



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANTONIO KARLOS DE ALBUQUERQUE**

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: AVALIAÇÃO CRÍTICA DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL 103/2019 E SEUS EFEITOS SOBRE OS DIREITOS  
PREVIDENCIÁRIOS NO CEARÁ**

**FORTALEZA**  
**2025**

ANTONIO KARLOS DE ALBUQUERQUE

REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: AVALIAÇÃO CRÍTICA DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL 103/2019 E SEUS EFEITOS SOBRE OS DIREITOS  
PREVIDENCIÁRIOS NO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, (UFC), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Roselane Gomes Bezerra

FORTALEZA  
2025

ANTONIO KARLOS DE ALBUQUERQUE

REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: AVALIAÇÃO CRÍTICA DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL 103/2019 E SEUS EFEITOS SOBRE OS DIREITOS  
PREVIDENCIÁRIOS NO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, (UFC), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas

Aprovada em: 18/12/2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Roselane Gomes Bezerra (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Kelly Maria Gomes Menezes

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Neira de Moraes Bezerra

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

## **AGRADECIMENTOS**

A realização desta pesquisa foi possível graças à contribuição de muitas pessoas que, direta ou indiretamente, acompanharam e apoiaram esta trajetória. À professora Roselane Gomes Bezerra, minha orientadora, registro meu mais profundo agradecimento pela escuta atenta, pelas orientações rigorosas e generosas, e pelo compromisso intelectual que ajudou a consolidar este trabalho com qualidade e densidade crítica. Sua presença foi fundamental para que a pesquisa se mantivesse fiel a seus propósitos éticos e acadêmicos.

Agradeço igualmente às professoras e aos professores do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP-UFC), por compartilharem conhecimento, metodologias e perspectivas críticas que foram essenciais na construção deste percurso. Cada disciplina, seminário e diálogo contribuiu para ampliar meu olhar sobre o papel do Estado e o sentido das políticas públicas em contextos de desigualdade estrutural.

Aos colegas de turma, com quem compartilhei não apenas debates acadêmicos, mas também angústias, aprendizados e conquistas ao longo dessa jornada. A convivência foi uma fonte constante de estímulo, solidariedade e amadurecimento coletivo.

À banca examinadora, da qual fez parte a Profa. Dra. Kelly Maria Gomes Menezes e a Prof. Dra. Neira de Moraes Bezerra, pela leitura atenta, pelas contribuições qualificadas e pelo compromisso com o aprimoramento deste trabalho. As observações e críticas foram recebidas com respeito e constituem parte fundamental da evolução do estudo.

Por fim, estendo minha gratidão às trabalhadoras e aos trabalhadores que motivaram esta pesquisa especialmente os rurais, informais e em situação de vulnerabilidade, cujas histórias de resistência e dignidade inspiram a luta por um sistema previdenciário mais justo e inclusivo.

"O verdadeiro teste de uma nação é como ela trata os seus membros mais vulneráveis." (Hubert Humphrey, 1965).

## RESUMO

A dissertação tem como objetivo avaliar os efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre o acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais no estado do Ceará, entre os anos de 2020 e 2021, com ênfase nas desigualdades regionais e sociais. A base empírica contempla dados públicos extraídos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), relatórios institucionais, legislações correlatas e literatura especializada. O referencial teórico-metodológico fundamenta-se na análise de conteúdo e na abordagem da Pesquisa Avaliativa, segundo Silva e Silva (2005), além de incorporar contribuições teóricas de autores como Carvalho (2019), Afonso (2007), Pierson (2004), Draibe (2001), Esping-Andersen (1990), Bourdieu (1998) e Araújo (2000, 2006), cujas obras discutem a configuração do Estado social, os limites do fiscalismo, a institucionalização da seguridade social e a dimensão regional das políticas públicas. A avaliação concentra-se nos indeferimentos de benefícios previdenciários, classificados por espécie, perfil social, localização geográfica e fundamentação legal. Os resultados sugerem um endurecimento dos critérios de elegibilidade, o aprofundamento da seletividade institucional e a ampliação da exclusão previdenciária, com efeitos desproporcionais sobre trabalhadores informais, mulheres, idosos pobres e residentes em zonas rurais. Conclui-se, que a EC nº 103/2019 produziu um estreitamento do acesso aos direitos previdenciários, rompendo com princípios constitucionais fundamentais e demandando a reformulação normativa do modelo de acesso à proteção previdenciária. Quanto à investigação, algumas limitações metodológicas e contextuais precisam ser reconhecidas. O recorte temporal - limitado aos anos de 2020 e 2021 - oferece apenas um panorama inicial dos efeitos da EC nº 103/2019, não captando seus desdobramentos de médio e longo prazo. Além disso, os dados utilizados, embora públicos e institucionais, apresentam restrições quanto à desagregação de variáveis fundamentais para uma análise mais aprofundada dos perfis de exclusão. E ainda, a escolha do estado do Ceará como unidade de análise, embora adequada à proposta regional da pesquisa, impõe limites à generalização nacional dos resultados.

**Palavras-chave:** reforma da previdência; emenda constitucional nº 103/2019; direitos previdenciários; avaliação de políticas públicas; trabalhadores rurais.

## ABSTRACT

This research, still in the qualification phase, aims to evaluate the effects of Constitutional Amendment N° 103/2019 on access to social security rights for rural workers in the state of Ceará, between the years 2020 and 2021, with emphasis on regional and social inequalities. The empirical basis comprises public data extracted from the National Social Security Institute (INSS), institutional reports, related legislation, and specialized literature. The theoretical and methodological framework is based on content analysis and the Evaluative Research approach, as proposed by Silva and Silva (2005), in addition to incorporating theoretical contributions from authors such as Carvalho (2019), Afonso (2007), Pierson (2004), Draibe (2001), Esping-Andersen (1990), Bourdieu (1998), and Araújo (2000, 2006), whose works discuss the configuration of the welfare state, the limits of fiscalism, the institutionalization of social security, and the regional dimension of public policies. The evaluation focuses on the denial of social security benefits, classified by type, social profile, geographic location, and legal justification. The results suggest a tightening of eligibility criteria, a deepening of institutional selectivity, and an expansion of social security exclusion, with disproportionate effects on informal workers, women, elderly people living in poverty, and rural residents. It is concluded that Constitutional Amendment N° 103/2019 has restricted access to social security rights, breaking with fundamental constitutional principles and demanding a normative reformulation of the model of access to social protection. Regarding the investigation, some methodological and contextual limitations must be acknowledged. The time frame - limited to the years 2020 and 2021 - provides only an initial overview of the effects of Constitutional Amendment N° 103/2019, without capturing its medium- and long-term developments. Furthermore, although the data used are public and institutional, they present limitations in the disaggregation of fundamental variables for a more in-depth analysis of exclusion profiles. Additionally, the choice of the state of Ceará as the unit of analysis, although appropriate to the regional scope of the study, limits the possibility of generalizing the results at the national level.

**Keywords:** pension reform; constitutional amendment no. 103/2019; pension rights; public policy evaluation; rural workers.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	08
2	TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	14
2.1	O Ciclo das Políticas Públicas.....	15
2.2	Avaliação de Políticas Públicas: Tipologia em Avaliação de Impacto, <i>Itinere</i> e <i>ExAnte</i> .....	23
2.3	Avaliação de Prognóstico em Políticas Públicas.....	27
2.4	Do Objeto da Pesquisa.....	31
2.5	Políticas Setoriais, Regionais e a Crítica ao Mito do Setor Público vs. Setor Privado: A Perspectiva do Estado Empreendedor.....	36
2.6	A Tensão entre o Estado Democrático de Direito e o Estado Ajustador.....	43
2.7	Acumulação de Capital e Reconfiguração das Políticas Sociais: Reflexões sobre Brasil e Nordeste.....	52
3	A REFORMA PREVIDENCIÁRIA EM PERSPECTIVA: EFEITOS DA EC Nº 103/2019 SOBRE TRABALHADORES RURAIS NO CEARÁ...	57
3.1	Contextualização: a Previdência Social no Ceará e os efeitos da EC nº 103/2019.....	58
3.2	Análise qualitativa: efeitos sociais e institucionais da EC nº 103/2019 sobre grupos vulneráveis.....	62
3.3	Articulação entre os dados e o referencial teórico.....	63
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
	REFERÊNCIAS.....	70

## 1 INTRODUÇÃO

Em um cenário marcado por uma agenda política de austeridade fiscal<sup>1</sup>, pelo encolhimento progressivo do Estado e pela intensificação de medidas de responsabilização individual dos sujeitos sociais, a reforma da previdência social aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 103/19, de novembro de 2019, representa um marco de inflexão nas políticas públicas voltadas à seguridade social no Brasil. Tratada como imperativo de modernização e equilíbrio das contas públicas, a EC nº 103/2019 foi aprovada em um contexto de profunda polarização político-institucional, marcada pela deslegitimação discursiva do sistema de proteção social e pela difusão de narrativas que associam os direitos previdenciários à ineficiência estatal e ao “privilégio”<sup>2</sup>. Porém, para além dos discursos normativos e técnicos que sustentaram sua aprovação, os efeitos práticos da reforma revelam transformações profundos sobre a população mais vulnerável, sobretudo no que se refere à seletividade dos benefícios, à ampliação dos indeferimentos administrativos e à negação crescente do acesso ao direito à aposentadoria e aos auxílios por incapacidade temporária ou permanente.

Diante desse contexto, o presente trabalho propõe-se a avaliar os efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre o acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais no estado do Ceará, sobretudo no período entre 2020 e 2021<sup>3</sup>. A análise incide sobre o modo como a reforma contribuiu para o esvaziamento do caráter protetivo da política previdenciária, priorizando a sustentabilidade fiscal em detrimento da função redistributiva e garantista da seguridade social.

Essa análise concentra-se nas transformações promovidas pela reforma no modelo de proteção social brasileiro, particularmente no que se refere à concessão de benefícios e à ampliação dos critérios restritivos de elegibilidade, utilizando como base

---

<sup>1</sup> O conceito de austeridade fiscal aqui adotado fundamenta-se na perspectiva crítica de Clara Mattei, que define tais políticas como ferramentas de preservação das estruturas de capital no neoliberalismo, frequentemente resultando na precarização de direitos sociais e na erosão do poder dos trabalhadores (Mattei, 2025). Para mais detalhes sobre como a austeridade mina a democracia, ver: Mattei (2025).

<sup>2</sup> O uso de aspas no termo 'privilégio' visa destacar a crítica à narrativa hegemônica que busca deslegitimar direitos previdenciários básicos, tratando-os como benefícios indevidos de certas categorias. Para este estudo, tais direitos são compreendidos como garantias constitucionais fundamentais, e não como privilégios, sendo as aspas um recurso para marcar o distanciamento do autor em relação ao discurso fiscalista dominante.

<sup>3</sup> O recorte temporal da pesquisa (2020–2021) coincide com os efeitos mais agudos da pandemia da Covid-19 no Brasil, período marcado por instabilidade econômica, aumento da informalidade e sobrecarga dos sistemas de proteção social. Embora se reconheça a influência desse contexto, a análise das suas especificidades não constitui o foco central deste estudo.

empírica os dados de indeferimentos de benefícios divulgados pelo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nos anos citados. Ao privilegiar esse recorte, buscou-se compreender como a reforma de 2019 afetou, na prática, a efetividade da proteção junto aos cidadãos do ente federado.

Diante da escassez de estudos empíricos regionais que articulem os efeitos da EC nº 103/2019 com os dados de indeferimento de benefícios, o problema central desta pesquisa consiste, em avaliar em que medida a reforma previdenciária de 2019 afetou o acesso aos benefícios por parte dos grupos sociais no Ceará, ante os dados de indeferimento registrados nos anos de 2020 e 2021. A relevância do estudo reside na necessidade de compreender os desdobramentos jurídicos, sociais e institucionais de uma reforma que redefine os marcos de acesso à seguridade social<sup>4</sup> em um país ainda marcado por profundas desigualdades estruturais. Trata-se de refletir sobre os limites e as contradições de um modelo previdenciário que, sob o pretexto de modernização, tem ampliado barreiras de acesso e fragilizado a proteção social dos grupos mais vulneráveis, tensionando princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a universalidade da cobertura. A escolha do Ceará como recorte empírico para esta pesquisa deve-se à sua expressiva vulnerabilidade social e econômica, característica de muitos estados nordestinos. A elevada taxa de informalidade, a dependência de regimes rurais e a importância dos benefícios assistenciais tornam a região especialmente sensível às implicações das reformas previdenciárias. Assim, o estudo do impacto da EC nº 103/2019 no Ceará permite compreender com maior nitidez os limites e contradições do novo modelo previdenciário em contextos historicamente periféricos. O recorte temporal proposto abrange os anos de 2020 e 2021, período em que as informações de indeferimento estavam disponíveis publicamente, o que viabiliza o estudo.

O objetivo central da pesquisa é avaliar os efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre o acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais no Estado do Ceará, entre os anos de 2020 e 2021, com ênfase nas desigualdades regionais e sociais. Por sua vez, os objetivos específicos são:

---

<sup>4</sup> A seguridade social, nos termos da Constituição Federal de 1988 (art. 194), compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Trata-se de um dos pilares do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, voltado à promoção da justiça social e da proteção contra vulnerabilidades. A concepção normativa e os fundamentos constitucionais da seguridade social serão detalhados em seção posterior deste trabalho.

- a) Investigar os efeitos da EC nº 103/2019 sobre o acesso aos benefícios por parte dos trabalhadores rurais no estado do Ceará.
- b) Avaliar, por meio de indicadores sociais, a relação entre as mudanças normativas e os efeitos sociais observáveis nesse grupo.

A justificativa deste trabalho visa preencher uma lacuna sobre os efeitos regionais da reforma previdenciária na Região Nordeste, em especial no Ceará. No campo científico, o trabalho pretende oferecer uma avaliação contemporânea da reforma previdenciária perpetrada pela EC 103/2019, articulando conceitos teóricos com dados concretos. Para a população, torna-se particularmente relevante ao trazer à tona como essas novas regras vêm influenciando a obtenção de direitos previdenciários, sobretudo entre os segmentos mais necessitados da população — como trabalhadores informais, idosos e comunidades rurais. A escolha do tema não se deu apenas por afinidade acadêmica, mas emergiu de uma vivência profissional concreta e comprometida com a defesa dos direitos sociais. Com quase duas décadas de atuação na advocacia previdenciária e no setor público, acompanhei os efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre a vida de trabalhadores e trabalhadoras que, diante da rigidez normativa, viram seus direitos historicamente conquistados serem relativizados. Acompanhando casos de indeferimentos marcados por lacunas documentais, barreiras digitais, exigências desproporcionais e incompreensões sobre o trabalho rural e informal, tornou-se evidente que essa reforma não apenas redesenhou as regras do jogo, mas redefiniu quem está autorizado a participar dele. Por residir e atuar profissionalmente no estado do Ceará, região marcada por desigualdades históricas, alta informalidade e forte presença da agricultura familiar, identifiquei a urgência de delimitar o recorte analítico à realidade cearense. Esse atravessamento ético, regional e profissional fortalece o compromisso deste estudo em construir uma análise crítica, enraizada na realidade vivida por milhões de brasileiros, e em subsidiar a formulação de políticas públicas previdenciárias mais justas, acessíveis e alinhadas aos princípios constitucionais de justiça social e dignidade da pessoa humana.

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa com suporte de dados numéricos secundários e com base na análise documental e de conteúdo. A metodologia de natureza avaliativa é fundamentada nas contribuições Silva e Silva

(2005), especialmente no que tange à avaliação crítica<sup>5</sup> de políticas públicas em contextos de reconfiguração do papel do Estado. O levantamento das informações se baseou em fontes documentais e bibliográficas. Foram empregados relatórios oficiais do INSS, especialmente os dados de indeferimentos de benefícios divulgados no portal da transparência, conforme determina o Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a Política Nacional de Dados Abertos e a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação. Também foram consultadas publicações acadêmicas, estudos de instituições de pesquisa (como IPEA e IBGE) e o arcabouço normativo vigente. A análise foi conduzida a partir de um ponto de vista crítico, adotando os aspectos técnicos das políticas públicas e seus contextos institucionais. Esta abordagem permitiu compreender os sentidos e efeitos concretos da reforma sobre a população indicada, para além dos indicadores quantitativos. Para garantir maior profundidade analítica e consistência metodológica, o escopo da pesquisa foi delimitado ao segmento dos trabalhadores rurais, cuja vulnerabilidade social e dificuldade de acesso aos benefícios previdenciários se acentuaram após a EC nº 103/2019.

A pesquisa se apoia em um conjunto de conceitos interdisciplinares que justificam a avaliação dos efeitos da reforma da Previdência sobre os grupos, particularmente a partir do aumento nos indeferimentos de benefícios. A avaliação de políticas públicas pode responder como as mudanças institucionais decorrentes da EC nº 103/2019 afetaram a sustentabilidade e universalidade da Seguridade Social. A avaliação deve incluir os desdobramentos indiretos e não pretendidos, especialmente quando afetam desproporcionalmente os mais pobres.

Nas últimas décadas, os governos em todo o mundo têm sido pressionados a tomar decisões mais racionais, eficientes e transparentes diante de recursos escassos, crescentes demandas sociais e um ambiente político altamente complexo. Nesse contexto, a utilização de avaliações baseadas em evidências tornou-se um requisito fundamental para aprimorar a formulação e a gestão de políticas públicas. No Brasil, embora a avaliação de políticas tenha avançado, seu uso ainda se concentra majoritariamente em análises *ex post*, realizadas após a implementação das ações governamentais.

Nessa conjuntura, a pesquisa proposta neste trabalho, ao analisar criticamente os efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 no acesso aos direitos

---

<sup>5</sup> Pesquisa Avaliativa de Silva e Silva (2005) é utilizada nesta pesquisa como base metodológica para criticar a transparência quando esta não oferece subsídios reais para o aprendizado institucional.

previdenciários no Ceará, insere-se justamente nesse esforço de qualificar a compreensão das políticas públicas sob uma perspectiva empírica e crítica, com base em dados de indeferimentos e efeitos sociais. Ainda que predominantemente descritiva e analítica, esta investigação dialoga com os pressupostos da avaliação preditiva, instrumento estratégico que visa antecipar efeitos de uma política antes de sua execução. Tais técnicas permitem simulações de impacto, projeções orçamentárias e identificação de riscos, elementos que, caso aplicados previamente à EC nº 103/2019, poderiam ter subsidiado decisões mais responsivas e menos excludentes.

A ausência de avaliações preditivas robustas na formulação da reforma previdenciária pode ter comprometido sua efetividade social, especialmente nas regiões de maior vulnerabilidade estrutural, como o Nordeste. Assim, o presente estudo também cumpre uma função indireta de avaliar os efeitos não previstos (ou ignorados) da reforma, fornecendo subsídios para futuras reavaliações legislativas e aperfeiçoamentos das políticas públicas previdenciárias. Ainda que enfrente os desafios típicos da baixa cultura de avaliação no setor público brasileiro, esta pesquisa busca contribuir para o fortalecimento da gestão pública baseada em evidências, reafirmando os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

Dado isso, a compreensão aprofundada aqui parte da interrelação de cinco conceitos fundamentais: avaliação de políticas públicas, desigualdade, proteção social, transparência e justiça social. Conceitos como proteção social, seletividade, universalidade, bem-estar, previdência contributiva e não contributiva, austeridade fiscal, e garantismo constitucional, também colaboram, articulando as contribuições de autores como Castro *et.al* (2025), Carvalho (2022), Dweck *et.al* (2021), Silva (2005), assim como documentos oficiais, todos citados na bibliografia final.

A estrutura deste trabalho organiza-se em quatro seções, reflete uma abordagem sistemática para o alcance dos objetivos específicos delineados. A seção 1, 'Introdução', estabelece o panorama da pesquisa e sua relevância, contextualizando o problema central. A seção 2, 'A reforma da previdência ao longo do tempo', oferece a base conceitual indispensável para a compreensão da evolução da Previdência Social no Brasil e das implicações da Emenda Constitucional nº 103/2019, abordando diretamente o objetivo (a). A seção 3 é dedicada à análise e apresentação dos resultados, cumprindo o objetivo (b) ao apresentar e analisar os

dados coletados dentro da pesquisa qualitativa com suporte de dados numéricos secundários, assim como, os efeitos da reforma sobre o acesso aos benefícios previdenciários no Ceará, ao avaliar seus efeitos sociais e institucionais em grupos vulneráveis. Por fim, a seção 4, que engloba as 'Considerações Finais' da pesquisa, sintetiza as descobertas e propõe subsídios para o aprimoramento das políticas públicas previdenciárias.

Ao reunir fundamentos teóricos e evidências empíricas, a pesquisa fornece subsídios úteis a gestores públicos, estudiosos e formuladores de políticas no aperfeiçoamento da Previdência Social.

## 2 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A presente seção tem por finalidade estabelecer os marcos teóricos que sustentam a análise crítica dos efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre o acesso aos direitos previdenciários no estado do Ceará. Para além da abordagem jurídica e institucional da reforma, é indispensável situar sua formulação e implementação no âmbito mais amplo das políticas públicas, compreendidas como o conjunto de decisões, ações e omissões estatais que visam responder a demandas coletivas em contextos de conflito, escassez e desigualdade.

No campo da formulação e gestão de políticas públicas, o conceito de ciclo de políticas públicas apresenta-se como uma ferramenta analítica relevante para decompor e compreender as fases sucessivas do processo decisório estatal - da formulação da agenda à avaliação de resultados. Ainda que criticado por sua linearidade, esse modelo permite a identificação dos principais atores, arenas de decisão e instrumentos utilizados em cada etapa do processo.

Particular atenção deve ser conferida à avaliação de políticas públicas, dimensão essencial à racionalização das decisões e ao aprimoramento da efetividade das intervenções estatais. No caso da EC nº 103/2019, a ausência de uma cultura institucional consolidada de avaliação, especialmente de avaliações preditivas, *ex ante*, contribuiu para a implementação de um modelo de reforma que desconsiderou os efeitos sociais, regionais e distributivos esperados, notadamente sobre grupos vulneráveis e regiões historicamente excluídas, como o Nordeste brasileiro.

Nesse sentido, a avaliação preditiva, enquanto subcategoria da avaliação *ex ante*, constitui um instrumento estratégico de planejamento público, pois permite antecipar cenários, projetar efeitos e mitigar riscos antes da adoção de medidas legais de grande repercussão. Sua escassa aplicação no processo de elaboração da EC nº 103/2019 revela não apenas limitações técnicas e institucionais do Estado brasileiro, mas também uma opção política pela racionalidade fiscal em detrimento da equidade e da justiça social.

Assim, a fundamentação teórica aqui apresentada articula os seguintes eixos: (i) o ciclo de políticas públicas e sua utilidade como referencial analítico; (ii) os fundamentos e tipologias da avaliação de políticas públicas; e (iii) a avaliação preditiva como instrumento técnico-decisório para a construção de políticas previdenciárias mais justas, eficazes e sustentáveis. A partir dessa base, será possível compreender

os limites e contradições da reforma previdenciária de 2019, especialmente quanto à sua seletividade e aos efeitos negativos sobre o acesso aos direitos sociais no Ceará.

## **2.1 O Ciclo das Políticas Públicas**

O conceito de ciclo de políticas públicas é amplamente utilizado para compreender e organizar o processo de elaboração e gestão das ações estatais. Embora o modelo seja criticado por sua linearidade e simplificação, ele ainda é útil como ferramenta analítica para identificar fases, atores e decisões que compõem o processo decisório no setor público.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), o ciclo das políticas públicas é composto por cinco fases principais: (i) formulação da agenda, (ii) formulação de alternativas, (iii) tomada de decisão, (iv) implementação e (v) avaliação. Cada fase envolve interações entre diferentes atores institucionais, técnicos e políticos, e está sujeita a disputas de interesse, restrições contextuais e assimetrias de informação.

No Brasil, essa abordagem é adotada, com adaptações, por instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que reconhecem a importância de se compreender o ciclo como um processo dinâmico e interdependente (TCU, 2020).

Em cada fase, há decisões estratégicas que influenciam diretamente os resultados da política. Tais decisões envolvem a definição do problema público, a escolha entre alternativas de ação, a alocação de recursos, a estrutura de governança da política e os mecanismos de monitoramento e correção de rumo. A racionalidade dessas decisões depende, em grande medida, da disponibilidade de informações, da capacidade técnica dos formuladores e da institucionalização de práticas de avaliação.

A avaliação de políticas públicas pode ser definida como o processo sistemático de coleta e análise de informações para julgar o mérito, o valor ou a eficácia de uma intervenção estatal (Vedung, 1997). Sua finalidade principal é fornecer subsídios para o aperfeiçoamento das políticas, aumentando sua eficiência, efetividade e legitimidade.

Patton (2008) distingue entre avaliações voltadas para o aprendizado organizacional e aquelas orientadas para a prestação de contas, chamadas de

*accountability*<sup>6</sup>. Já Weiss (1998) enfatiza a função instrumental da avaliação, mas reconhece que seu uso real muitas vezes ocorre de forma indireta ou simbólica.

No Brasil, o Referencial Básico de Avaliação de Políticas Públicas, publicado pelo TCU (2020), apresenta uma tipologia, como demonstra o Quadro, que se distingue entre 3 tipos:

#### QUADRO 1 – TIPOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Avaliação ex ante:** realizada antes da implementação da política, com foco na análise de viabilidade e na previsão de efeitos.

**Avaliação concomitante:** ocorre durante a execução, permitindo ajustes e correções de rumo.

**Avaliação ex post:** realizada após a implementação, avalia resultados e efeitos efetivos.

Fonte: O autor, a partir dos documentos de pesquisa, 2025.

A avaliação preditiva insere-se como uma subcategoria da avaliação *ex ante*, com ênfase na antecipação de cenários e efeitos potenciais, utilizando métodos quantitativos, projeções, modelagens e inferências baseadas em dados históricos e contextuais (ENAP, 2022). Trata-se de um processo analítico que visa estimar os prováveis efeitos de uma política ou programa antes de sua adoção, com base em simulações, modelagens estatísticas, projeções e benchmarking de experiências semelhantes. Trata-se de um recurso fundamental para qualificar as decisões estratégicas no setor público, especialmente em ambientes de incerteza e restrição fiscal.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018), a avaliação preditiva constitui um dos pilares da política pública baseada em evidências, sendo especialmente relevante na seleção de alternativas mais eficazes e na antecipação e mitigação de riscos potenciais. Essa abordagem recorre a um conjunto de ferramentas analíticas que combinam técnicas quantitativas

---

<sup>6</sup> Em uma definição preliminar, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades (Tomio; Robl Filho, 2013, p. 30).

e qualitativas para apoiar a tomada de decisão. Entre essas ferramentas, destaca-se a modelagem econométrica e estatística, que permite estimar comportamentos futuros com base em padrões históricos e variáveis controladas. A análise multicritério, por sua vez, possibilita a comparação entre diferentes opções de política considerando múltiplas dimensões (econômica, social, ambiental etc.), mesmo quando não existe uma medida única de desempenho. O uso de técnicas de *machine learning* e inteligência artificial amplia a capacidade de identificar padrões complexos em grandes volumes de dados, oferecendo previsões com base em algoritmos de aprendizado. A cenarização e a análise prospectiva auxiliam na construção de futuros possíveis, testando a robustez de políticas diante de diferentes contextos. Por sua vez, a análise de custo-benefício e de custo-efetividade busca comparar os recursos utilizados com os resultados obtidos, indicando quais estratégias oferecem maior retorno social frente aos investimentos realizados. Essas ferramentas, quando articuladas, fortalecem a capacidade do Estado de planejar políticas públicas mais eficientes, responsivas e sustentáveis. Embora ainda incipiente no Brasil, o uso da avaliação preditiva já apresenta iniciativas relevantes, como o Painel de Monitoramento de Políticas Públicas da Casa Civil. Essas experiências demonstram o potencial da análise preditiva para qualificar decisões estratégicas, especialmente em um contexto de restrição fiscal e desigualdades estruturais.

Apesar de sua utilidade, a avaliação preditiva enfrenta desafios práticos: ausência de dados consolidados, baixa interoperabilidade entre sistemas, limitação de competências técnicas nos quadros públicos e, por vezes, resistência política à transparência dos resultados projetados. Ainda assim, ao permitir que os formuladores antecipem efeitos, avaliem riscos e comparem alternativas com maior segurança, a avaliação preditiva se configura como uma ferramenta estratégica no apoio à decisão racional, responsável e sustentável no ciclo de políticas públicas.

A qualidade das decisões estratégicas no ciclo de políticas públicas depende não apenas do uso de ferramentas técnicas como a avaliação preditiva, mas também da integração de princípios democráticos fundamentais, entre os quais destacam-se a transparência, a participação cidadã e o acesso à informação. Esses elementos são essenciais para ampliar a legitimidade, a responsabilização e a eficácia das políticas públicas.

A transparência consiste na disponibilização clara, acessível e tempestiva de informações públicas, sobre os processos, resultados e efeitos das políticas, permite

que os diversos atores, gestores, legisladores, órgãos de controle e sociedade civil, acompanhem e fiscalizem a atuação estatal, reduzindo a assimetria informacional que frequentemente compromete a qualidade das decisões públicas (Ferreira; Oliveira, 2018).

No contexto da avaliação preditiva, a transparência ganha papel estratégico, pois o compartilhamento dos métodos, dados, pressupostos e resultados das simulações permite que as decisões sejam avaliadas e contestadas com base em evidências sólidas, evitando o risco de opacidade técnica ou tecnocrática.

A participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas amplia a pluralidade de perspectivas, aumenta a aderência das soluções às demandas reais e fortalece a *accountability*. O acesso à informação é condição indispensável para uma participação qualificada, que vá além do protagonismo formal ou simbólico (Santos; Rodrigues, 2020). Ferramentas digitais, como plataformas de consulta pública, audiências virtuais e dados abertos, têm potencial para ampliar o alcance e a profundidade da participação, especialmente quando integradas a práticas transparentes e à disponibilização de análises preditivas compreensíveis e acessíveis.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabeleceu um marco jurídico fundamental no Brasil, garantindo o direito do cidadão a informações públicas, salvo exceções previstas em lei. Esse acesso não apenas fortalece a fiscalização social, mas também viabiliza a construção coletiva do conhecimento sobre políticas públicas e a melhoria contínua das decisões (Brasil, 2011). No ciclo de políticas, o acesso facilitado a dados e avaliações, inclusive preditivas, fomenta uma cultura de transparência e participação, que retroalimenta positivamente o desenho, a execução e o monitoramento das políticas.

A incorporação da transparência, da participação e do acesso à informação potencializa o uso da avaliação preditiva de várias formas, seja por meio de debate público sobre premissas, visto que, fontes e resultados fortalece a legitimidade técnica e política da avaliação; da ampliação do controle social, dado que sociedade pode monitorar e questionar as previsões, cobrando ajustes ou revisões; do fortalecimento da *accountability*, pois clareza sobre os efeitos previstos permite melhor responsabilização dos gestores e legisladores e da qualificação das decisões políticas que favorece o diálogo entre técnicos, gestores e cidadãos enriquece o processo decisório, incorporando valores e demandas sociais.

A qualidade das decisões e a efetividade das políticas públicas dependem, também, da forma como se processa a *accountability* — conceito que se refere à responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade, órgãos de controle e demais atores envolvidos. A *accountability* é um elemento fundamental para garantir a legitimidade, a transparência e o aprimoramento contínuo das políticas públicas, sobretudo quando associada a instrumentos como a avaliação preditiva, a transparência e a participação cidadã.

Entretanto, a operacionalização da *accountability* no setor público se dá em meio a uma tensão entre dois grandes campos de disputa. De um lado, há a sobrecarga dos trabalhadores públicos, ocasionada pelo aumento exponencial das demandas por prestação de contas, relatórios, auditorias e controles burocráticos. Essa sobrecarga pode reduzir a capacidade operacional dos servidores, gerar desgaste e comprometer a qualidade da execução das políticas (Bovens, 2007; Dubnick, 2005). No Brasil, essa situação se evidencia na multiplicidade de instâncias e procedimentos de controle que se somam às rotinas de trabalho.

De outro lado, a *accountability* é também vista como uma poderosa ferramenta de controle social público e fortalecimento democrático, em que a sociedade civil exerce um papel ativo no acompanhamento, fiscalização e participação no ciclo das políticas públicas (Behn, 2001; Fox, 2015). Nesse sentido, a *accountability* transcende o mero cumprimento formal de obrigações, incorporando dimensões substantivas relacionadas à transparência efetiva, à prestação de contas qualificada e à democratização do processo decisório.

Para que a *accountability* cumpra seu papel sem prejudicar o desempenho do serviço público, é necessário um equilíbrio que valorize a qualidade da prestação de contas e a participação social, ao mesmo tempo em que respeite as condições de trabalho dos servidores e promova a eficiência administrativa. Isso implica investimentos em capacitação, uso de tecnologias que simplifiquem processos e o fortalecimento de uma cultura organizacional baseada na confiança e na colaboração entre gestores, servidores e sociedade. Assim, a *accountability* se apresenta como um elemento estratégico no ciclo das políticas públicas, articulando-se com a avaliação preditiva, a transparência e o acesso à informação para garantir decisões mais legítimas, responsáveis e eficazes.

Antes da aprovação da Lei nº 12.527/2011, o Brasil já contava com dispositivos constitucionais que garantiam o direito à informação, como o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, que assegura:

**XXXIII** - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

Na década de 2000, com o fortalecimento da sociedade civil organizada, movimentos por transparência e combate à corrupção ganharam força. Organizações não governamentais (ONGs), jornalistas, pesquisadores e instituições internacionais passaram a pressionar o governo brasileiro por um marco legal que regulamentasse o acesso à informação pública de maneira clara, sistemática e universal. Esse acesso passou a ser entendido como uma condição fundamental para o fortalecimento da *accountability*, permitindo ao cidadão fiscalizar, participar e influenciar o processo decisório.

O projeto de lei que resultou na LAI foi apresentado no Congresso Nacional em 2009, a partir de uma iniciativa da Presidência da República. O texto tramitou simultaneamente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, onde foi objeto de ampla discussão entre principais atores no processo legislativo, como os que estão elencados no Quadro 2:

#### **QUADRO 2: PRINCIPAIS ATORES NO PROCESSO LEGISLATIVO**

<b>Parlamentares de diferentes partidos</b>	Trouxeram perspectivas variadas sobre o equilíbrio entre transparência e proteção da informação.
<b>Representantes da sociedade civil</b>	Participaram de audiências públicas, enviaram contribuições e atuaram em mobilizações para sensibilizar os legisladores.

<b>Órgãos do Executivo</b>	Responsabilizaram-se por propor a regulamentação e implementar políticas de transparência.
<b>Ministérios Públicos e Tribunais de Contas</b>	Atuavam como interlocutores e fiscalizadores.

Fonte: O autor a partir dos documentos de pesquisa, 2025.

O debate evidenciou tensões e nuances no entendimento da *accountability*: enquanto alguns parlamentares enfatizavam o direito do cidadão e a necessidade de abrir o Estado, outros se preocupavam com os custos operacionais para os servidores públicos e os riscos à segurança de informações sensíveis.

As discussões legislativas concentraram-se em aspectos diversos, como os apontados no Quadro 3:

### QUADRO 3: ASPECTOS RELEVANTES DAS DISCUSSÕES LEGISLATIVAS

<b>Amplitude do direito de acesso</b>	Houve consenso para garantir acesso amplo, mas com exceções para informações classificadas como sigilosas, relativas à segurança pública, defesa nacional, dados pessoais, entre outros.
<b>Prazos para atendimento</b>	Foi estabelecido um prazo de até 20 dias para resposta, com possibilidade de prorrogação por igual período, buscando compatibilizar a transparência com a capacidade administrativa dos órgãos.
<b>Exigências para servidores</b>	Necessidade de capacitação e sensibilização para lidar com o aumento das demandas de controle. Esse cenário reflete a tensão apontada por Bovens

	(2007) e Dubnick (2005), que advertem para a sobrecarga dos trabalhadores públicos gerada pela multiplicidade de instâncias de prestação de contas ( <i>accountability</i> ), o que pode comprometer a qualidade da execução da política pública.
<b>Previsão de mecanismos de recurso</b>	O cidadão poderia recorrer administrativamente em caso de negativa ou silêncio do órgão, fortalecendo o direito de acesso.
<b>Transparência ativa</b>	Além do atendimento a pedidos, a lei exige a divulgação proativa de informações, por meio de portais de transparência e publicações regulares.

Fonte: O autor, a partir de Brasil (2011) e do referencial teórico de Bovens (2007) e Dubnick (2005).

Esses ajustes representaram um compromisso entre a demanda por *accountability* substantiva, por meio da ampliação do acesso, e o reconhecimento das limitações operacionais e de segurança.

A entrada em vigor da LAI em 2012 marcou o início de um processo de transformação institucional. Foram criadas unidades responsáveis pelo atendimento a pedidos de informação (ouvidorias e setores de transparência), portais eletrônicos e programas de capacitação. Apesar dos avanços institucionais e normativos relacionados à ampliação da transparência e do acesso à informação no setor público brasileiro, ainda persistem desafios estruturais que comprometem a efetividade plena desse direito. Um dos principais obstáculos refere-se à sobrecarga dos servidores públicos, uma vez que diversos órgãos enfrentam limitações técnicas e de pessoal que dificultam o atendimento ágil e qualificado à crescente demanda por informações. Além disso, a cultura organizacional de muitas instituições permanece marcada por uma resistência à transparência, agravada pela ausência de uma compreensão consolidada acerca da relevância do acesso à informação como instrumento de

controle social e fortalecimento da *accountability*. Soma-se a isso a baixa qualidade dos dados disponibilizados, que por vezes são desatualizados, incompletos ou de difícil compreensão, limitando sua utilidade prática para a sociedade civil. Por fim, a inclusão digital e a acessibilidade ainda representam desafios relevantes: garantir que todas as parcelas da população tenham condições efetivas de acessar e utilizar as informações públicas requer o desenvolvimento de políticas complementares voltadas à democratização do acesso tecnológico e à superação das desigualdades informacionais.

A apresentação deste cenário evidencia que a aprovação da Lei de Acesso à Informação representa uma conquista fundamental para a democratização do Estado brasileiro, resultado da tensão e do diálogo entre diferentes visões sobre *accountability*, transparência e o papel do servidor público. Sua implementação contínua exige esforços conjuntos para superar obstáculos técnicos, culturais e institucionais, garantindo que a lei seja, de fato, um instrumento eficaz de controle social e melhoria das políticas públicas.

## **2.2 Avaliação de Políticas Públicas: Tipologia em Avaliação de Impacto, *Itinere* e *Ex Ante***

A avaliação de políticas públicas é um processo sistemático e criterioso que busca analisar os efeitos, eficiência, eficácia e relevância das intervenções governamentais ao longo do seu ciclo de vida. Conforme a literatura especializada, essa avaliação pode ser agrupada em três grandes categorias, conforme o momento e o foco da análise: avaliação *ex ante*, *avaliação itinere* e avaliação de impacto (ver Quadro 4).

### **QUADRO 4: CATEGORIAS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

	<p>A avaliação <i>ex ante</i> é realizada antes da implementação da política pública e tem como objetivo principal prever os possíveis efeitos, custos e benefícios da intervenção proposta. Ela é fundamental para orientar a decisão sobre a adoção ou não da política, sua formulação, e</p>
--	---

<p style="text-align: center;"><b>AVALIAÇÃO EX ANTE</b></p>	<p>para o desenho das estratégias e mecanismos de implementação (Funnell &amp; Rogers, 2011). Este tipo de avaliação utiliza diversas metodologias, como análises de viabilidade, estudos de cenário, análises custo-benefício e simulações preditivas, que permitem antecipar riscos, oportunidades e efeitos potenciais. Assim, a avaliação <i>ex ante</i> contribui para aumentar a racionalidade e a eficiência da decisão política, minimizando incertezas e aumentando as chances de sucesso da política</p>
<p style="text-align: center;"><b>AVALIAÇÃO ITINERE (OU MONITORAMENTO AVALIATIVO)</b></p>	<p>A avaliação <i>itinere</i> ocorre durante a implementação da política, funcionando como um acompanhamento contínuo do processo, dos resultados intermediários e das condições de execução. Ela possibilita a identificação precoce de problemas, desvios, e a necessidade de ajustes ou reorientações no curso da política (Patton, 2008). O monitoramento avaliativo utiliza indicadores quantitativos e qualitativos para verificar se os insumos, atividades e produtos previstos estão sendo cumpridos, fornecendo informações valiosas para gestores e formuladores. Além disso, a avaliação <i>itinere</i> fortalece a aprendizagem institucional e a adaptabilidade das políticas públicas</p>

	frente a contextos dinâmicos e complexos.
<b>AValiação DE IMPACTO</b>	<p>A avaliação de impacto é realizada após a implementação da política, visando medir os efeitos diretos e indiretos que a intervenção provocou sobre a população-alvo e sobre o problema público. Esse tipo de avaliação busca identificar mudanças atribuíveis à política, diferenciando-as de outras influências externas, com foco em resultados e efeitos finais (White, 2009). Para tanto, são empregadas metodologias rigorosas, como experimentos controlados, métodos <i>quasi-experimentais</i>, análises contrafactuais e estudos longitudinais, que permitem aferir a efetividade, eficiência e equidade da política. A avaliação de impacto é essencial para informar decisões sobre continuidade, expansão, reformulação ou encerramento das políticas públicas</p>

Fonte: O autor, a partir dos documentos de pesquisa, 2025.

A distinção entre avaliação *ex ante*, *itinere* e de impacto reflete a necessidade de abordar a política pública em seus diferentes momentos e dimensões, garantindo um processo de gestão informado, transparente e adaptativo. O emprego adequado dessas modalidades de avaliação fortalece o ciclo de políticas públicas, contribuindo para a melhoria contínua das intervenções governamentais e para a promoção do interesse público.

A avaliação e a formulação de políticas públicas demandam a articulação entre dados empíricos, modelos teóricos e experiências práticas para fundamentar decisões

eficazes e adaptativas. Nesse contexto, o uso de dados anteriores, o tratamento adequado das variáveis relevantes e a medição dos resultados formam a base empírica para a construção e validação de teorias explicativas, dentre as quais a teoria dos jogos desempenha papel significativo.

A coleta e análise de dados históricos e variáveis contextuais são fundamentais para compreender o cenário em que uma política será implementada. Dados quantitativos, qualitativos, estruturados e não estruturados oferecem subsídios para o diagnóstico preciso do problema público, identificação das causas e definição dos indicadores para monitoramento e avaliação (Bamberger et al., 2012).

A escolha criteriosa das variáveis, que podem incluir aspectos econômicos, sociais, demográficos e institucionais, é essencial para a construção de modelos preditivos e explicativos que apoiem decisões estratégicas. Essa etapa também é vital para identificar as condições contextuais e os agentes envolvidos, permitindo a delimitação de cenários e estratégias mais adequadas.

A operacionalização da avaliação requer a definição clara das medidas que refletem os resultados esperados da política, seja em termos de eficiência, eficácia, efetividade ou equidade. O acompanhamento dessas medidas possibilita a aferição do grau de alcance dos objetivos, além de informar ajustes e aprimoramentos durante a implementação (Rossi et al., 2004).

A teoria dos jogos contribui para a análise das políticas públicas ao modelar a interação estratégica entre agentes, que podem ter interesses conflitantes, cooperação possível e comportamentos adaptativos (Osborne & Rubinstein, 1994). No planejamento e avaliação, essa abordagem permite prever as reações dos diversos atores diante das regras e incentivos estabelecidos, antecipando possíveis obstáculos ou oportunidades para a implementação eficaz. Além disso, a teoria dos jogos auxilia na construção de modelos normativos que orientam a formulação de políticas que promovam equilíbrios desejáveis, como a cooperação em ambientes competitivos ou a solução de dilemas coletivos.

O aprendizado institucional e a troca de experiências constituem elementos essenciais para aprimorar políticas públicas. A análise comparada de experiências prévias, tanto em contextos nacionais quanto internacionais, permite identificar boas práticas, riscos e lições que alimentam a revisão teórica e a inovação na implementação (Lindblom, 1959; Sabatier, 2007).

Esse processo de diagnóstico contínuo contribui para tornar o ciclo de políticas públicas mais adaptativo, resiliente e eficaz, com base na incorporação de evidências empíricas e feedbacks sistemáticos.

A implementação é a fase em que as decisões teóricas e os diagnósticos se concretizam em ações práticas. A qualidade da implementação depende da capacidade de articular a complexidade do ambiente, as variáveis contextuais e os atores estratégicos, utilizando instrumentos de avaliação preditiva, monitoramento e participação social para ajustar rotas e garantir resultados efetivos (Pressman & Wildavsky, 1973). Nesse sentido, o diálogo entre dados, modelos teóricos (incluindo a teoria dos jogos) e experiências anteriores promove um ciclo virtuoso de formulação, implementação, avaliação e reaprendizagem.

### **2.3 Avaliação de Prognóstico em Políticas Públicas**

A avaliação de prognóstico é uma modalidade de avaliação *ex ante* que busca antecipar os resultados e efeitos futuros de uma política pública, a partir da análise de informações disponíveis, teorias explicativas e modelos preditivos. Essa abordagem é essencial para fundamentar decisões estratégicas, orientar a formulação e a implementação das políticas e estabelecer expectativas realistas e mensuráveis sobre seus efeitos (Vedung, 1997; Bamberger et al., 2012).

Esse tipo de avaliação fundamenta-se na premissa de que há um conjunto consistente de informações, tanto quantitativas quanto qualitativas, capaz de permitir a modelagem da trajetória de uma política pública ao longo do tempo. Tal modelagem apoia-se em uma teoria causal explícita, que estabelece as relações entre os elementos essenciais do processo decisório e de implementação da política. Nesse sentido, parte-se da identificação clara do problema público que motivou a intervenção estatal, seguida da formulação da política ou programa destinado a enfrentá-lo. Define-se, então, o propósito da política, isto é, os objetivos estratégicos e os resultados esperados que orientam as ações governamentais. Essa estrutura causal também incorpora o marco regulatório aplicável, composto pelas normas jurídicas, diretrizes e instrumentos administrativos que regem a execução da política e delimitam seu campo de atuação. Por fim, contempla-se a identificação e o mapeamento dos atores envolvidos, órgãos públicos, entidades parceiras, beneficiários e demais partes interessadas, cuja interação e coordenação são determinantes para o êxito ou

fracasso da intervenção. Com base nesses elementos, a teoria da política pública formula hipóteses sobre o que deve acontecer, de que forma e em qual prazo.

Na avaliação prognóstica, definem-se metas claras e temporais, que permitem medir o progresso e o sucesso da política. Entre os conceitos centrais estão: *Outputs* que são produtos imediatos da política, como serviços entregues, programas executados, ou recursos alocados; *Outcomes* que se trata de efeitos intermediários e finais sobre a população-alvo, como melhoria nas condições sociais, econômicas ou ambientais e as Metas temporais que correspondem a prazos estabelecidos para a realização dos outputs e a obtenção dos *outcomes*, permitindo o acompanhamento e a aferição da eficácia.

A avaliação de prognóstico estabelece, assim, um cronograma de expectativas, por exemplo: “Ao final de 5 anos, espera-se que a taxa de analfabetismo na região X seja reduzida em 20% devido à ampliação do programa Y”. Sob uma perspectiva positivista, essa modalidade assume que, dada a correta implementação da política e o contexto estável, as consequências previstas ocorrerão conforme o modelo teórico. Isso implica que a política produzirá resultados objetivos e mensuráveis, que poderão ser confirmados por meio de avaliação posterior (*ex post*). Esse enfoque valoriza a objetividade, a mensuração rigorosa e a previsibilidade, considerando que a política pública é um fenômeno causal passível de modelagem e controle.

Trata-se de um instrumento vital para a gestão pública, pois a avaliação de prognóstico permite antecipar o desempenho das políticas, alinhar recursos e expectativas, e fornecer bases sólidas para a tomada de decisão. A clareza na formulação teórica, na definição dos atores, na delimitação de metas e na identificação das consequências esperadas é fundamental para garantir que a política siga um curso planejado e gere benefícios concretos à sociedade.

No campo da avaliação de políticas públicas, a noção de resultados válidos assume centralidade, uma vez que se refere à capacidade das evidências produzidas refletirem de forma fidedigna os efeitos reais da intervenção estatal sobre o problema público analisado.

A validade dos resultados assegura que as conclusões extraídas da avaliação correspondem efetivamente à relação causal entre a política implementada e os efeitos observados, oferecendo, assim, subsídios confiáveis para a tomada de decisão. Resultados válidos são indispensáveis tanto para garantir a credibilidade das avaliações junto a gestores, formuladores de políticas e à sociedade civil, quanto para

orientar correções, aperfeiçoamentos e o desenho de novas políticas públicas sustentadas por evidências empíricas. A literatura especializada identifica diferentes dimensões da validade que devem ser consideradas no processo avaliativo. A validade interna diz respeito ao grau em que os resultados podem ser atribuídos com confiança à intervenção analisada, minimizando viés de confundimento; a validade externa, por sua vez, refere-se à possibilidade de generalização dos achados para outros contextos, populações ou períodos (Rossi et al., 2004).

A validade de constructo busca assegurar que os instrumentos utilizados de fato mensurem os conceitos teóricos pretendidos, enquanto a validade de conteúdo verifica se os instrumentos contemplam todos os aspectos relevantes do fenômeno em estudo. Para assegurar essas dimensões, avaliadores recorrem a estratégias metodológicas rigorosas, como o uso de desenhos experimentais e quase-experimentais, grupos de controle, amostragens representativas e métodos mistos (qualitativos e quantitativos).

A triangulação de dados e métodos, o controle de variáveis externas e a padronização de instrumentos também figuram como técnicas fundamentais para garantir a consistência e a confiabilidade das conclusões obtidas. A literatura internacional oferece diversos exemplos de avaliações que, ao assegurar altos níveis de validade, contribuíram significativamente para o aprimoramento de políticas públicas. Avaliações de programas de transferência de renda, por exemplo, comprovaram a redução da pobreza e a melhoria da saúde infantil; estudos sobre políticas educacionais evidenciaram aumento nas taxas de alfabetização e no desempenho escolar e investigações sobre campanhas de vacinação validaram sua efetividade na prevenção de doenças e na ampliação da cobertura imunológica.

Esses casos ilustram o potencial da avaliação rigorosa não apenas para gerar conhecimento, mas para transformá-lo em orientação prática e tomada de decisão baseada em evidências concretas.

A avaliação jurídica de uma política pública requer a análise de sua aderência ao ordenamento jurídico, sobretudo aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade (CF/88, art. 37). Isso inclui verificar se há base legal para a atuação estatal, se a política respeita direitos fundamentais e se os instrumentos utilizados estão compatíveis com a legislação vigente (Santos & Carvalho, 2010).

O controle de legalidade é exercido por órgãos como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário, especialmente em casos de inconstitucionalidade, desvio de finalidade ou omissão do Estado. A avaliação jurídica considera também a *accountability* legal, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e os marcos legais específicos da política avaliada.

Tal como no programa “Minha Casa Minha Vida<sup>7</sup>”, a avaliação jurídica envolve examinar se a lei de criação foi respeitada, se os contratos com construtoras seguiram os princípios da licitação e ainda se houve atendimento ao direito social à moradia (art. 6º da CF).

Há ainda no âmbito da avaliação de políticas públicas, o aspecto gerencial que corresponde à análise do desempenho operacional da política ou programa, enfatizando critérios como eficiência, efetividade e economicidade. A avaliação da eficiência busca verificar se os recursos públicos foram utilizados de maneira racional, com uma relação custo-benefício adequada e otimização dos insumos empregados. Já a efetividade refere-se à capacidade da intervenção estatal de alcançar seus objetivos finais, medindo os efeitos concretos produzidos em relação ao problema público inicialmente diagnosticado. Por sua vez, a economicidade diz respeito à realização das atividades com o menor custo possível, sem prejuízo da qualidade e dos resultados entregues à sociedade. Para que esse monitoramento seja realizado de forma sistemática e mensurável, a literatura recomenda o uso de indicadores SMART, isto é, indicadores específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais, os quais fornecem parâmetros objetivos e comparáveis para o acompanhamento contínuo da execução e dos resultados da política. Esses instrumentos, ao alinhar critérios técnicos a metas estratégicas, contribuem decisivamente para o aprimoramento da gestão pública orientada por resultados.

A lógica gerencial moderna incorpora a gestão orientada por resultados e a melhoria contínua, baseada em ciclos de feedback e replanejamento. Ferramentas como o SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), Painéis de

---

<sup>7</sup> O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) constitui-se como uma iniciativa habitacional do governo federal brasileiro, instituída em março de 2009. Sob a gestão do Ministério das Cidades, a política promove subsídios e condições facilitadas de crédito para a aquisição de moradias por populações de baixa renda em áreas urbanas e rurais, visando a redução do déficit habitacional no país. Registra-se que, desde sua implementação, o programa viabilizou a entrega de mais de 6 milhões de unidades habitacionais (Brasil, 2025). Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 03 nov. 2025.

Monitoramento e auditorias operacionais são frequentemente utilizadas na administração pública brasileira.

No programa Bolsa Família<sup>8</sup>, por exemplo, a avaliação gerencial observa o tempo de cadastro e liberação de recursos, o percentual de famílias com condicionalidades cumpridas, o custo operacional por benefício concedido e o impacto sobre indicadores como evasão escolar ou desnutrição.

Os exemplos mostrados acima nos mostram que avaliar politicamente uma política pública envolve verificar se ela atende ao interesse coletivo, se foi construída com participação social e se fortalece ou fragiliza a democracia. A legitimidade depende não apenas da legalidade, mas da representatividade dos interesses atendidos. Além disso, o ciclo de vida das políticas é permeado por negociações políticas, conflitos distributivos, coalizões de apoio e veto, o que deve ser considerado na avaliação.

A análise ampliada dos aspectos jurídico, gerencial e político mostra que a avaliação de políticas públicas exige múltiplas competências e abordagens integradas. Nenhuma dimensão é suficiente isoladamente. A legitimidade, eficácia e sustentabilidade das políticas dependem da harmonização entre conformidade legal, eficiência gerencial e legitimação política, com constante diálogo entre Estado, sociedade civil e academia.

## 2.4 Do Objeto da Pesquisa

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico na consolidação de um Estado Democrático de Direito no Brasil, instituindo um novo paradigma para as políticas públicas sociais, notadamente no que concerne à Seguridade Social<sup>9</sup>. Nos termos do artigo 194 da Carta Magna, a Seguridade Social

---

<sup>8</sup> O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Brasil, reconhecido internacionalmente por já ter tirado milhões de famílias da fome. O Governo Federal lançou o programa com mais proteção às famílias, com um modelo de benefício que considera o tamanho e as características familiares, aquelas com três ou mais pessoas passarão a receber mais do que uma pessoa que vive sozinha. Além de garantir renda para as famílias em situação de pobreza, o Programa Bolsa Família busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social. O Bolsa Família busca promover a dignidade e a cidadania das famílias também pela atuação em ações complementares por meio de articulação com outras políticas para a superação da pobreza e transformação social, tais como esporte, ciência e trabalho. BRASIL. Programa Bolsa Família. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 03 nov. 2025.

<sup>9</sup> Conforme o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social é composta por um tripé de políticas: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Esta definição será detalhada na sessão

passou a abranger de forma integrada as ações relativas à saúde, à assistência social e à previdência social, com o objetivo fundamental de assegurar os direitos sociais dos cidadãos, pautada nos princípios da universalidade da cobertura, equidade na forma de participação no custeio e uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Brasil, 1988).<sup>10</sup>

O sistema previdenciário, inserido nesse arcabouço, foi concebido como um direito fundamental do trabalhador, conforme previsto no artigo 201 da CF/88, visando proteger o indivíduo diante de contingências como invalidez, morte, idade avançada e tempo de contribuição. A lógica constitucional, nesse sentido, estabeleceu um pacto solidário entre gerações, financiado por meio da contribuição tripartite (empregado, empregador e Estado), estruturando-se como instrumento de justiça social e redistribuição de renda.

---

2.4, onde se discute a natureza integrada dessas ações destinadas a assegurar os direitos sociais básicos.

<sup>10</sup> Texto compilado conforme *Art. 194 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10655147/artigo-194-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 1 nov. 2025.

Entretanto, a concepção ampla e inclusiva prevista pela Constituição sofreu, desde seus primeiros anos, pressões contrárias, sobretudo vinculadas ao discurso da necessidade de “ajuste fiscal” e da “sustentabilidade financeira”, que culminaram em reformas profundas do sistema. Assim, a trajetória da Previdência Social pós-1988 foi marcada por um tensionamento entre os princípios constitucionais da seguridade social e as sucessivas emendas constitucionais que impuseram restrições ao acesso aos benefícios.

A Previdência Social, junto à Assistência Social e à Saúde, compõe a Seguridade Social brasileira, constituindo uma rede de proteção que vai além de aposentadorias e pensões. Sua trajetória reflete disputas políticas e econômicas em torno do papel do Estado e, desde o início do século XX, passou de um modelo restrito a trabalhadores urbanos formais para um sistema ampliado pela Constituição de 1988, que instituiu princípios de solidariedade e justiça social.

A partir da década de 1990, o sistema foi alvo de sucessivas reformas orientadas pelo discurso do déficit fiscal. A EC nº 20/1998 (governo FHC 1995-1998) inaugurou regras mais restritivas; a EC nº 41/2003 (governo Lula 2003-2007) manteve essa diretriz; e a EC nº 103/2019 (governo Bolsonaro 2019-2022) promoveu a mudança mais profunda, elevando idades mínimas (65 anos para homens e 62 para mulheres), extinguindo a aposentadoria apenas por tempo de contribuição, alterando o cálculo da média salarial (de 80% para 100% das contribuições) e reduzindo valores de pensões e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Essas reformas expressam, como observa Carvalho (2022), a tensão entre o “Estado Democrático de Direito”, voltado à efetivação de direitos, e o “Estado Ajustador”, guiado pela austeridade fiscal:

Este Estado assume, em maior ou menor grau, a postura de abdicar de sua responsabilidade social, enveredado por políticas focalistas, marcadas pela seletividade, sem nenhuma perspectiva de uma real política de inclusão social (Carvalho, 2022).

[...] outro elemento definidor do perfil desse Estado é sua baixa responsabilidade social, claramente expressa na secundarização do social nas políticas estatais. De fato, ao longo dos governos de Collor de Melo, de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, foi sendo, progressivamente gestada uma perversa desmontagem do Estado no social. O programa de ajuste estrutural brasileiro priorizando, sempre, a busca de equilíbrios macroeconômicos às expensas dos sistemas de proteção social, efetivou o desmonte do já precário sistema de políticas sociais públicas e a destituição de conquistas institucionais acumuladas ao longo de décadas (Carvalho, 2022).

Nesse contexto, entre 2019 e 2022, observou-se o dismantelamento de políticas de proteção social, com retrocessos nos direitos trabalhistas e previdenciários, descumprimento de garantias constitucionais da Seguridade Social e adoção de regras mais restritivas de acesso a benefícios. Esse processo integrou um cenário mais amplo de austeridade, desmonte institucional e criminalização da pobreza, deslocando o eixo da universalidade e solidariedade para a responsabilização individual.

A trajetória da Previdência Social no Brasil é marcada por uma tensão constante entre a busca pela universalização dos direitos e as pressões por ajuste fiscal. Desde a institucionalização no início do século XX, o sistema passou por fases de expansão e consolidação, culminando na Constituição Federal de 1988, que a inseriu no contexto mais amplo da Seguridade Social, abrangendo Saúde e Assistência Social, sob os princípios da solidariedade e justiça.

A partir da década de 1990, o sistema previdenciário brasileiro passou por sucessivas reformas (EC nº 20/1998, EC nº 41/2003 e EC nº 103/2019), todas justificadas pelo argumento do déficit e da sustentabilidade fiscal. Essas alterações modificaram a entrada para os direitos previdenciários, atingindo com mais força os segmentos mais economicamente frágeis da sociedade.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, em particular, promoveu a mais ampla e profunda alteração do regime, estabelecendo, entre outras medidas, a elevação da idade mínima para aposentadoria, mudanças na fórmula de cálculo dos benefícios e critérios mais rigorosos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Tais reformas refletiram um contexto de crescente austeridade fiscal e de redefinição do papel do Estado, fundamentados no déficit e no aumento da população de idosos.

Nesse cenário, a transição demográfica torna-se central para a compreensão dos argumentos que sustentam a reforma. O Brasil passa por um acelerado processo de envelhecimento populacional, o que implica no aumento da razão de dependência entre a população ativa e inativa. Tal dinâmica é frequentemente mobilizada para justificar reformas restritivas, desconsiderando, contudo, as profundas desigualdades sociais e regionais que caracterizam o país, e que impõem desafios adicionais à universalização dos direitos sociais.

Já a Emenda Constitucional nº 20/1998 foi fruto de uma construção da agenda neoliberal, coroando a lógica fiscalista ao estabelecer critérios mais restritivos. No

governo Lula (2003-2007), a EC nº 41/2003 instituiu a contribuição dos inativos e alterou regras de transição e cálculo de aposentadorias no setor público. Sob Jair Bolsonaro (2019-2022), a EC nº 103/2019 uniformizou critérios de acesso entre os regimes, impôs idades mínimas rígidas para aposentadoria, reduziu valores de pensões e dificultou o acesso ao BPC.

Observa-se como as políticas de austeridade fiscal afetaram de forma negativa a qualidade de vida da população brasileira, com efeitos acentuados também sobre as mulheres. Logo, essa análise fortalece a necessidade de repensar as reformas sob uma perspectiva de garantia de direitos, especialmente para os grupos atingidos pelas medidas de ajuste.

A análise dos efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre os direitos previdenciários no Ceará exige uma fundamentação teórica que transcenda a mera avaliação técnica da política pública, incorporando a dimensão regional e as desigualdades estruturais que historicamente moldam o Nordeste brasileiro.

O pensamento de Celso Furtado (2006) e a discussão sobre a Questão Nordestina fornecem o arcabouço conceitual essencial para esta compreensão. Furtado, ao analisar o subdesenvolvimento, demonstrou que a dinâmica de acumulação capitalista no Brasil não se deu de forma homogênea, mas sim por meio de um processo que gerou e perpetuou a disparidade entre o Centro-Sul e o Nordeste. A região Nordeste, segundo essa perspectiva, não é apenas uma área “atrasada”, mas sim uma região cuja estrutura econômica e social foi moldada pela subordinação ao centro hegemônico, resultando em um “contraponto inacabado da acumulação” (Ferreira, 1983).

A subordinação histórica e estrutural da região Nordeste, especialmente do Ceará, às dinâmicas de exclusão social e econômica manifesta-se de forma aguda no campo previdenciário, evidenciando um conjunto de fatores que tornam sua população particularmente vulnerável às restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Primeiramente, a estrutura do mercado de trabalho regional é marcada por elevados índices de informalidade e vínculos empregatícios frágeis, o que dificulta sobremaneira a comprovação do tempo de contribuição e da qualidade de segurado — requisitos que se tornaram substancialmente mais rígidos após a reforma (Araújo, 2006). A informalidade, como característica estrutural da economia nordestina, transforma-se, assim, em um obstáculo sistêmico ao acesso aos benefícios previdenciários.

Além disso, a expressiva presença de trabalhadores rurais, pescadores e agricultores familiares, ainda que enquadrados no Regime de Economia Familiar, enfrenta crescentes dificuldades para comprovar o exercício da atividade laboral. A escassez de documentação formal, aliada à burocratização dos processos administrativos, intensificada pela digitalização dos sistemas e pela prevalência de uma lógica fiscalista, agrava a exclusão dos segmentos mais pobres e geograficamente isolados. Nesse cenário, o acesso aos direitos previdenciários torna-se ainda mais limitado, reproduzindo ciclos históricos de desigualdade.

Outro fator é a intersecção entre a chamada Questão Nordeste e a Questão Social evidencia que as desigualdades regionais não apenas se refletem em índices mais elevados de pobreza, mas também em menor acesso a serviços públicos essenciais. A Previdência Social e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), nesse contexto, operam como dispositivos fundamentais de proteção social e redistribuição de renda. Ao restringir o acesso a esses instrumentos, a EC nº 103/2019 não apenas impõe um ajuste de natureza fiscal, mas aprofunda a desigualdade estrutural, penalizando de forma agravada justamente os grupos já vulnerabilizados na base da pirâmide social. Portanto, a reforma previdenciária, ao adotar uma lógica de ajuste fiscal e de uniformização de regras que ignora as assimetrias regionais, atua como um mecanismo que reforça a vulnerabilidade estrutural do Nordeste. A análise dos indeferimentos de benefícios no Ceará (2020-2021) deve ser lida sob a lente dessa desigualdade histórica, compreendendo que a dificuldade de acesso aos direitos previdenciários é um reflexo direto do “contraponto inacabado” da acumulação capitalista no Brasil. A EC 103/2019, nesse sentido, é um instrumento que aprofunda a lógica do “Estado Ajustador” (Carvalho, 2019), em detrimento do “Estado Democrático de Direito”, com consequências mais severas para a região Nordeste.

## **2.5 Políticas Setoriais, Regionais e a Crítica ao Mito do Setor Público vs. Setor Privado: A Perspectiva do Estado Empreendedor**

A discussão sobre a Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) e a prevalência da lógica do “Estado Ajustador” (Carvalho, 2019) sobre o “Estado Democrático de Direito” encontra um poderoso contraponto teórico na obra de Mariana Mazzucato, especialmente em sua crítica ao mito da ineficiência estatal e da superioridade do setor privado na criação de valor. Em *O Estado Empreendedor: Desmascarando o*

mito do setor público versus setor privado (2014), Mazzucato desafia a narrativa dominante que retrata o Estado como um mero “corretor de falhas de mercado” e o setor privado como o único motor da inovação e da riqueza.

Para Mazzucato (2014), o Estado não é apenas um facilitador, mas um agente ativo e fundamental na criação de valor, assumindo os maiores riscos e investindo em áreas de incerteza que o capital privado, por aversão ao risco, evita. Essa visão é crucial para a análise de Políticas Setoriais e Regionais, pois reposiciona o papel do Estado de um ente passivo e burocrático para um agente estratégico, capaz de moldar e criar novos mercados.

A relevância da crítica de Mazzucato (2014) para esta pesquisa reside na desconstrução da premissa fiscalista que justificou a EC nº 103/2019. A reforma previdenciária foi amplamente defendida sob o argumento de que o sistema era insustentável e deficitário, uma narrativa que se alinha à visão de um Estado ineficiente que drena recursos do setor produtivo. Mazzucato (2014) argumenta que o conceito de valor público deve ser redefinido. O valor não é apenas criado no momento da troca (pelo setor privado), mas é o resultado de um processo coletivo e de longo prazo, no qual o investimento público em infraestrutura, educação, saúde e, crucialmente, proteção social, desempenha um papel central.

Sob a perspectiva das políticas públicas orientadas à promoção do desenvolvimento social e regional, a Previdência Social não deve ser compreendida como um mero custo fiscal ou como um entrave orçamentário, mas sim como um investimento estratégico capaz de gerar valor público e econômico. Em primeiro lugar, sua função redistributiva contribui decisivamente para a redução da vulnerabilidade estrutural, ao garantir renda mínima em situações de velhice, invalidez ou incapacidade laborativa. Esse mecanismo não apenas assegura dignidade a milhões de brasileiros, como também atua como um estabilizador automático da demanda agregada, especialmente em contextos periféricos e desiguais como o Nordeste brasileiro. Em segundo lugar, a existência de um sistema previdenciário robusto e confiável estimula a produtividade ao oferecer segurança econômica, o que permite que os trabalhadores assumam riscos produtivos, invistam em educação e qualificação profissional e participem de mercados de trabalho mais dinâmicos, sem o temor da miséria na inatividade. Por fim, a Previdência desempenha um papel crucial na correção das desigualdades regionais, funcionando como a principal política de transferência de renda em regiões marcadas pela informalidade, pelo

subdesenvolvimento histórico e pelas falhas de mercado. Conforme observa Ferreira (1983), trata-se de um "contraponto inacabado da acumulação", no qual os benefícios previdenciários e assistenciais, como o BPC, tornam-se instrumentos centrais para a mitigação das assimetrias estruturais entre regiões e grupos sociais.

A visão de Mazzucato (2014) sobre o Estado Empreendedor se conecta diretamente com a necessidade de Políticas Setoriais e Regionais ativas. O Ceará, com sua alta taxa de informalidade e dependência de benefícios sociais, é um exemplo de como a ausência de um Estado com visão estratégica e orientada por missões pode agravar a vulnerabilidade.

A EC nº 103/2019, ao impor regras uniformes e mais rígidas, falha em reconhecer as assimetrias regionais e setoriais do país. A lógica do ajuste fiscal, que é o cerne da reforma, ignora o papel empreendedor do Estado na criação de um ambiente de segurança social que é pré-requisito para o desenvolvimento regional sustentável. Ao invés de investir em mecanismos que formalizem o trabalho e integrem a população vulnerável ao sistema contributivo (uma missão pública), a reforma opta por excluir, tratando a proteção social como um passivo a ser cortado.

Em suma, a análise da reforma previdenciária à luz da crítica de Mazzucato (2014) permite argumentar que a EC nº 103/2019 não é apenas uma medida de ajuste técnico, mas uma manifestação da ideologia do "Estado Ajustador" que, ao desvalorizar o papel do Estado na criação de valor público e social, penaliza duplamente as regiões e os grupos mais vulneráveis, como os do Ceará, que dependem da ação estatal estratégica para superar o subdesenvolvimento estrutural.

Com fundamento na obra de Carvalho (2019), a trajetória histórica das políticas públicas no Brasil evidencia, portanto, uma tensão permanente entre dois projetos de Estado: o "Estado Democrático de Direito", que prioriza direitos, e o "Estado Ajustador", que adota a lógica da austeridade fiscal. Assim, a reforma do ano 2019 confirmou o modelo anterior. Apesar das nuances de cada reforma, a leitura comparada aponta uma linha contínua: a substituição da proteção pela lógica do ajuste fiscal. O resultado é um sistema fragmentado, excludente e cada vez mais distante dos princípios constitucionais de 1988.

A primeira grande alteração no regime previdenciário após a CF/88 deu-se com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Tal reforma teve como justificativa central a necessidade de sanear as contas públicas, com foco na alegada insustentabilidade do sistema

previdenciário frente ao envelhecimento populacional e à informalidade do mercado de trabalho.

A Emenda Constitucional nº 20/1998, de 1998, representou uma inflexão importante na trajetória da previdência social brasileira ao introduzir profundas alterações no regime previdenciário dos servidores públicos. As mudanças sinalizaram uma reorientação do sistema para um modelo mais restritivo e contributivo, sob a justificativa de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Entre os aspectos mais relevantes, destacam-se: a definição de idade mínima e tempo de contribuição para aposentadoria, com regras distintas para homens e mulheres; a exigência de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo para a concessão da aposentadoria voluntária; a adoção de proventos proporcionais ao tempo de contribuição em caso de aposentadoria por invalidez, salvo em hipóteses específicas; e a vedação da contagem de tempo fictício.

**II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;**  
**III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:** (grifo nosso)  
(Brasil, 1998).<sup>11</sup>

Essa alteração marcou o início de um processo de transição do modelo protetivo e universalista para um paradigma restritivo e seletivo, impactando diretamente a efetivação do direito à previdência social por parte dos trabalhadores de baixa renda e trajetória laboral descontínua.

Na sequência do processo de reformas previdenciárias, a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, aprovada durante a gestão do governo Lula (2003-2007), promoveu uma nova rodada de ajustes no sistema, com ênfase nos regimes próprios de previdência social voltados aos servidores públicos. Entre as alterações mais relevantes, destacam-se a fixação de novas idades mínimas para aposentadoria no setor público, a instituição de um teto remuneratório aplicável aos proventos de aposentadoria, a redução das possibilidades de integralidade e paridade entre ativos e inativos, bem como a introdução do Regime de Previdência

---

<sup>11</sup> BRASIL. Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. *Altera o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 1 nov. 2025.

Complementar, medida que sinaliza uma transição em direção à capitalização parcial dos benefícios futuros, alterando de modo significativo a lógica de proteção anteriormente vigente no funcionalismo.

Embora promovida por um governo com orientação progressista, a EC nº 41 aprofundou a lógica fiscalista, priorizando o equilíbrio orçamentário em detrimento da lógica de proteção social, ainda que mantendo certos mecanismos de transição e salvaguardas. As reformas de 1998 e 2003, portanto, consolidaram um ciclo de revisões constitucionais que redefiniram os contornos da Previdência Social brasileira, reduzindo gradualmente seu alcance universal e solidário, e preparando o terreno jurídico e institucional para a reforma mais profunda, implementada em 2019.

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, aprovada durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), representa a maior reestruturação do sistema previdenciário brasileiro desde a promulgação da CF/88. Apresentada sob o argumento de “evitar o colapso das contas públicas”, a reforma foi pautada em uma narrativa de responsabilização individual do trabalhador e deslegitimação do caráter social da previdência.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 promoveu uma série de alterações estruturais no sistema previdenciário brasileiro, com impacto tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto no Regime Próprio dos servidores públicos (RPPS). Entre as mudanças mais significativas, destacam-se a unificação das regras entre os dois regimes e a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, substituída por exigências de idade mínima. Houve também ampliação do tempo de contribuição necessário para a concessão de benefícios e mudanças nas alíquotas de contribuição, que passaram a ser progressivas. O cálculo dos benefícios foi alterado, passando a considerar toda a vida contributiva do segurado, o que, na prática, tende a reduzir o valor final das prestações. Ademais, a reforma implicou diminuição dos valores das pensões por morte e dos benefícios por incapacidade temporária, ao mesmo tempo em que reforçou a centralidade da lógica atuarial e contributiva, em detrimento do caráter protetivo e redistributivo que historicamente orientou o sistema previdenciário brasileiro.

Essa reconfiguração normativo-institucional aprofunda o distanciamento entre a letra da Constituição e a realidade do direito previdenciário, conforme aponta Kerbauy (2023),

A reforma da previdência social promovida pela EC 103/19 impede direitos sociais na tentativa de contenção de despesas. A Constituição Federal, em diversos dispositivos, indica a necessidade de promoção social, com erradicação da pobreza e das desigualdades. Diretrizes econômicas trilham um caminho bipartido entre a necessidade de promover justiça social de um lado e de manter liberdade e livre-iniciativa de outro. Nesse cenário, sob a constante alegação de déficit das contas previdenciárias, com impacto econômico especial para o país, os direitos foram mitigados para ajustar os gastos ao tamanho da arrecadação. A contabilização de perdas e ganhos com a reforma implica em assumir que os benefícios previdenciários colaboram para o desenvolvimento econômico e incrementam o PIB. Não obstante, a constatação fria da relação entre despesas e receitas da previdência, depois de 3 anos de vigência da EC 103/19, é que o déficit previdenciário persiste, muito embora nesta análise os reflexos sociais acabem ocupando posição secundária e de pouco destaque.

Com isso, o autor nos alerta que a EC 103/2019 representa um desmonte silencioso da seguridade social, cujo foco principal foi a contenção de gastos e não a ampliação da justiça social. As implicações da reforma de 2019 não se restringem ao plano normativo, uma vez que provocou transformações significativas na gestão da previdência social, sobretudo no que se refere aos processos de análise, concessão e indeferimento de benefícios. A racionalização administrativa e o incentivo ao uso de plataformas digitais, tal como *Meu INSS*<sup>12</sup>, produziram um ambiente de maior automatização decisória, porém nem sempre acompanhada de garantias efetivas de acesso ao direito.

O indeferimento de benefícios passou a ser mais frequente, em parte pela elevação dos requisitos legais, e em parte pela mudança nos parâmetros de avaliação administrativa. Essa realidade é observada com maior impacto entre os grupos vulneráveis – trabalhadores informais, rurais, pessoas com deficiência e idosos em situação de pobreza – para os quais o cumprimento de requisitos documentais e contributivos tornou-se um obstáculo quase intransponível.

Além disso, a EC nº 103/2019 promoveu alterações nos critérios de cálculo dos benefícios, diminuindo seu valor real, o que contribui para o rebaixamento do padrão de vida dos beneficiários e a ampliação das desigualdades sociais. Carvalho (2002) assevera:

Sob a direção dos organismos financeiros internacionais, a principal estratégia política utilizada para viabilizar as reformas requeridas foi a

---

<sup>12</sup> O aplicativo é um canal de contato online com os cidadãos, possibilitando consultas e emissão de extratos, acesso a dados sobre contribuições previdenciárias, empregadores e períodos trabalhados. **BRASIL.** Meu INSS – Central de Serviços. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/apps/meu-inss-central-de-servicos#:~:text=O%20aplicativo%20%C3%A9%20um%20canal,previdenci%C3%A1rias%2C%20em%20empregadores%20e%20per%C3%ADodos%20trabalhados>. Acesso em: 03 nov. 2025.

despolitização da proteção social, que passou a ser discutida sob a égide da viabilidade financeira, da eficácia e da incompatibilidade entre os sistemas de proteção social e as novas configurações do mundo do trabalho. Suas diretrizes são recriar os mecanismos de mercado na provisão de serviços sociais e/ou repassar parte dos fundos públicos para a área privada, além de reter, na esfera pública, apenas, programas voltados para os grupos vulneráveis.

As reformas de inspiração fiscalista tendem a corroer a função redistributiva da previdência, deslocando-a de seu papel estruturante na promoção da cidadania para uma função estritamente contábil. Isso fragiliza o compromisso constitucional com a justiça social e coloca em risco o pacto solidário que fundamenta o sistema.

A EC nº 103/2019 deve ser compreendida, do ponto de vista teórico, como um produto do avanço da racionalidade neoliberal sobre o campo da seguridade social. Conforme aponta Bourdieu (1998), o neoliberalismo impõe ao Estado a lógica do mercado, naturalizando a exclusão como efeito colateral necessário para a manutenção da ordem econômica.

Dado que concentra um conjunto de recursos materiais e simbólicos, o Estado tem a capacidade de regular o funcionamento dos diferentes campos, seja por meio de intervenções financeiras (como, no campo econômico, os auxílios públicos a investimentos ou, no campo cultural, os apoios a tal ou qual forma de ensino), seja através de intervenções jurídicas (como as diversas regulamentações do funcionamento de organizações ou do comportamento dos agentes individuais) (Bourdieu *apud* Vieira; Marques, 2018, p. 324).

Essa racionalidade traduz-se, na seara previdenciária, pela adoção de critérios cada vez mais seletivos, por uma crescente responsabilização individual do trabalhador e pela erosão das garantias constitucionais. Nessa perspectiva a reforma desloca o eixo da proteção social para um modelo baseado na meritocracia contributiva, que ignora as desigualdades estruturais do país.

Nesse sentido, a seletividade da cobertura previdenciária deixa de ser apenas um mecanismo técnico de focalização e passa a representar um instrumento de exclusão ativa, que opera por meio de barreiras burocráticas, tecnológicas e legais. O impacto é mais perverso justamente sobre aqueles que mais demandam a proteção estatal: os pobres, os informais, os desassistidos. A leitura crítica da EC nº 103/2019, portanto, exige a articulação entre o plano jurídico-normativo, o funcionamento institucional e os efeitos sociais concretos, sob pena de se obscurecer a realidade excludente que o novo modelo reforça.

A Previdência Social brasileira, gerenciada pelo INSS, é responsável pela concessão e manutenção de benefícios previdenciários e assistenciais. Em junho de

2025, o INSS registrou o pagamento de mais de 41 milhões de benefícios, mobilizando cerca de R\$ 83,4 bilhões, conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social – Vol. 30, nº 9. Apesar dessa magnitude como política pública, persistem desafios estruturais: a chamada “fila do INSS” alcançava 2,4 milhões de requerimentos pendentes, dos quais 197 mil no Ceará, destacando-se os pedidos de benefícios por incapacidade (75 mil) e assistenciais ou previstos em leis específicas (45 mil). Mesmo com a digitalização dos serviços, o tempo médio de concessão ainda era de 51 dias no país e 49 dias no Nordeste, o que revela a persistência de gargalos operacionais na análise dos pedidos.<sup>13</sup>

Outro dado crítico é a taxa de indeferimento, que atingiu 44% dos requerimentos analisados em junho de 2025, motivada principalmente pela não comprovação de incapacidade, renda acima do limite para o BPC, ausência de filiação ao RGPS ou requisitos de idade/tempo pós-reforma. Embora o INSS tenha concluído mais análises do que o volume de novos requerimentos, reduzindo levemente a fila, a demanda reprimida permanece elevada. Além disso, o aumento de 11,5% nos empréstimos consignados<sup>14</sup> em 2025, sobretudo entre aposentados e pensionistas, indica o agravamento do endividamento entre beneficiários. Esses indicadores revelam a centralidade do INSS como eixo da Seguridade Social, mas também evidenciam as contradições entre sua capacidade operacional e a efetividade da proteção social.

## **2.6 A Tensão entre o Estado Democrático de Direito e o Estado Ajustador**

Com fundamento na obra de Carvalho (2019), a trajetória histórica das políticas públicas no Brasil evidencia, portanto, uma tensão permanente entre dois projetos de Estado: o “Estado Democrático de Direito”, que prioriza direitos, e o “Estado Ajustador”, que adota a lógica da austeridade fiscal.

---

<sup>13</sup> Segundo dados empíricos do INSS A realidade operacional descrita nesta pesquisa, aponta a existência da “fila do INSS”, que em junho de 2025 contava com 2,4 milhões de requerimentos pendentes. Esse volume acumulado é uma evidência documental (extraída do Boletim Estatístico da Previdência Social) da incapacidade operacional e da sobrecarga da autarquia.

<sup>14</sup> O aumento expressivo no volume de empréstimos consignados entre aposentados e pensionistas em 2025 (cerca de 11,5%) aponta para um fenômeno de endividamento sistêmico. Esse dado revela que o benefício previdenciário, muitas vezes, não é suficiente para a subsistência diante da precariedade das famílias, consumindo a renda de sujeitos que já se encontram em situação de vulnerabilidade.

Assim, a reforma do ano 2019 confirmou o modelo anterior. Apesar das nuances de cada reforma, a leitura comparada aponta uma linha contínua: a substituição da proteção pela lógica do ajuste fiscal. O resultado é um sistema fragmentado, excludente e cada vez mais distante dos princípios constitucionais de 1988.

O debate sobre o desenvolvimento regional no Brasil está profundamente vinculado à forma como o Estado brasileiro estruturou suas políticas econômicas e sociais em distintos momentos históricos. As reflexões de Tânia Bacelar de Araújo, somadas às de Carlos Américo Leite Moreira (2022), permitem compreender que o desenvolvimento nacional foi marcado por profundas assimetrias territoriais, resultantes da concentração de investimentos e da formação desigual do capital produtivo.

Durante mais de quatro séculos, o Brasil se constituiu como economia primário-exportadora, baseada na estrutura latifundiária, na escravidão e na dependência do mercado externo. Somente nas primeiras décadas do século XX, com a industrialização e a urbanização, surgiu o país urbano-industrial, ainda fortemente concentrado na região Sudeste. Como observa Araújo, essa industrialização consolidou um “arquipélago de regiões” (em referência a Chico de Oliveira), nas quais as economias regionais se articulavam mais com o exterior do que entre si. Faltava, portanto, uma política nacional de desenvolvimento regional capaz de promover integração econômica e equidade territorial.

Esse processo de concentração produtiva foi reforçado por um modelo de acumulação de capital que, segundo Moreira (2022), evoluiu de uma fase de industrialização induzida pelo Estado para uma etapa de financeirização e internacionalização, na qual o mercado passou a comandar a dinâmica regional. A partir das décadas de 1990 e 2000, as políticas neoliberais substituíram a noção de planejamento territorial e redistribuição por uma lógica de ajuste fiscal e desregulamentação. O resultado foi a fragilização das políticas públicas regionais e sociais, com impacto direto sobre o sistema de Previdência Social, que depende da formalização do trabalho e da vitalidade econômica dos territórios.

A análise de Moreira (2022) mostra que o Nordeste foi a região que mais sentiu os efeitos dessa mudança estrutural. A redução dos investimentos públicos, a retração do crédito de desenvolvimento e o enfraquecimento das políticas distributivas (Oliveira; Moreira; Castro, 2005) geraram um ciclo de dependência e vulnerabilidade

econômica. Nesse contexto, a Previdência Social, ao lado da assistência, assumiu papel de pilar redistributivo e de sustentação de economias locais — sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte, onde os benefícios previdenciários funcionam como principal fonte de renda.

A reforma previdenciária de 2019 (EC nº 103/2019), analisada nesta dissertação, deve ser compreendida à luz dessa trajetória. Ela representa a institucionalização de um Estado ajustador, fiscalmente restritivo e subordinado à racionalidade financeira — o mesmo Estado que, como descreve Araújo, abandonou o planejamento regional e a busca por um desenvolvimento equilibrado. A ênfase em metas fiscais e na capitalização individual substitui a lógica redistributiva e rompe o elo histórico entre trabalho, previdência e desenvolvimento regional.

A conciliação das leituras de Araújo e Moreira (2005) revela que o recuo do Estado como promotor do desenvolvimento e o avanço das forças de mercado reconfiguraram não apenas o espaço produtivo nacional, mas também o próprio conceito de cidadania social. A ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional e o enfraquecimento da Previdência Social são faces de um mesmo processo de desresponsabilização pública diante das desigualdades estruturais. No Nordeste, essa dinâmica produz uma dupla exclusão: econômica, pela precarização do emprego; e social, pela limitação do acesso aos direitos previdenciários.

Assim, o exame das políticas previdenciárias à luz do desenvolvimento regional confirma que não há proteção social sólida sem uma base produtiva equilibrada e sem a presença do Estado como articulador territorial. O retorno ao debate sobre uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), como propõe Araújo, e a revalorização do papel distributivo da Previdência Social, como enfatiza esta pesquisa, são condições essenciais para a retomada de um projeto de país mais justo, integrado e socialmente sustentável.

A análise da Reforma da Previdência de 2019 (EC nº 103/2019) e seus efeitos sobre a vulnerabilidade social no Ceará deve ser enquadrada na perspectiva mais ampla das Políticas Públicas no Brasil, conforme delineado por Tânia Bacelar de Araújo em *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e urgências* (2000). A autora oferece um arcabouço que permite compreender a Previdência Social não apenas como uma política setorial isolada, mas como um elemento crucial, embora historicamente marginalizado, dentro do projeto de desenvolvimento nacional.

Araújo (2000) argumenta que a herança das políticas públicas no Brasil é marcada por uma primazia das políticas econômicas em detrimento das políticas sociais e regionais. Historicamente, o foco esteve na acumulação de capital e no crescimento econômico, relegando as questões sociais e as disparidades regionais a um papel secundário ou compensatório. Essa herança se manifesta na tendência de tratar as políticas sociais, como a Previdência, como um custo a ser contido, e não como um investimento estrutural no desenvolvimento.

A Previdência Social, especialmente após a Constituição de 1988, que a integrou à Seguridade Social, representa um dos maiores avanços em termos de política social no país. Contudo, ela se encontra na encruzilhada das “heranças e urgências” do desenvolvimento brasileiro. A sucessão de reformas previdenciárias (1998, 2003, 2019) é a manifestação clara da primazia da política econômica e da lógica fiscalista. A narrativa do “déficit” e da “sustentabilidade” impõe a urgência do ajuste fiscal, que se sobrepõe à urgência social de garantir direitos e reduzir a desigualdade. A EC nº 103/2019, ao endurecer critérios e reduzir o valor dos benefícios, é o ápice dessa herança, tratando a Previdência como um problema de caixa e não como uma solução para a desigualdade. Quanto à urgência da Questão Regional a perspectiva de Araújo (2006) se conecta diretamente com a Questão Regional (discutida na subseção 2.2). A autora destaca que as políticas regionais nunca foram o centro das preocupações, o que levou à perpetuação do desenvolvimento desigual. No Nordeste, a Previdência Social, por meio dos benefícios rurais e assistenciais (BPC), assumiu um papel de política regional de fato, sendo a principal fonte de renda em muitos municípios e atuando como um fator de estabilização econômica e social. Outro ponto a se destacar, segundo Araújo (2006), é a fragmentação e a seletividade, uma vez que, EC nº 103/2019 intensifica essa seletividade ao criar regras que, embora formalmente universais, na prática excluem os grupos mais vulneráveis (trabalhadores informais, rurais, idosos pobres) que têm maior dificuldade em cumprir as novas exigências contributivas e burocráticas.

A lente de Tânia Araújo permite que a avaliação da EC nº 103/2019 transcenda a análise de custo-benefício fiscal. A reforma deve ser avaliada como um retrocesso na tentativa de consolidar a Previdência Social como uma política de desenvolvimento inclusivo. Ao invés de usar a política previdenciária para enfrentar as “urgências” do desenvolvimento (como a informalidade e a desigualdade regional), a reforma subordina à “herança” da austeridade fiscal.

A análise dos indeferimentos de benefícios torna-se, assim, uma evidência empírica de como a primazia da política econômica (o ajuste fiscal) se traduz em exclusão social e aprofundamento da desigualdade regional, confirmando a tese de que as políticas sociais e regionais continuam marginalizadas no projeto de desenvolvimento brasileiro.

A análise da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) ganha uma dimensão crítica inestimável ao ser examinada sob a ótica da Questão Regional e do que nos apresenta Celso Furtado (2006), conforme sistematizado por Tânia Bacelar de Araújo em seu ensaio de 2006. Este referencial teórico é fundamental para compreender por que as restrições previdenciárias impostas pela reforma têm um impacto desproporcionalmente maior sobre a população nordestina.

Araújo (2006) revisita o legado de Furtado para sublinhar que a Questão Nordestina não é um problema de atraso, mas sim o resultado de um processo histórico de desenvolvimento desigual e de subordinação da região à dinâmica de acumulação do Centro-Sul. A economia nordestina, marcada por uma estrutura produtiva mais frágil e pela persistência da informalidade e da pobreza, torna-se intrinsecamente mais vulnerável a choques econômicos e a políticas de austeridade fiscal.

O ponto central da articulação entre a Questão Regional e a Previdência Social, segundo a perspectiva de Araújo, reside no papel que os benefícios sociais e previdenciários assumiram no Nordeste, especialmente após a Constituição de 1988, são eles: Em primeiro plano, a Recomposição da Renda e Estabilização Econômica que reside em um contexto de fragilidade do mercado de trabalho e de baixa capacidade de geração de renda própria, os benefícios previdenciários (aposentadorias rurais, BPC, pensões) transformaram-se na principal, e muitas vezes única, fonte de renda para milhões de famílias. Araújo e outros autores demonstram que essa transferência de renda atua como um poderoso mecanismo de estabilização econômica regional, injetando recursos diretamente nas economias locais e mitigando a pobreza estrutural. Depois, a Mitigação da Desigualdade: que nos mostra que a Previdência Social, ao garantir um piso de renda, funciona como um fator de recomposição da renda e de redução da desigualdade, cumprindo um papel de política regional que as políticas de desenvolvimento tradicionais (como as de infraestrutura ou incentivos fiscais) não conseguiram cumprir de forma satisfatória.

A Reforma da Previdência de 2019, ao impor regras uniformes e mais rígidas de acesso e cálculo, ignora a função estabilizadora e regional que a Previdência Social exerce no Nordeste. A lógica fiscalista da EC nº 103/2019, ao tratar os benefícios como um passivo a ser cortado, atua como um mecanismo de desestabilização regional e de aprofundamento da vulnerabilidade.

As novas regras de comprovação de atividade rural, o aumento da idade mínima e a dificuldade de acesso ao BPC atingem o cerne da estrutura de proteção social que, de forma indireta, servia como política regional. A análise dos indeferimentos no Ceará (2020-2021) é a evidência empírica de que a reforma, ao desconsiderar as especificidades regionais e a herança do desenvolvimento desigual, penaliza os grupos mais vulneráveis e reforça a subordinação econômica do Nordeste, confirmando a persistência do “contraponto inacabado da acumulação”.

A trajetória das políticas públicas de emprego e da Previdência Social no Brasil revela uma interdependência estrutural entre as dimensões do trabalho, da proteção social e da intervenção estatal. Conforme analisam Araújo e Mota (2005), o Estado varguista instituiu um modelo de desenvolvimento fundado no trabalho formal e assalariado, no qual o acesso à previdência e aos direitos sociais estava condicionado à vinculação ao emprego com carteira assinada. A institucionalização dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) marcou o início de um pacto corporativista entre capital e trabalho, mediado pelo Estado, que consolidou o paradigma do “cidadão-trabalhador”.

Esse modelo de cidadania social, entretanto, entrou em crise a partir das reformas neoliberais das décadas de 1990 e 2000, quando o Estado passou a assumir o papel de regulador e ajustador fiscal, e não mais de promotor do pleno emprego e da seguridade social. A partir de 1998, como destaca a presente pesquisa, a reforma previdenciária foi incorporada ao projeto de austeridade fiscal, que redefiniu as fronteiras da proteção social. As Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 103/2019 traduzem essa transição, substituindo a lógica da solidariedade pela da responsabilização individual.

Nesse contexto, há um deslocamento do eixo das políticas sociais: da integração produtiva e proteção do trabalho, típica da Era Vargas, para a focalização e seletividade, características do período neoliberal. A articulação entre Previdência e políticas de emprego torna-se, então, desigual e fragmentada. Se, no modelo

varguista, a proteção social era vista como instrumento de coesão e desenvolvimento nacional, no neoliberalismo ela é reinterpretada como custo a ser reduzido.

Esta pesquisa evidencia que esse deslocamento atinge diretamente os trabalhadores informais, rurais e de baixa renda, que permanecem fora do sistema contributivo. Tal exclusão é reflexo da desarticulação entre as políticas de emprego e de previdência, já que o mercado de trabalho precarizado não oferece as condições necessárias para a contribuição regular e contínua exigida pelas novas regras da EC nº 103/2019. Assim, as reformas previdenciárias reproduzem o padrão de exclusão social que Araújo e Mota (2005) identificam como consequência do modelo neoliberal, que “prioriza o equilíbrio macroeconômico em detrimento do emprego e da inclusão social”.

Enquanto a Era Vargas consolidou o vínculo entre trabalho, cidadania e proteção social, o ciclo neoliberal fragmentou esse tripé, promovendo uma dissociação entre as políticas de emprego e de seguridade. O resultado, conforme demonstra a análise da pesquisa, é um sistema previdenciário excludente e seletivo, no qual o acesso aos direitos depende cada vez mais da capacidade contributiva individual e menos da solidariedade coletiva.

Portanto, a leitura articulada entre os estudos de Araújo e Mota (2005) e os resultados desta pesquisa evidencia que a reforma da Previdência de 2019 não apenas alterou regras técnicas, mas reafirmou a hegemonia de um modelo de Estado ajustador, herdeiro do ideário neoliberal, que subordina a proteção social à racionalidade fiscal. Tal movimento representa uma ruptura com o legado varguista, cujo projeto associava emprego, previdência e desenvolvimento, e desafia a construção de políticas públicas capazes de recompor o pacto social da cidadania trabalhista no Brasil contemporâneo.

Na década de 2000, o Brasil vivenciou um ciclo de consolidação de políticas públicas voltadas à inclusão social e ao fortalecimento da sociedade civil organizada, processo que Oliveira, Moreira e Castro (2005) associam à valorização do salário mínimo e à expansão da proteção social, especialmente na região Nordeste. Esse cenário de maior participação social impulsionou a pressão por marcos legais de transparência, visando combater a assimetria informacional e fortalecer a *accountability* democrática. Nesse contexto, a Previdência Social desempenhou papel decisivo na redistribuição de renda, tanto por meio do RGPS quanto do BPC,

regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os quais se tornaram instrumentos concretos de redução das desigualdades territoriais a saber:

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa de transferência de renda não contributiva, individual e intransferível, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/93). Esse benefício consiste no pagamento de um salário-mínimo mensal às pessoas idosas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, cuja renda familiar por pessoa seja inferior a 1/4 do salário-mínimo (Felix; Santos; Silva, 2024, p. 63).

No campo previdenciário, esse período foi caracterizado por uma política de valorização real do salário mínimo, pela universalização do acesso a benefícios rurais e assistenciais, e pelo fortalecimento das políticas complementares de transferência de renda, como o Bolsa Família, que integravam o tripé da Seguridade Social. A articulação entre crescimento econômico, formalização do trabalho e aumento da base contributiva resultou em maior sustentabilidade financeira e inclusão social, sobretudo no Nordeste, onde as aposentadorias e pensões constituem importante fonte de dinamismo econômico local.

Entretanto, como destacam Oliveira, Moreira e Castro (2005), a partir de 2015 inicia-se um período de retração das políticas distributivas, impulsionado por crises econômicas, políticas e fiscais que culminaram na adoção de medidas de austeridade. A aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos) e, posteriormente, da Emenda Constitucional nº 103/2019, analisada nesta dissertação, representam marcos desse processo de reversão da trajetória distributiva. O discurso do equilíbrio fiscal passa a prevalecer sobre a lógica da proteção social, resultando em restrições de direitos e na ampliação das desigualdades regionais e sociais.

Este estudo demonstra que, no contexto cearense, os efeitos da EC nº 103/2019 reproduzem essa lógica regressiva. O aumento dos indeferimentos de benefícios entre 2020 e 2021 evidencia que a reforma previdenciária consolidou um modelo de seletividade e exclusão, com impacto mais severo sobre trabalhadores informais, mulheres e populações rurais — justamente os segmentos que haviam sido beneficiados pela expansão das políticas distributivas anteriores. Assim, verifica-se uma ruptura estrutural entre as fases de ampliação e retração das políticas sociais: o que antes era compreendido como direito de cidadania passou a ser tratado como variável fiscal.

Ao compararem o ciclo de expansão distributiva (2004–2014) com o de retrocesso (2015–2019), Oliveira, Moreira e Castro (2005) evidenciam que o Nordeste foi a região mais sensível às mudanças macroeconômicas e institucionais. A retração dos investimentos públicos, a estagnação do mercado de trabalho formal e as reformas restritivas na Previdência Social fragilizaram o sistema de proteção regional, aprofundando as desigualdades históricas. O desmonte das políticas universais de seguridade e o enfraquecimento da capacidade estatal de coordenação social refletem a transição do Estado de bem-estar embrionário para um Estado ajustador, moldado pela racionalidade neoliberal.

Assim sendo, a análise comparativa entre o artigo de Oliveira, Moreira e Castro (2005) e os resultados deste estudo permite compreender a EC nº 103/2019 como ponto culminante de um ciclo de retrocesso das políticas distributivas no Brasil. A Previdência Social, que na década anterior atuava como vetor de inclusão e redistribuição, converteu-se em instrumento de controle fiscal e de limitação do acesso a direitos. O Ceará, inserido na realidade nordestina, evidencia de forma emblemática essa inflexão: a política previdenciária deixa de cumprir função de integração social para assumir uma feição reguladora e excludente, invertendo a lógica de solidariedade que orientava o sistema da Constituição de 1988.

Em síntese, a correlação entre a expansão e o retrocesso das políticas distributivas (Oliveira; Moreira; Castro, 2005) e os efeitos da EC nº 103/2019 analisados nesta dissertação revela um movimento pendular do Estado brasileiro: da ampliação da cidadania social e fortalecimento das capacidades distributivas à consolidação de um modelo fiscalista e seletivo. Tal trajetória reforça a necessidade de repensar o papel da Previdência Social, tendo em vista que o seguro desempenha, historicamente, um papel estruturante na mitigação das desigualdades regionais e sociais no Brasil, funcionando como um instrumento redistributivo que assegura renda mínima e estabilidade econômica a populações vulneráveis. No contexto nordestino - e, em particular, no Ceará, os benefícios previdenciários e assistenciais, como o BPC, assumem relevância ainda maior diante da elevada informalidade, pobreza rural e escassez de políticas compensatórias. Ao comprometer essa lógica, a EC nº 103/2019 fragiliza o papel da Previdência como vetor de coesão social e inclusão.

## **2.7 Acumulação de Capital e Reconfiguração das Políticas Sociais: Reflexões sobre Brasil e Nordeste**

A trajetória das políticas previdenciárias no Brasil está intrinsecamente associada ao modelo de desenvolvimento econômico e ao processo de acumulação de capital em cada período histórico. Moreira (2022), ao examinar a formação e as metamorfoses do capitalismo brasileiro sob a ótica regional, evidencia que as mudanças nas estratégias de acumulação, ora centradas no Estado desenvolvimentista, ora orientadas pela racionalidade financeira global, condicionaram diretamente as formas de distribuição de renda e de estruturação da proteção social.

Durante o ciclo de industrialização e intervenção estatal iniciado com a Era Vargas e consolidado até os anos 1980, o Estado desempenhava papel ativo na organização do trabalho e na mediação entre capital e sociedade, garantindo mecanismos de redistribuição através da Previdência Social e de políticas de emprego. Nesse contexto, o Nordeste assumiu lugar estratégico como território de integração nacional, beneficiado por políticas de investimento público e crédito direcionado, caso emblemático do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), fundado para corrigir desigualdades regionais e estimular a inclusão produtiva.

Moreira (2022) demonstra que, a partir da década de 1990, o país ingressa em uma nova etapa de acumulação, marcada pela financeirização da economia e pela internacionalização do capital, o que reconfigura as bases das políticas públicas. O Estado passa de agente indutor do desenvolvimento a Estado regulador e fiscalista, subordinando as políticas distributivas e previdenciárias à lógica da estabilidade macroeconômica e da disciplina orçamentária. Essa transição implicou o enfraquecimento das políticas de longo prazo e da função redistributiva do gasto público, especialmente nas regiões periféricas.

Esse movimento é coerente com o que esta dissertação identifica na reforma previdenciária de 2019 (EC nº 103/2019): um marco jurídico que expressa a hegemonia da racionalidade financeira sobre a racionalidade social. A previdência deixa de ser instrumento de inclusão e passa a integrar a agenda de ajuste estrutural do Estado, voltada à contenção de despesas e à individualização dos riscos sociais. Assim, a EC nº 103/2019 não é apenas uma reforma administrativa, mas a materialização institucional de um novo regime de acumulação, em que o capital

financeiro se sobrepõe ao capital produtivo e a proteção social é subordinada às metas fiscais.

Na perspectiva regional, Moreira (2022) ressalta que o Nordeste sofre de forma mais intensa os efeitos desse novo padrão de acumulação. O enfraquecimento das políticas públicas de fomento e a redução do papel redistributivo da Previdência Social implicam perda de dinamismo econômico local, aumento da informalidade e ampliação das desigualdades territoriais. O autor sublinha que o circuito de acumulação de capital torna-se concentrador e excludente, reforçando uma estrutura centro-periferia dentro do próprio território nacional.

Ao conectar essas reflexões à análise desenvolvida nesta dissertação, observa-se que o aumento dos indeferimentos de benefícios previdenciários no Ceará (2020–2021) é sintoma direto desse processo: trata-se da expressão concreta da incompatibilidade entre um sistema previdenciário fundado na contribuição formal e um mercado de trabalho precarizado e financeirizado. O Estado ajustador descrito por Carvalho (2022) e a lógica de acumulação excludente analisada por Moreira (2022) se encontram na mesma estrutura de poder que subordina o social ao econômico.

Em síntese, a leitura de Moreira (2022) permite compreender que a reforma previdenciária de 2019 se insere num processo histórico de reconfiguração da acumulação capitalista no Brasil, no qual o Estado abdica de seu papel redistributivo e assume funções de garantidor da rentabilidade financeira. O resultado é a consolidação de um modelo de desenvolvimento que fragiliza as políticas públicas de proteção, restringe direitos e amplia desigualdades — sobretudo no Nordeste, região em que a Previdência e a assistência representam pilares essenciais da coesão social e do desenvolvimento regional.

A década de 1990 marca uma nova fase da economia brasileira, fortemente influenciada pelas transformações econômicas mundiais que redefiniram a estrutura produtiva e o papel do Estado. Trata-se de um período caracterizado pela globalização, pela reestruturação produtiva, pela mundialização da economia e pela consolidação da acumulação flexível. Esses processos expressam uma transição para um novo padrão de desenvolvimento, no qual a competitividade internacional se torna eixo estruturante das políticas econômicas e das estratégias empresariais.

Após a chamada “década perdida” dos anos 1980, o Brasil adere a políticas de abertura comercial, redefinição do papel do Estado e estabilização monetária. Esse conjunto de transformações inaugura o que pode ser denominado de período de

integração competitiva, no qual o setor privado assume papel central na indução da reestruturação produtiva, em articulação com políticas governamentais voltadas para a modernização e a atração de capitais externos. Assim, as ações do Estado passam a priorizar a estabilidade macroeconômica e a inserção competitiva no mercado global, em detrimento das políticas de desenvolvimento regional e social que haviam orientado o planejamento econômico nas décadas anteriores.

Esse contexto foi acompanhado por forças que atuaram em direção à desconcentração espacial relativa da economia, impulsionadas pela abertura comercial, pela ênfase nas exportações e pelas inovações tecnológicas que alteraram os custos e critérios de localização produtiva. Paralelamente, os governos subnacionais, especialmente os estados, passaram a disputar investimentos privados por meio de subsídios e incentivos fiscais, fenômeno conhecido como “guerra fiscal”. No Nordeste, essa dinâmica gerou forte competição entre os próprios estados da região, contrariando os princípios defendidos por Celso Furtado (2006) e pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que propunham a integração e o fortalecimento regional como instrumentos de desenvolvimento equilibrado.

Furtado (1998) chegou a alertar que essa nova lógica representava um fator de desarticulação política e econômica entre os estados nordestinos, ao enfraquecer a cooperação regional em favor de estratégias isoladas e desiguais de atração de investimentos. Por outro lado, mantiveram-se forças concentradoras, voltadas ao fortalecimento das áreas mais dinâmicas e competitivas do país, especialmente as regiões Sul e Sudeste. Mesmo com o discurso de integração nacional, as políticas econômicas dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso acabaram por privilegiar essas regiões, contribuindo para o aprofundamento das desigualdades territoriais e limitando a efetividade das políticas de desenvolvimento regional.

A compreensão dos efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 exige situar a reforma previdenciária dentro de um processo histórico mais amplo de reconfiguração do Estado brasileiro, iniciado na década de 1990. As transformações econômicas e produtivas desse período, marcadas pela globalização, pela reestruturação produtiva e pela consolidação da acumulação flexível, inauguraram um novo padrão de desenvolvimento, baseado na competitividade, na redução da intervenção estatal e na priorização do equilíbrio fiscal.

Esse contexto moldou o ambiente político-institucional em que as políticas sociais e, em especial, a Previdência, foram progressivamente redefinidas sob a lógica da austeridade. A abertura comercial e o novo papel atribuído ao Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso inauguraram uma agenda de “ajuste” que se estenderia pelos ciclos políticos subsequentes, tornando-se o paradigma dominante na formulação de políticas públicas.

A concentração dos investimentos nas regiões Sul e Sudeste, revelada por Campolina (1999), ilustra o caráter excludente dessa estratégia. A ênfase na eficiência e na competitividade reproduziu desigualdades regionais, deixando grande parte do Norte e Nordeste fora das dinâmicas de crescimento. Essa desigualdade estrutural, somada à precarização das relações de trabalho e à expansão da informalidade, impactou diretamente a base contributiva da Previdência Social.

No Ceará, a política de atração de investimentos dos anos 1990, embora tenha gerado empregos e dinamizado economias locais, como no caso da Grendene em Sobral<sup>15</sup>, fundamentou-se em amplas renúncias fiscais e na exploração de mão de obra de baixo custo. Esse padrão de desenvolvimento, centrado em incentivos temporários e na flexibilidade trabalhista, reforçou a vulnerabilidade social e reduziu a capacidade contributiva da população, especialmente de trabalhadores informais, rurais e de baixa renda.

Com o passar das décadas, a persistência desse modelo econômico e as reformas neoliberais subsequentes, notadamente as de 1998, 2003 e 2019, consolidaram uma trajetória de retração da proteção social. A EC nº 103/2019, ao endurecer as regras de acesso e modificar o cálculo dos benefícios, representa o ápice dessa continuidade histórica: um processo de deslocamento da Previdência do campo dos direitos sociais para o da racionalidade fiscal.

A reforma de 2019 reproduz, sob nova roupagem, as mesmas diretrizes introduzidas no ciclo de integração competitiva dos anos 1990. Assim como naquele período, prevalece a lógica de responsabilização individual e seletividade social, em detrimento dos princípios constitucionais da solidariedade e universalidade. O resultado é o aprofundamento das desigualdades regionais e sociais, sobretudo no

---

<sup>15</sup> O caso da instalação da fábrica Grendene em Sobral é utilizado como exemplo das políticas de desenvolvimento regional da década de 1990, baseadas em renúncias fiscais e exploração de mão de obra de baixo custo. Esse modelo, embora tenha gerado ocupação, reforçou a vulnerabilidade social ao manter baixos níveis de contribuição previdenciária, ilustrando a precarização que antecede as reformas aqui discutidas.

Nordeste, onde a dependência dos benefícios previdenciários é maior e a inserção laboral formal é mais frágil.

No caso cearense, os efeitos dessa lógica são concretos e mensuráveis: o aumento dos indeferimentos de benefícios entre 2020 e 2021 demonstra o enrijecimento institucional do sistema e a ampliação da exclusão previdenciária. Tais resultados, analisados nas seções seguintes, evidenciam como a EC nº 103/2019 atua como continuidade da racionalidade neoliberal iniciada nos anos 1990, que converteu políticas sociais em instrumentos de ajuste fiscal, e não mais de promoção da justiça social.

Portanto, compreender a reforma previdenciária recente requer resgatar o vínculo estrutural entre economia e política social no Brasil. O enfraquecimento do Estado como promotor do desenvolvimento, a descentralização competitiva e a financeirização das políticas públicas não apenas reconfiguraram a economia nacional, mas também redefiniram os contornos da cidadania. No Ceará, esse processo se traduz em maior vulnerabilidade dos trabalhadores informais, rurais e idosos, para os quais a Previdência Social, cada vez mais seletiva, se afasta de sua função originária de proteção solidária.

### **3 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA EM PERSPECTIVA: EFEITOS DA EC Nº 103/2019 SOBRE TRABALHADORES RURAIS NO CEARÁ**

Este capítulo tem como finalidade analisar criticamente os efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre o sistema previdenciário brasileiro, com ênfase nos possíveis efeitos de sua implementação no estado do Ceará. A partir da fundamentação teórica baseada na contraposição entre o Estado Democrático de Direito e o Estado Ajustador (Carvalho, 2019), na crítica ao fiscalismo e na abordagem regional das desigualdades (Araújo, 2000; 2006; Moreira, 2022), construiu-se um diagnóstico inicial e provisório da reforma previdenciária em curso.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 materializa uma inflexão no modelo previdenciário brasileiro ao subordinar os direitos sociais à lógica do ajuste fiscal. Tal reconfiguração, alinhada ao paradigma do Estado Ajustador, privilegia a sustentabilidade financeira em detrimento da equidade e da função protetiva da Previdência Social. Ao enfraquecer o caráter distributivo e universal do sistema, a reforma rompe com os compromissos constitucionais de 1988 e reforça desigualdades preexistentes. Observa-se, também, uma forte seletividade social e territorial no novo modelo previdenciário, cujos efeitos tendem a penalizar de forma desproporcional trabalhadores e trabalhadoras de baixa renda, especialmente aqueles inseridos na informalidade e no meio rural, realidades amplamente predominantes na Região Nordeste. Além disso, evidencia-se uma possível perda da função redistributiva e estabilizadora historicamente exercida pela Previdência Social, particularmente em municípios cearenses de pequeno e médio porte, onde atuava como uma das principais políticas públicas de transferência de renda. Por último, constata-se que a referida reforma foi orientada por uma lógica de racionalidade fiscal, centrada no equilíbrio orçamentário, em detrimento da promoção da justiça social e da proteção da dignidade da pessoa humana, desfigurando os fundamentos normativos e os princípios lógicos consagrados pela Constituição Federal de 1988.

As evidências coletadas reforçam o argumento de que a EC nº 103/2019 consolidou a transição para um modelo de Estado Ajustador, guiado por uma racionalidade fiscal que fragiliza os mecanismos de proteção social previstos na Constituição de 1988.

### **3.1 Contextualização: a Previdência Social no Ceará e os efeitos da EC nº 103/2019**

O estado do Ceará apresenta marcantes desigualdades socioeconômicas, alto índice de informalidade no mercado de trabalho e significativa dependência das políticas públicas de transferência de renda e previdência social. Neste cenário, a previdência assume um papel estratégico como instrumento de redução das assimetrias regionais, promoção da proteção social e efetivação dos direitos fundamentais. Contudo, a Emenda Constitucional nº 103/2019, ao alterar profundamente os parâmetros de concessão de benefícios previdenciários, impactou de forma direta a população cearense, sobretudo os segmentos mais vulnerabilizados. A elevação da idade mínima, o aumento do tempo de contribuição, a modificação do cálculo dos benefícios e o endurecimento dos critérios de elegibilidade passaram a restringir o acesso aos direitos previdenciários constitucionalmente assegurados.

As consequências desse novo desenho institucional são particularmente visíveis no aumento do número de indeferimentos administrativos, na desassistência dos segurados informais e na precarização do acesso à proteção previdenciária, configurando um cenário de restrição de direitos em evidente dissonância com os princípios constitucionais da seguridade social.

A integração entre os dados empíricos coletados e o referencial teórico apresentado possibilitam uma avaliação das implicações da reforma previdenciária de 2019 no Estado do Ceará. A partir da sistematização e interpretação dos dados referentes aos indeferimentos de benefícios entre os anos de 2020 e 2021, busca-se identificar padrões, tendências e possíveis correlações que evidenciem as consequências das mudanças legislativas.

Com base nos dados disponibilizados pelo INSS sobre os indeferimentos de benefícios no Ceará nos anos de 2020 e 2021<sup>16</sup>, realizou-se um levantamento sistemático segundo a tipologia dos benefícios indeferidos - Benefício de Prestação Continuada (BPC), aposentadorias (rural, urbana, por invalidez), pensões, auxílio-doença, entre outros - de modo a possibilitar uma classificação que facilite o estudo por tipo, período e motivação do indeferimento.

---

<sup>16</sup> Período em que se observou os resultados da reforma da Previdência (EC nº 103/2019) e se verificou a adoção de medidas administrativas com implicações diretas na concessão de benefícios.

Pretendeu-se, dentro dos limites da base disponível, identificar os grupos mais atingidos, com recortes por sexo, faixa etária e localização territorial. Tal análise compreende a reunião de dados de indeferimentos por tipo de benefício, bem como a comparação temporal entre os meses e anos analisados. Essa abordagem possibilita identificar padrões e tendências relevantes no comportamento da gestão dos benefícios previdenciários no período pós-Reforma da Previdência (EC nº 103/2019). A análise qualitativa dos elementos se concentrará na identificação dos motivos mais recorrentes para o indeferimento, por meio do conhecimento das justificativas técnicas e normativas constantes nos documentos administrativos.

Além disso, buscou-se evidenciar as possíveis consequências normativas e operacionais da EC nº 103/2019 sobre os critérios de concessão de benefícios, especialmente no que tange à ampliação de exigências documentais, alterações nos critérios de elegibilidade e restrições de acesso. Esses dados foram analisados em diálogo com o referencial teórico adotado, com o objetivo de compreender em que medida a nova configuração do sistema previdenciário afetou os grupos historicamente vulneráveis. Foram incluídos na análise apenas os registros de requerimentos de benefícios em que constava a categoria de trabalhador rural, conforme tipificação disponível nos sistemas do INSS. Consideraram-se tanto os segurados especiais (agricultores familiares, pescadores artesanais, etc.) quanto os contribuintes individuais rurais. Foram excluídos da amostra os registros sem identificação de categoria ocupacional, aqueles classificados como urbanos ou servidores públicos, bem como os requerimentos duplicados, cancelados ou com dados inconsistentes.

Para a construção da amostra, adotou-se como critério de inclusão os requerimentos formalizados por residentes no Estado do Ceará entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, cujos registros estivessem consolidados e disponíveis para consulta pública. Foram excluídos da análise os dados incompletos, inconsistentes ou com duplicidade de registro, bem como solicitações indeferidas por cancelamento administrativo antes da etapa de avaliação técnica. Dessa forma, a amostra válida compreende aproximadamente 1.025.000 requerimentos de benefícios no período.

A extração de dados foi realizada por meio de consultas ao Portal da Transparência da Previdência, utilizando filtros por Unidade da Federação (CE), tipo de benefício e ano de exercício.

A base de dados foi organizada em variáveis categóricas, como o tipo de benefício solicitado, o status do requerimento (deferido ou indeferido), o ano da solicitação e o percentual de indeferimentos. Utilizou-se estatística descritiva com frequências absolutas e relativas, bem como medidas de variação percentual, a fim de identificar padrões e oscilações no comportamento das concessões. Em 2020, o número total de pedidos de benefícios no Estado do Ceará foi de aproximadamente 524.000, dos quais 211.000 foram indeferidos, representando cerca de 40,26% dos requerimentos. Em 2021, o total de pedidos foi de 501.000, com 220.500 indeferimentos, o que corresponde a 43,99%, evidenciando um aumento percentual significativo.

Abaixo está a tabela estruturada com os dados quantitativos, seguida por uma tabela-resumo qualitativa dos principais fundamentos dos indeferimentos.

**TABELA 1 PEDIDOS E INDEFERIMENTOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO CEARÁ (2020–2021), COM DESTAQUE PARA TRABALHADORES RURAIS**

Ano	Total de Pedidos	Total de Indeferimentos	Indeferimentos de Trabalhadores Rurais	% de Rurais no Total de Indeferimentos
2020	524.000	211.000	62.380	29,5%
2021	501.000	220.500	69.820	31,7%

Fonte: O autor, a partir dos documentos de pesquisa, 2025.

**QUADRO 5: DADOS DISPONIBILIZADOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Além do crescimento absoluto dos indeferimentos, é possível identificar maior incidência nas seguintes categorias:

- Benefício por Incapacidade Temporária (antigo Auxílio-doença);
- Aposentadoria por Idade Urbana;
- Aposentadoria por Tempo de Contribuição (descontinuada pela EC 103, mas com pedidos em transição);
- Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência (LOAS).

Fonte: O autor, a partir dos documentos de pesquisa, 2025.

Essa elevação dos indeferimentos decorre não apenas da alteração legal dos requisitos, mas também da intensificação do uso de sistemas automatizados de avaliação e da presunção de irregularidade como diretriz administrativa. Verificou-se um crescimento de aproximadamente 3,73 pontos percentuais nos indeferimentos em relação ao total de requerimentos, o que representa um aumento de 4,6% em termos proporcionais.

**TABELA 2 – EVOLUÇÃO DOS INDEFERIMENTOS NO CEARÁ**

<b>Ano</b>	<b>Total de Requerimentos</b>	<b>Indeferimentos</b>	<b>% Indeferimentos</b>
2020	524.000	211.000	40,26%
2021	501.000	220.500	43,99%

Fonte: Portal da Transparência da Previdência Social. Elaboração própria, 2025.

A elevação dos indeferimentos pode ser interpretada como reflexo da nova diretriz estabelecida pela EC nº 103/2019, que endureceu os critérios de elegibilidade, sobretudo em relação à comprovação documental e ao tempo de contribuição. Tal rigidez normativa, aliada à crescente automatização dos processos de análise - por meio do uso de inteligência artificial e cruzamento de bases cadastrais - tem gerado uma lógica de presunção de irregularidade, que impacta de forma mais severa os solicitantes em situação de vulnerabilidade social e com histórico contributivo irregular.

Como discutido por Silva e Silva (2005), a avaliação de políticas públicas exige atenção tanto às variáveis técnicas quanto ao seu conteúdo político e distributivo. Nesse sentido, os dados analisados não apenas evidenciam um comportamento estatístico, mas sinalizam para uma redefinição do papel da Previdência, cada vez mais orientado por lógicas de controle e exclusão, em detrimento de sua função histórica de proteção social.

A partir dessa análise dos dados, consolida-se o entendimento de que os efeitos da reforma previdenciária no Ceará têm se expressado de forma seletiva e assimétrica, exigindo abordagens corretivas com base em indicadores que considerem não apenas a sustentabilidade fiscal, mas também a equidade e a justiça social.

### **3.2 Análise qualitativa: efeitos sociais e institucionais da EC nº 103/2019 sobre grupos vulneráveis**

A EC nº 103/2019 produziu efeitos diretos e profundos sobre as condições de vida de segmentos populacionais já marcados por intensa vulnerabilidade estrutural no Ceará. Entre os grupos mais impactados estão os trabalhadores informais e rurais, cuja trajetória contributiva é, em grande parte, descontínua ou inexistente, o que dificulta o cumprimento dos novos critérios de elegibilidade. As mulheres chefes de família, especialmente nas regiões interioranas, também foram severamente afetadas, dada a dificuldade recorrente de reunir documentação exigida para acesso aos benefícios. Pessoas com deficiência enfrentam obstáculos adicionais relacionados às barreiras técnicas e burocráticas nos processos de avaliação da incapacidade, que se tornaram ainda mais rígidos. Por fim, os idosos em situação de pobreza, dependentes do BPC/LOAS, passaram a enfrentar entraves administrativos e restrições normativas que comprometem seu acesso à proteção mínima assegurada constitucionalmente, aprofundando ainda mais o quadro de exclusão previdenciária. A exigência de comprovações documentais mais rígidas, associada à digitalização dos serviços previdenciários, constituiu barreiras de acesso para essas populações, que muitas vezes não dispõem de acesso à internet, equipamentos adequados ou letramento digital. Como resultado, tem-se a negação sistemática de benefícios por motivos formais, e não por ausência real de direito.

O cenário descrito configura o que Carvalho (2022) denomina de “exclusão social”, em que o Estado, ao invés de proteger, opera como agente produtor da negação de direitos, sustentado por uma racionalidade de austeridade que subverte os compromissos constitucionais de justiça social.

Indiscutivelmente, tal inserção seletiva tem como contraface o abandono das áreas de exclusão, o abandono dos indivíduos e grupos sociais excluídos. Interessa aos atores globais, movidos pela lógica mercantil, apenas e exclusivamente os espaços competitivos, os indivíduos e grupos úteis e funcionais à reprodução do capital, dentro do seu novo padrão de acumulação. Em verdade, os espaços, os indivíduos e grupos sociais selecionados pelos atores globais são a partir de seus interesses privados e não dos interesses de ordem pública. E essa é a lógica peculiar do mercado. O agravante, nesse quadro, é o Estado Brasileiro, atrelado à lógica mercantil, não ter políticas públicas para contrapor-se ao abandono das áreas e segmentos populacionais excluídos que, assim, têm seu destino selado pela seleção do mercado (Carvalho, 2002).

A análise dos dados entre 2020 e 2021 evidencia uma elevação expressiva nos indeferimentos de benefícios previdenciários no estado do Ceará, indicativo direto da

rigidez introduzida pelos novos critérios de elegibilidade instituídos pela Emenda em questão. Este cenário sugere não apenas restrição normativa, mas também a ampliação da seletividade institucional, com efeitos desproporcionais sobre trabalhadores informais e populações rurais.

### **3.3 Articulação entre os dados e o referencial teórico**

A análise empírica realizada encontra ressonância no referencial teórico apresentado na seção 2. A reforma previdenciária de 2019 não se insere como evento isolado, mas como parte de um processo de reconfiguração do papel do Estado na proteção social, orientado por uma lógica de mercado e de contenção de gastos públicos.

Conforme apontam Silva e Silva (2007), políticas sociais avaliadas exclusivamente a partir de critérios de eficiência fiscal tendem a produzir efeitos excludentes, sobretudo quando desconsideram as desigualdades estruturais e regionais do país. É o que se verifica nos dados do Ceará: o aumento dos indeferimentos atinge justamente os grupos mais vulneráveis, em contradição com os princípios da universalidade e equidade previstos constitucionalmente.

Fagnani (2020) reforça essa crítica ao indicar que a EC nº 103/2019 priorizou o ajuste fiscal em detrimento da justiça social, promovendo uma retração do Estado nas áreas de maior necessidade. O modelo resultante é tecnocrático, seletivo e alheio à realidade social dos beneficiários.

Nesse contexto, o crescimento dos indeferimentos no Ceará revela-se como sintoma de um modelo excludente de gestão pública, no qual os critérios legais são utilizados para restringir, e não ampliar, o acesso aos direitos. A racionalidade neoliberal identificada por Bourdieu (1998) manifesta-se, aqui, sob a forma de burocratização da exclusão, um processo que naturaliza a negação de direitos sob o discurso da legalidade e da eficiência.

A análise desenvolvida nesta seção permite afirmar que os efeitos da EC nº 103/2019 no Estado do Ceará foram substanciais, ao demonstrar o aumento expressivo dos indeferimentos de benefícios, e quanto ao plano qualitativo, com a intensificação dos mecanismos de exclusão social e institucional.

O estudo evidencia que a reforma operou uma mudança de paradigma na política previdenciária, deslocando o foco da proteção social para a contenção de

despesas, com efeitos negativos diretos sobre os grupos vulneráveis. O caso do Ceará ilustra, de forma exemplar, os limites de uma política previdenciária desenhada com base em critérios econômicos, sem considerar a realidade socioterritorial do país.

Diante disso, reafirma-se a importância de políticas públicas previdenciárias orientadas por princípios constitucionais de dignidade, equidade e universalidade, capazes de promover justiça social e assegurar a efetividade dos direitos fundamentais.

Ao observar os dados empíricos sobre os indeferimentos de benefícios previdenciários no estado do Ceará entre 2020 e 2021, torna-se evidente que a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 não apenas alterou critérios formais de acesso, mas promoveu uma redefinição do papel do Estado na proteção social. Essa inflexão exige uma análise que vá além da métrica quantitativa, incorporando uma leitura crítica e situada das dinâmicas de exclusão.

A abordagem avaliativa proposta por Silva e Silva (2005), ao destacar as dimensões técnica, política e ética da avaliação de políticas públicas, permite compreender que os efeitos da EC nº 103/2019 não podem ser reduzidos a uma discussão de viabilidade fiscal. A análise crítica demanda considerar as formas pelas quais a racionalidade técnica, muitas vezes apresentada como neutra, mascara os efeitos de concentração e exclusão social – sobretudo em contextos como o cearense, marcado por informalidade e desigualdades históricas. Nesse sentido, a seletividade institucional revelada nos dados de indeferimento não é apenas um reflexo de maior rigor administrativo, mas um sintoma de uma lógica normativa que desconsidera as trajetórias laborais descontínuas, especialmente de mulheres, trabalhadores rurais e idosos em situação de pobreza. Para Bourdieu (1998), as estruturas de poder operam pela naturalização da exclusão, o que neste caso se manifesta na legitimação de critérios de acesso que se tornam inacessíveis para parte expressiva da população.

Ainda que a reforma tenha se pautado em justificativas de sustentabilidade atuarial, como propõe o discurso dominante, o argumento constitucional se enfraquece diante da violação de princípios como o da dignidade da pessoa humana e da equidade no acesso aos direitos. Como argumenta Carvalho (2019), o Estado Ajustador desloca o eixo das políticas sociais do campo da cidadania para o da performance fiscal. Isso implica não apenas em retração orçamentária, mas em desmonte simbólico do pacto social originado em 1988.

A análise dos dados do INSS, articulada à bibliografia consultada, confirma que o recorte regional do Ceará não é apenas estatístico, mas estrutural. Em regiões onde o trabalho é majoritariamente informal, exigir comprovação contributiva rigorosa equivale a institucionalizar a exclusão. Tal constatação aproxima-se da crítica de Araújo (2006), para quem o Nordeste tem sido historicamente tratado como espaço residual das políticas públicas nacionais, o que se repete na aplicação indiferenciada dos critérios da EC nº 103/2019.

Diante do exposto, compreende-se que a análise crítica da reforma previdenciária, reafirma que a efetividade da política pública não pode ser medida apenas por sua capacidade de gerar economia, mas, sobretudo, por sua função redistributiva, protetiva e promotora de justiça social. Avaliar criticamente implica reposicionar o sujeito da política – não como custo, mas como titular de direitos, cuja realidade concreta precisa ser refletida nos instrumentos normativos.

Os dados aqui apresentados encontram eco direto na minha atuação profissional como advogado previdenciário. Ao longo de quase duas décadas acompanhando a rotina de segurados rurais, observo que os indeferimentos não se restringem a uma questão técnica ou burocrática: eles se traduzem em negação concreta de direitos básicos, como alimentação, saúde e dignidade na velhice. A ausência de documentos formais, a dificuldade de navegação em plataformas digitais e a linguagem inacessível dos canais institucionais são obstáculos que conheço de perto, pois permeiam os atendimentos realizados em zonas rurais e periferias urbanas. A EC nº 103/2019, ao reforçar a lógica contributiva e desconsiderar as particularidades do meio rural, institucionalizou barreiras que antes eram parcialmente mediadas por políticas compensatórias. Assim, os dados apresentados não apenas confirmam estatisticamente uma exclusão previdenciária, mas refletem uma realidade que, para muitos, representa o rompimento do pacto constitucional de proteção social estabelecido em 1988.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliar os efeitos da EC nº 103/2019 sobre o acesso aos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais no Estado do Ceará, entre os anos de 2020 e 2021, com ênfase nas desigualdades regionais e sociais. Esse objetivo vem sendo progressivamente alcançado por meio da análise crítica do texto constitucional reformado, da aplicação de um referencial teórico fundamentado na proteção social e na justiça distributiva, da contextualização do debate na realidade socioeconômica e histórica do estado do Ceará, além da coleta e da análise de dados empíricos sobre os indeferimentos, os quais ainda se encontram em fase de consolidação e interpretação.

A pesquisa se propôs, inicialmente, a examinar a evolução histórica da Previdência Social no Brasil, com ênfase nas principais reformas constitucionais, especialmente aquelas promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 103/2019, abordagem devidamente contemplada na seção 2. No âmbito dos objetivos específicos, foram analisados os efeitos regionais e setoriais decorrentes da reforma previdenciária de 2019, com ênfase na população cearense, particularmente por meio da análise da informalidade estrutural, da centralidade da Previdência rural e da função protetiva do BPC, elementos desenvolvidos empiricamente ao longo da seção 3. Essa análise evidenciou, com base em dados extraídos de sistemas oficiais, um aumento significativo dos indeferimentos de benefícios entre 2020 e 2021, sobretudo entre trabalhadores rurais, o que fundamenta a formulação das propostas finais apresentadas neste capítulo. Tais propostas, como a simplificação documental, a ampliação do BPC e a valorização de critérios de justiça social, não apenas respondem aos efeitos observados na análise empírica, mas também se articulam com o terceiro objetivo da pesquisa: refletir criticamente sobre a compatibilidade da EC nº 103/2019 com os princípios constitucionais de justiça social, dignidade da pessoa humana e equidade. A articulação entre o percurso teórico, os achados empíricos e as diretrizes de aprimoramento reafirma, assim, a coerência interna da investigação e sua contribuição no campo da avaliação de políticas públicas.

A EC nº 103/2019 foi apresentada sob a justificativa de assegurar a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário nacional. No entanto, os resultados iniciais observáveis de sua aplicação evidenciam a existência de

problemas estruturais significativos que colocam em xeque sua efetividade tanto no plano social quanto no plano jurídico-constitucional. Sob a perspectiva constitucional, a reforma aparenta contrariar diversos princípios fundamentais da Seguridade Social, conforme estabelecidos nos artigos 194 a 204 da Constituição Federal de 1988. Entre esses princípios, destacaram-se: a universalidade da cobertura e do atendimento, que pressupõe a inclusão de todos os cidadãos nos mecanismos de proteção social; a seletividade em razão das necessidades sociais, que impõe a priorização de grupos em situação de maior vulnerabilidade; a equidade na forma de participação no custeio, que demanda a consideração das desigualdades econômicas entre os contribuintes; e, sobretudo, o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1º, inciso III, da Carta Constitucional, que deve nortear toda e qualquer política pública voltada à proteção social.

A imposição de critérios uniformes e restritivos de acesso aos benefícios ignora as desigualdades sociais, econômicas, regionais e históricas que caracterizam o país. No contexto do Ceará, os indícios coletados até o momento sugerem que a reforma resultou no aumento dos indeferimentos, na redução da proteção a idosos e trabalhadores rurais, e na desestruturação progressiva do sistema de seguridade social.

Adicionalmente, a pesquisa constatou que a reforma intensificou a seletividade negativa: beneficiou apenas os segmentos da população que conseguem comprovar vínculos estáveis com o mercado formal, ao passo que exclui justamente aqueles que deveriam ser priorizados por políticas de proteção social. Sob a ótica crítica, ao deslocar a Previdência da esfera da proteção para a da racionalidade fiscal, a EC nº 103/2019 acelera o processo de desmonte do Estado de Bem-Estar, convertendo um direito fundamental em variável de ajuste macroeconômico — conforme discutido por Carvalho (2019) e Mazzucato (2014). Tais diretrizes objetivaram reorientar o desenho institucional das políticas previdenciárias, de modo a garantir coerência prática e normativa com os princípios do Estado Democrático de Direito, reafirmando a Seguridade Social como instrumento de justiça social e inclusão.

A Emenda não se apresenta, até o momento, como uma mera reforma técnica de ajuste fiscal. Os indícios empíricos analisados sugerem tratar-se de uma mudança estrutural no pacto social brasileiro, com implicações profundas na forma como os direitos sociais são concebidos e garantidos. No Ceará, os efeitos dessa transformação revelam padrões de exclusão social concretos e mensuráveis, afetando

de maneira mais aguda os idosos, trabalhadores informais, rurais, mulheres e populações periféricas.

A análise jurídica da EC nº 103/2019 mostra tensionamentos significativos com os fundamentos constitucionais da Seguridade Social estabelecidos pela Carta de 1988, notadamente os princípios da universalidade da cobertura, da seletividade conforme as necessidades sociais, da equidade no custeio e da dignidade da pessoa humana. Ao adotar critérios uniformes e restritivos, a reforma desconsidera a heterogeneidade das condições sociais e compromete a proteção daqueles que mais dependem da ação estatal. A Previdência Social não deve ser reduzida a uma variável fiscal. Deve, ao contrário, ser compreendida como política estruturante de desenvolvimento humano e regional. Este trabalho reafirma a tese de que a EC nº 103/2019 contribui para a intensificação das vulnerabilidades sociais, e que seu enfrentamento exige a reconstrução do papel do Estado como garantidor de justiça social e promotor de inclusão.

Nesse sentido, as diretrizes propostas nesta pesquisa não são formulações abstratas, mas respostas concretas aos efeitos observados nos dados empíricos levantados. A simplificação dos mecanismos de comprovação da atividade rural, por exemplo, mostra-se urgente diante da taxa de 31,7% de indeferimentos relacionados a trabalhadores rurais em 2021, como mencionado na tabela 1 da subseção 3.1, muitos dos quais ocorreram por ausência ou insuficiência de documentação formal. Esse dado evidencia que a lógica probatória imposta pela EC nº 103/2019 desconsidera as especificidades do meio rural, onde a informalidade das relações de trabalho e a baixa escolaridade dificultam a produção de provas exigidas pelos sistemas automatizados do INSS.

De forma similar, a proposta de fortalecimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) encontra respaldo na identificação de um número elevado de negativas entre idosos em situação de pobreza, especialmente nas regiões interioranas do Ceará, onde a dependência desse benefício é maior. A adoção de indicadores de justiça social e efetividade também se justifica frente à constatação de que o modelo atual privilegia critérios meramente fiscais, ignorando os efeitos sociais deletérios da exclusão previdenciária sistemática.

Por fim, a promoção de uma política nacional de formalização do trabalho precisa ser pensada de forma articulada com a realidade do campo cearense, onde a informalidade continua sendo a regra. Sem esse reconhecimento, qualquer esforço de

ampliação da cobertura previdenciária estará fadado a perpetuar os mesmos mecanismos de exclusão já evidenciados por esta pesquisa.

No estágio atual da investigação, algumas limitações metodológicas e contextuais precisam ser reconhecidas, sem, contudo, comprometer a validade dos achados. Em primeiro lugar, o recorte temporal da análise empírica - circunscrito aos anos de 2020 e 2021, ofereceu um panorama inicial dos efeitos da EC nº 103/2019, mas não contemplou a totalidade de seus desdobramentos de médio e longo prazo, especialmente frente às dinâmicas pós-pandemia. Tal limitação será enfrentada em estudos futuros com a ampliação da série histórica de dados.

Adicionalmente, os dados analisados foram obtidos a partir de fontes públicas como os painéis do INSS, relatórios institucionais e sistemas oficiais de acesso à informação. Apesar de relevantes, essas bases ainda apresentam deficiências quanto à desagregação de variáveis essenciais, como características sociodemográficas, localização territorial e formas de inserção laboral dos requerentes, o que impõe limites à análise mais refinada de perfis de exclusão previdenciária.

Reconhece-se que, por tratar-se de pesquisa com foco regionalizado, cujos dados se referem ao período de 2020 a 2021 e ao estado do Ceará e que embora isso limite extrapolações nacionais, permite um olhar aprofundado sobre os efeitos da EC nº 103/2019 nos trabalhadores rurais da região pesquisada. Estudos futuros poderão ampliar a série histórica, explorar variáveis sociodemográficas mais refinadas e analisar outros segmentos populacionais afetados.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de; BERNAL, Cleide (org.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil: Ed. UFC, 2006.

BAMBERGER, Michael; RUGH, Jim; MABRY, Linda. **Real World Evaluation: Working under budget, time, data, and political constraints**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conheça o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Relatório de gestão 2022**. Brasília, DF: INSS, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-de-gestao-compressed.pdf/view>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1993]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 18 maio 2025.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas de resistência à invasão neoliberal**. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. A política de assistência social na contemporaneidade brasileira: agravamento da questão social, desproteção social, desmontes do SUAS e resistência no Brasil do presente (2016–2022). **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 25, n. esp., p. 240–251, 2022.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 28. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.
- DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando Gaiger; ROSSI, Pedro. **Austeridade e desigualdade social no Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora UnB, 2001.
- FELIX, Paulo Vitor Oliveira; SANTOS, Daniela Pereira Palmeira dos; SILVA, Chesil Batista. Benefício de Prestação Continuada: efeitos na pobreza brasileira. **Revista Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas**, v. 14, n. 43, p. 59–71, dez. 2024. DOI: 10.25242/8876144320243036. ISSN 2236-8868.
- FERREIRA, Assuéro. O Nordeste brasileiro, contraponto inacabado da acumulação? **Revista de Economia Política**, v. 3, n. 3, p. 71-87, São Paulo, jul.- set. 1983.
- FERREIRA, Assuéro. O Nordeste Brasileiro: contraponto inacabado da acumulação? In: BERNAL, Cleide (org.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006. p. 334-349.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FUNNELL, Sue C.; ROGERS, Patricia J. **Purposeful Program Theory: Effective use of theories of change and logic models**. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.
- GERTLER, Paul J. *et al.* **Impact Evaluation in Practice**. 2. ed. Washington, D.C.: The World Bank, 2016.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDO, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016–2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.
- GIAMBIAGI, Fabio. **A Reforma Inacabada: o futuro da Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2024.
- GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83–101, 2016.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. The role of cognitive skills in economic development. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 46, n. 3, p. 607–668, 2008.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**: população por idade e sexo – Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

KERBAUY, Luís. O impacto da Emenda Constitucional 103/2019 no orçamento da União = O impacto da Emenda Constitucional 103/2019 no orçamento federal. **Revista de direito do trabalho e segurança social**, São Paulo, v. 230, pág. 139-157, jul./ago. 2023.

LINDERT, Kathy *et al.* **The nuts and bolts of Brazil’s Bolsa Família program**: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper; 0709).

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; TEIXEIRA, André Carlos. **Desmonte e reconstrução de políticas públicas (2016–2022)**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.

MAIA, Letícia Oliveira. O benefício de prestação continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDO, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016–2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. p. 99–121.

MATTEI, Clara. **Austeridade abre caminho ao autoritarismo e mina o poder dos trabalhadores**. Brasil de Fato, 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/12/06/clara-mattei-austeridade-abre-caminho-ao-autoritarismo-e-mina-o-poder-dos-trabalhadores>. Acesso em: 17 dez. 2025.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público versus setor privado. São Paulo: Portfólio-Peguim, 2014.

MOREIRA, Carlos Américo L. Brasil e Nordeste: Reflexões sobre as configurações do processo de acumulação de capital em distintos momentos. *In*: **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. Fortaleza: BNB, 2022. p.312-334.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2017.

OLIVEIRA, Francisco de; PAULANI, Leda Maria. A miséria do progressismo. **Revista Kairós**, São Paulo, v. 26, n. esp. 33 anos, p. 69–86, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/KWXN3b3JFnjyYvw6PTtpjcw/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2025.

ORENSTEIN, Walter A.; AHMED, Rafi. Simply put: vaccination saves lives. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, Washington, v. 114, n. 16, p. 4031–4033, 2017.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 2012.

PATTON, Michael Quinn. **Utilization-Focused Evaluation**. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2008.

PRESKILL, Hallie; BOYLE, Sandra. A multidisciplinary model of evaluation capacity building. **American Journal of Evaluation**, Thousand Oaks, v. 29, n. 4, p. 443-459, 2008.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: A systematic approach**. 7. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2004.

SHADISH, William R.; COOK, Thomas D.; CAMPBELL, Donald T. **Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference**. Boston: Houghton Mifflin, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29–46, mar. 2013.

VEDUNG, Evert. **Public Policy and Program Evaluation**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.

VIEIRA, Renato Gomes; MARQUES, José Elias Domingos Costa. Pierre Bourdieu e o neoliberalismo. **Revista Plurais – Virtual**, Anápolis-GO, v. 8, n. 2, p. 313-331, maio/ago. 2018. ISSN 2238-3751.

WHITE, Howard. Theory-based impact evaluation: principles and practice. **Journal of Development Effectiveness**, London, v. 1, n. 3, p. 271–284, 2009.