



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

**ISABEL CRISTINA SABÓIA**

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR COM  
ALCANCE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**

**FORTALEZA**

**2024**

ISABEL CRISTINA SABÓIA

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR COM  
ALCANCE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Alfredo Racchumi Romero.

FORTALEZA

2024

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

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

---

- S122a Sabóia, Isabel Cristina.  
Avaliação da Implementação da Previdência Complementar com alcance no Tribunal de Contas do Estado do Ceará / Isabel Cristina Sabóia. – 2024.  
125 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Prof. Dr. Júlio Alfredo Racchumi Romero.
1. Política Pública. 2. Previdência Social. 3. Reformas Previdenciárias. 4. Regime Próprio. 5. Regime Complementar. I. Título.

CDD 320.6

---

ISABEL CRISTINA SABÓIA

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR COM  
ALCANCE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 27/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

---

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

---

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

---

Profa. Dra. Laécia Rodrigues de Souza  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

A Deus.

À minha avó, Maria Juraci Andrade (*in memoriam*), por tanto amor a mim dedicado.

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico este trabalho primeiramente a Deus por estar sempre ao meu lado em todos os momentos, iluminando o meu caminho.

À Nossa Senhora de Fátima, por todo o amparo.

Aos meus pais terrenos que Deus me deu a honra de ter em minha vida e a minha família que reside na cidade de Independência-CE.

A todos os meus amigos, aos colegas da turma de mestrado, em especial ao meu amigo Sérgio Mororó, por já termos trabalhado juntos, em longa data, e por tanto ter contribuído durante os estudos do atual curso de Mestrado.

Aos demais professores, com quem tive oportunidade de aprender acerca do Campo de Políticas Públicas. Meu agradecimento especial ao professor orientador, Prof. Dr. Júlio Romero, pela disponibilidade e orientação feita com atenção que tanto me ajudaram para a realização desse trabalho.

À Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz por ter aceitado, à época, participar da banca de qualificação e pelas valiosas contribuições.

Ao Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho pela gentileza em ter aceitado participar da banca de qualificação e pelas ponderações pertinentes.

Aos professores participantes da banca de defesa, novamente ao Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho, e à Dra. Laetícia Rodrigues de Souza, em sua primeira vez, pela disponibilidade de tempo, presteza da leitura e colaboração.

Ao Diretor Presidente da CE-PREVCOM, Dr. Robson Fontoura, sem o qual não seria possível a apreensão da experiência vivenciada.

“Se você quer a verdade, a realidade está posta: a reforma da Previdência, antes de uma agenda de governo, é um projeto de nação. O regime atual ficou insustentável. Sim, passamos a viver mais e melhor, sendo nosso dever pagar o preço de tais ganhos existenciais”.

(Sebastião Ventura em “Reforma da Previdência: um projeto de nação”)

"É uma previdência necessária compreender que nem tudo podemos prever." (Jean-Jacques Rousseau)

## RESUMO

Ao conceituar o regime previdenciário, Campos (2022) destaca que consiste no conjunto de normas, regras e princípios que regem a disciplina previdenciária de determinado grupo de seres humanos. Para os servidores públicos, precipuamente, seus regimes estão previstos no artigo 40 da Constituição Federal de 1988, que, por vezes, passa por reformulações. Pelo seu contexto relevante, destaca-se que a última reforma previdenciária advinda com a Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 estabeleceu que os entes federados deverão instituir um regime complementar de previdência para os seus servidores. O Regime de Previdência Complementar (RPC) visa oferecer uma segurança previdenciária adicional àquela em complementação às prestações asseguradas pelo Regime Geral e Próprio. Frente a esse contexto, este estudo tem por objetivo avaliar a implementação do modelo de Regime de Previdência Complementar (RPC) do Governo do Estado do Ceará com o alcance no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Para a presente análise, a metodologia consistiu na abordagem qualitativa, realizada através da pesquisa bibliográfica e documental. Ainda, para atingir seus objetivos, realizou-se a coleta de dados por meio da observação participante e da aplicação de entrevista aberta semiestruturada, a fim de subsidiar as dimensões da perspectiva da avaliação em profundidade de Lea Rodrigues (2008) com os aportes analíticos da avaliação da implementação de políticas e programas públicos sugeridos por Lima e Mendes (2021). A análise dos dados foi desenvolvida por meio da análise de conteúdo na perspectiva de Bardin (2011), com as dimensões categorizadas em função dos temas. A partir da análise dessas dimensões e de posse dos conceitos explanados pela visão do interlocutor, foi possível observar como se deu o surgimento da CE-PREVCOM como Entidade Fechada de Previdência Complementar, em consonância com os mandamentos constitucionais e legais, e que as ações desenvolvidas, para alcançar os servidores, segundo os critérios das gestões, veio como uma das formas de equacionar o déficit atuarial do Estado do Ceará e tentar equilibrar toda essa trajetória da previdência, tanto no regime próprio como no complementar, razão pela qual se faz importante e fundamental o bom andamento do Fundo de Pensão.

**Palavras-chave:** política pública; previdência social; reformas previdenciárias; regime próprio; regime complementar.



## ABSTRACT

When conceptualizing the social security system, Campos (2022) highlights that it consists of the set of norms, rules and principles that govern the social security discipline of a certain group of human beings. For public servants, primarily, their systems are provided for in article 40 of the Federal Constitution of 1988, which sometimes undergoes reformulations. Due to its relevant context, it is worth noting that the last social security reform resulting from Constitutional Amendment (EC) No. 103/2019 established that federated entities must establish a supplementary social security system for their employees. The Complementary Social Security System (RPC) aims to offer additional social security security to that in addition to the benefits assured by the General and Own System. Given this context, this study aims to evaluate the implementation of the Supplementary Pension Regime (RPC) model of the Government of the State of Ceará with the scope of the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE/CE). For this analysis, the methodology consisted of a qualitative approach, carried out through bibliographic and documentary research. Furthermore, to achieve its objectives, data collection was carried out through participant observation and the application of semi-structured open interviews, in order to support the dimensions of the in-depth evaluation perspective of Lea Rodrigues (2008) with the analytical contributions of the evaluation of the implementation of public policies and programs suggested by Lima and Mendes (2021). Data analysis was developed through content analysis from the perspective of Bardin (2011), with the dimensions categorized according to the themes. Based on the analysis of these dimensions and the concepts explained by the interlocutor, it was possible to observe how CE-PREVCOM emerged as a Closed Entity for Supplementary Pensions, in accordance with constitutional and legal mandates, and that the actions developed to reach the civil servants, according to the management criteria, came as one of the ways to address the actuarial deficit of the State of Ceará and try to balance this entire trajectory of pensions, both in its own and supplementary regimes, which is why the good progress of the Pension Fund is important and fundamental.

**Keywords:** public policy; social security; pension reforms; own regime; complementary regime.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura de Gestão da CE-PREVCOM .....	87
Figura 2 – Patrocinadores da CE-PREVCOM .....	95
Figura 3 – Papéis dos atores na matéria previdenciária .....	99
Figura 4 – Modalidades de financiamentos de Benefícios com aplicação no Ceará	101
Figura 5 – Simulação da situação sem RPC e com RPC .....	105

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Avaliação da Implementação da Previdência Complementar .....	33
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART	Artigo
BR	Brasil
BD	Benefício Definido
BE	Benefício Especial
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEARAPREV	Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará
CE-PREVCOM	Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará
CD	Contribuição Definida
CTC	Certidão de Tempo de Contribuição
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
EC	Emenda Constitucional
EAPC	Entidade Aberta de Previdência Complementar
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAPM	Instituto de Previdência dos Marítimos
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEC	Instituto de Previdência do Estado Ceará
LC	Lei Complementar
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOTCE	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
Nº	Número

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
POF	Pesquisa de Orçamento Familiares
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
SECEX	Secretaria de Controle Externo
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão
SPREV	Secretaria de Previdência
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUPSEC	Sistema Único de Previdência Social
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TC	Tribunal de Contas
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
2	<b>BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PERSPECTIVA AVALIATIVA</b> .....	23
2.1	<b>Política Pública</b> .....	23
2.2	<b>Perspectiva Avaliativa da Política Pública</b> .....	28
2.3	<b>Caminho metodológico para a construção da pesquisa avaliativa</b> .	34
2.3.1	<i>Abordagem e classificação segundo os objetivos</i> .....	34
2.3.2	<i>Procedimentos metodológicos para coleta de informações</i> .....	35
2.3.3	<i>Área de estudo e participantes da pesquisa</i> .....	37
2.3.4	<i>Método e técnicas de análises de dados</i> .....	38
3	<b>SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: PERSPECTIVA HISTÓRICA</b> .....	40
3.1	<b>O Estado e a Proteção social</b> .....	40
3.2	<b>Política Pública Previdenciária</b> .....	43
3.3	<b>Evolução da Previdência Social</b> .....	45
3.3.1	<i>Construção do Sistema Previdenciário até o advento da Carta Magna</i> .....	45
3.3.2	<i>Cenário da Previdência Social após a Constituição Federal de 1988</i> .....	56
3.4	<b>Principais aspectos relacionados aos Regimes Previdenciários</b> ....	67
3.4.1	<i>Regime Geral</i> .....	68
3.4.2	<i>Regime Próprio</i> .....	70
3.4.3	<i>Regime Complementar</i> .....	74
4	<b>ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR</b> .....	78
4.1	<b>Análise de conteúdo e do contexto na implementação da CE- PREVCOM</b> .....	78
4.2	<b>Análise do processo na implementação da CE-PREVCOM</b> .....	85
4.2.1	<i>Estrutura de Governança e Gestão da CE-PREVCOM</i> .....	85
4.2.2	<i>Diretoria Executiva</i> .....	87
4.2.3	<i>Conselhos Deliberativo e Fiscal</i> .....	88
4.3	<b>Análise dos recursos e atores sociais envolvidos</b> .....	93

4.3.1	<b>Sujeitos</b> .....	93
4.3.2	<b>Assistidos</b> .....	94
4.3.3	<b>Patrocinadores</b> .....	94
4.3.4	<b>Participantes</b> .....	95
4.4	<b>Planos de Benefícios</b> .....	100
4.4.1	<b>Benefício Definido (BD)</b> .....	100
4.4.2	<b>Contribuição Definida (CD)</b> .....	100
4.4.3	<b>Contribuição Variável (CV)</b> .....	101
4.4.4	<b>Benefício Especial</b> .....	102
4.4.5	<b>Benefícios do PREV-CE</b> .....	104
4.5	<b>Análise do alcance</b> .....	106
5	<b>APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS</b> .....	108
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	113
	<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b> .....	123
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA</b> .....	125

## 1 INTRODUÇÃO

A Seguridade Social foi definida no caput do artigo 194 da Constituição Federal como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos sociais da saúde, assistência social e previdência social (BRASIL, 1988).

Dos três pilares que constituem a Seguridade Social, o presente trabalho apoiasse na Previdência Social, que é um sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas ficam resguardadas quanto a eventos infortúnios (doença, invalidez, idade avançada, morte) ou outros que a lei considera que exijam um amparo financeiro ao indivíduo, mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários), (NÓBREGA; BENEDITO, 2023).

Alves (2022) destacou que o mundo atingiria 8 bilhões de habitantes em 2022, segundo as projeções da Divisão de População da ONU. Deste montante, pouco mais de 1,1 bilhão seriam idosos de 60 anos e mais de idade, representando 13,9% do total populacional, o que viria a repercutir, ou já está repercutindo, em aumento do ônus com a aposentadoria.

Diante dessa projeção, Weber (2016) aponta que os gastos dos governos com a previdência tornam uma tarefa árdua para os agentes públicos, que necessitam implementar mudanças para manter o equilíbrio do sistema previdenciário.

Correlato a isso, caminham as reformas estruturais para a manutenção do sistema, tais como: aumento da idade mínima para concessão da aposentadoria, fixação de tetos previdenciários e diminuição nos valores dos benefícios, além de novos estímulos de adesão aos planos de previdência complementar (LANZARA; SILVA, 2023).

Weber (2016) reforça que, em busca de novas alternativas para a sustentabilidade fiscal da previdência, diversos países alteraram os benefícios de regimes públicos com o objetivo de se aproximarem daqueles encontrados no setor privado, como no caso do Chile e México, que substituíram seus regimes de previdência e obrigaram os futuros contribuintes a se filiarem numa administradora de recursos privada, pois estavam preocupados em reduzir os problemas ocasionados pela transição demográfica.

E é dessa inspiração chilena que Jardim e Moura (2023) destacam que serviu de inspiração para proposta da reforma da previdência no governo Bolsonaro.



Porém, ao realizar estudos sobre esse modelo, os autores observaram que pelo menos no primeiro momento o Banco Mundial havia se posicionado de forma favorável e que posteriormente mudou seu argumento, visto a análise do impacto na sociedade. Assim, ponderaram que o sistema apresentava desvantagem atuarial, que é o déficit de transição, e que levaria a geração mais jovem a contribuir duas vezes pelos benefícios: “no sistema de repartição, para a geração que continua recebendo os benefícios, e no sistema de capitalização, para as suas próprias aposentadorias e pensões no futuro” (JARDIM; MOURA, 2023, p. 84). Os autores também destacaram que o modelo de previdência capitalizada está exposto ao risco das flutuações do mercado financeiro, o que pode até levar à falência das poupanças de previdência privada aberta (planos individuais vendidos nos bancos) ou fechadas (fundos de pensão), além de se tratar de um risco permanente com as poupanças individuais dos trabalhadores.

Por sua vez, Giambiagi e Nese (2020, p. 25-26) destacaram que “as discussões acerca da transferência do risco da previdência para o mercado na acumulação e capitalização de reservas evoluíram para uma reunião entre os representantes do Grupo dos Dez (G10)”, que reuniu Ministros da Fazenda e Presidentes dos Bancos Centrais, os quais, dentre outras conclusões, apontaram para a necessidade de um maior rigor na gestão dos riscos, uma melhor governança das reservas privadas e a importância da defesa da educação financeira, tendo em vista que há elevação de risco ao transferir para o indivíduo a formação de reservas, além da necessidade de reforçar o aconselhamento para formação da provisão de renda para o momento em que não estiver na vida laboral. Referidos autores reforçaram que os sistemas previdenciários deveriam considerar a combinação entre tipos de planos com formação de reservas efetivas, de forma a prover melhor cobertura, adequação e redução de incertezas.

Cabe nesse momento abrir um parêntese para destacar que o regime de previdência social é aquele que oferece aos seus segurados, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte e que atualmente a República Federativa do Brasil possui três espécies de regimes previdenciários, sendo dois públicos e obrigatórios: Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); e um privado, o Regime de Previdência Complementar (RPC), (KERTZMAN, 2018).

Ante a situação de que a população está envelhecendo mais tardiamente e que a Previdência Social visa garantir a segurança financeira dos cidadãos em sua fase de inatividade laboral, as reformas previdenciárias realizadas denotam para um caminho no sentido de prorrogar o acesso ao benefício prestacional, bem como a necessidade da complementariedade ao regime obrigatório, a fim de se tentar evitar que não ocorra a diminuição nos valores dos benefícios futuros e, dentre outros pontos, que o governo ajuste seus déficits.

Consoante se percebe que de tempos em tempos a Previdência Social passe por grandes reformas, conforme será visto em tópicos correspondentes que destacam a promulgação das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, por exemplo, também se faz importante destacar que não é de agora que se desencadeia a possibilidade de implantação do regime de previdência complementar:

Art. 40. § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (BRASIL, 1998a).

É notório que, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, inicialmente, facultava-se a instituição da previdência complementar.

Sendo que a partir da Emenda Constitucional nº 103/2019 a instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) passou a ser obrigatória para todos os entes federativos, assim, segue a nova redação do parágrafo 14 do artigo 40 da Constituição Federal combinado com os parágrafos seguintes:

Art. 40. § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

[...]

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

[...]

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (BRASIL, 1988).

Frisa-se que o §14 do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) preleciona que os entes federativos devem instituir um regime complementar de previdência para os seus servidores, (BRASIL, 1988).

Na sequência, conforme discorre o §16 do art. 40 da CF/88, é dada a possibilidade aos servidores, que ingressaram no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar, de optar pelo ingresso no RPC e limitar o pagamento de benefícios do RPPS ao teto do RGPS, vide parágrafo 18 do mesmo artigo, (BRASIL, 1988).

Dos parágrafos 14 e 16, apontados acima, é importante diferenciar que o cumprimento obrigatório é para a instituição do regime de previdência complementar por todos os entes federativos que possuam RPPS, ou seja, a obrigação se aplica aos entes federativos que devem oferecer planos de previdência complementar aos seus servidores.

E essa obrigatoriedade de instituição do regime de previdência complementar (RPC) não torna obrigatória de imediato a adesão pelo servidor, sendo importante diferenciar os servidores que já se encontravam na ativa dos que ingressaram no serviço público após a última emenda e os que ainda irão ingressar.

Assim, para os servidores antigos que já se encontravam na Administração Pública, é dada a possibilidade de integrar o RPC, essa manifestação é o que se chama de migração, que é a possibilidade dada aos servidores que já estavam na administração pública no momento da instituição da previdência complementar de optar ou não pelo ingresso no RPC, assim, se ele optar pela migração passa a participar dos dois regimes (RPPS e RPC) e o seu benefício de aposentadoria do RPPS passa a ser limitado ao teto do RGPS.

Já para o caso dos novos servidores que ingressaram no serviço público após a última emenda e os que ainda irão ingressar, estes terão obrigatoriamente como limite de aposentadoria, o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Se caso tiverem interesse em receber acima do teto do INSS, terão que ingressar no RPC do respectivo Ente Público e fazer a contribuição complementar.

Weber (2016) ao verificar o impacto na alteração do regime previdenciário de repartição para um modelo misto, através da criação do fundo complementar previdenciário para os novos servidores federais no Brasil, concluiu que, considerando taxas de rentabilidade realistas de 5% ao ano, se os novos servidores aderirem ao fundo complementar (FUNPRESP) eles possivelmente receberão proventos de

aposentadoria semelhantes aos dos servidores federais mais antigos, que estão vinculados apenas ao RPPS, além desse novo instrumento de política econômica reduzir o déficit das contas públicas previdenciárias no longo prazo.

Oliveira e Castro (2021), em seus estudos junto à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - FUNPRESP, observaram que a idade, o tempo de contribuição restante para a aposentadoria, a incerteza e a insegurança jurídica quanto ao valor futuro do benefício e o risco de má gestão nos investimentos do plano, foram fatores que levaram os servidores a não optarem pela migração para o RPC.

Em estudo mais recente, ao investigar as modificações que ocorreram com a previdência social do servidor público desde a criação do FUNPRESP e com a vigência da EC nº 103/2019 que permite alterações na previdência por atos infraconstitucionais, Peres (2024) traz à tona a Medida Provisória (MP) nº 1.119, de 25 de maio de 2022, convertida na Lei nº 14.463/2022, que mudou o cálculo dos valores de benefícios para os trabalhadores que fizerem opção de adesão a partir de 2022, cuja média aritmética passa a ser cem por cento do período contributivo e não mais oitenta por cento das maiores remunerações, o que poderá impactar na diminuição dos valores das aposentadorias e pensões. Destaca, também, que a estruturação da FUNPRESP passou a ser de personalidade jurídica de direito privado, significando uma descaracterização da essência das prestações previdenciárias enquanto uma proteção social, tudo isso diante da nova possibilidade de desconstitucionalização das regras previdenciárias.

Além da retirada sucinta de direitos dos trabalhadores, Peres (2024) acrescenta que o caminho corrobora para a destruição da previdência pública no Brasil, com a possibilidade de privatização do RPPS, visto o risco dos servidores aposentados, pensionistas e a parcela que não aderiu a FUNPRESP, ficarem sem recursos financeiros para manter seus benefícios, considerando que com o estabelecimento da fundação e, conseqüentemente, o regime de capitalização individual, ocorre um desfinanciamento do regime anterior de solidariedade intergeracional.

Decorre, portanto, a necessidade de estudos acerca das reformas previdenciárias que trazem em seu bojo a implantação do regime previdenciário inserido no modelo misto de repartição e capitalização.

No âmbito do contexto do Estado do Ceará, de acordo com o painel de acompanhamento mensal da implementação do RPC pelos Entes Federativos que está disponível no site da Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar (BRASIL, 2024), segundo dados atualizados em 31 de julho de 2024, dos 62 entes federativos (inclusive o Governo do Estado e os Municípios), 53 já enviaram as respectivas leis de implantação do RPC, e desses, 16 já foram autorizados pela PREVIC.

Atualmente, o RPPS dos servidores do Estado do Ceará é gerido pela Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará - CEARAPREV e, em atenção ao mandamento constitucional, em 2018, foi autorizada a criação da Fundação da Previdência Complementar do Estado do Ceará – CE-PREVCOM, nos termos da Lei Complementar nº 185/2018 (CEARA, 2018b), com o objetivo de gerir o plano de benefícios do regime de previdência complementar, fazendo-se necessário o estudo desse regime previdenciário.

Assim, delimitou-se como lócus da pesquisa a CE-PREVCOM, no sentido de lançar luz para os elementos que envolvam desde a sua implementação até a forma de como é apresentada na Administração Pública. Do esposado, gerou-se o seguinte questionamento: como se deu o processo de implementação da CE-PREVCOM, como foram formuladas as primeiras normas, os recursos para implementar e o porquê do incentivo da migração?

Portanto, para responder ao questionamento urge a necessidade de se fazer uma análise de como o regime complementar foi instituído e de como o RPC está sendo oferecido ao servidor público.

Diante desse contexto, o objetivo geral do presente trabalho visa avaliar a implementação do modelo de Regime de Previdência Complementar (RPC) do Governo do Estado do Ceará com o alcance no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

Os objetivos específicos do trabalho envolvem:

a) contextualizar a trajetória da Política Pública Previdenciária em seu âmbito histórico e sociopolítico, considerando as alterações normativas e os marcos legais;

b) compreender os elementos que envolvam o planejamento, a institucionalização e as normas fundamentais para a implementação da CE-PREVCOM;

c) identificar os processos, os recursos e os resultados obtidos no processo da implantação da CE-PREVCOM no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

A motivação para a análise do tema, a nível profissional, decorre de atualmente trabalhar na Diretoria de Atos de Registro, pertencente à Secretaria de Controle Externo (SECEX) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), que examina as aposentadorias, reformas e pensões dos servidores públicos abrangidos pelo regime próprio de seus respectivos entes públicos, assim, essa vivência determinou a escolha do tema a ser desenvolvido – previdência, sendo, portanto, a área de meu interesse.

Como dito, por ser servidora pública estadual do quadro efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, da aproximação direta com o tema da pesquisa, e da necessidade de um olhar mais atento sobre a importância das políticas públicas, da responsabilidade com os recursos públicos e da administração destes, declinou-se a busca por mais conhecimento da temática e pelo caminho do estudo acerca da previdência e, desse tema amplo, verificou-se pouco conteúdo no que toca à Previdência Complementar, despertando, assim, a necessidade de se avaliar o RPC desenvolvido pelo ente público no âmbito estadual.

Ademais, diante de uma circunstância emergencial que envolve os servidores públicos estaduais a tomarem uma decisão em aderir ou não à CE-PREVCOM, a qual deveria ter sido manifestada até julho de 2024, sendo que, no final do primeiro semestre de 2024, foi publicada a Lei Complementar nº 331, de 28 de junho de 2024 (CEARÁ, 2024), que prorroga até dezembro de 2024 o prazo dessa adesão, motivo que bastante me instiga esse estudo, por fazer parte do cenário do público-alvo que deverá manifestar ou não essa opção até o final do ano vindouro.

A presente dissertação caracteriza-se como uma pesquisa avaliativa de abordagem qualitativa que se preocupa em analisar e interpretar aspectos mais profundos e uma análise mais detalhada sobre as investigações (LAKATOS; MARCONI, 2011).

Nesse sentido, o pano de fundo da presente pesquisa tem como perspectiva a Avaliação em Profundidade, por ser uma abordagem interpretativa, ampla, detalhada e multidimensional (RODRIGUES, 2008, 2016), de paradigma pós-construtivista, inspirada em Raul Lejano (LEJANO, 2012).

Considerou-se, também, a visão sugerida por Lima e Mendes (2021), como uma complementação à avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), que, de forma prática, articula os eixos analíticos entre si, tais como: percurso histórico, trajetória, legislações específicas, processo, recursos, envolvimento dos principais agentes e atores da referida política.

Quanto à natureza, é uma pesquisa exploratória-descritiva, pois que “intenciona conhecer as características de determinada população” (GIL, 2009a, p. 41), notadamente a trajetória e os principais sujeitos envolvidos na política ou programa.

Ainda em sua especificidade, para complementar os objetivos deste trabalho, o estudo foi subsidiado pela observação participante nas Palestras, depois fora realizada a entrevista semiestruturada com o principal ator envolvido na implementação do Regime de Previdência Complementar do Estado do Ceará, a fim de compreender o fenômeno com base em suas experiências e de como ocorreu o surgimento da CE-PREVCOM.

A análise de dados foi procedida pela análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (2011), organizada através das fases de pré-análise, análise do material, tratamento dos resultados e interpretação, com as dimensões categorizadas em função dos temas.

Para a estruturação da dissertação, o conteúdo será apresentado em cinco capítulos, apresentando-se em primeiro plano esta introdução, por meio da qual se faz a necessária imersão no tema, na relevância/problemática e nos objetivos propostos.

No segundo capítulo, Bases Teórico-Methodológicas da Perspectiva Avaliativa, primeiramente evidencia-se o campo do estudo da política pública, para, na sequência, adentrar nos aspectos epistemológicos e pressupostos da pesquisa avaliativa da avaliação em profundidade, complementada pelos estudos da avaliação da implementação sugerida por Lima e Mendes (2021). Posteriormente, destaca-se como se deu a construção da pesquisa e a análise de dados, com base na análise de conteúdo dentro da perspectiva de Bardin (2011), para a consecução dos objetivos pretendidos.

O terceiro capítulo destaca inicialmente a proteção social e, posteriormente, os tópicos disparam-se para o estudo da evolução histórica da seguridade social, notadamente, a previdência social e seus regimes previdenciários.

O quarto capítulo explana acerca da Entidade Fechada de Previdência Complementar trazendo a análise do procedimento da implementação institucional da CE-PREVCOM por meio da observação participante e da entrevista.

No quinto capítulo, apresenta-se as considerações conclusivas da presente dissertação.



## **2 BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PERSPECTIVA AVALIATIVA**

Para a pesquisa que tem a Previdência Social como ponto central, inicialmente aborda-se o surgimento da política pública, procurando entender a ramificação dessa política no campo da proteção social, para, na sequência, compreender o tipo de avaliação construída na presente dissertação.

Evidencia-se, portanto, a pesquisa da avaliação em profundidade com os ajustes da avaliação da implementação de políticas e programas públicos nos moldes sugeridos por Lima e Mendes (2021), a fim de construir uma base contextual da Previdência Social e de seus regimes previdenciários e de proporcionar uma maior compreensão dessa política ao longo do tempo e da sua história.

Para a construção acima, o caminho trilhado parte de uma abordagem de cunho qualitativa, exploratória e descritiva, com a utilização de técnicas de coletas de dados da pesquisa bibliográfica, da análise de documentos e da entrevista semiestruturada com o principal gestor da CE-PREVCOM, cujos dados transpassam na análise de conteúdo dentro da perspectiva avaliativa de Bardin (2011).

### **2.1 Política Pública**

As políticas públicas surgiram inicialmente como uma ramificação da ciência política a partir de estudos sobre a ação dos governos. “A ascensão do Estado Social e a difusão de condutas prestacionais criaram um solo fértil para o crescimento das políticas públicas, o que gerou a expansão das pesquisas sobre esse objeto de estudo pela comunidade acadêmica” (SOUZA, 2023, p. 25).

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA: “seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos think tanks” (SOUZA, 2006, p. 22-23), com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

O início do desenvolvimento de linhas de pesquisa acadêmicas sobre políticas públicas tem como referência o livro *The Policy Science*, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, publicado em 1951 (PROCOPIUCK, 2013):

A ciência de políticas públicas, para Lasswell, se posiciona como um elemento nuclear numa estratégia política para manutenção da democracia e elevar os níveis de fortalecimento da dignidade humana. [...]

Deveria ser orientada para problemas, por representar um meio de os cientistas contribuírem com o governo para o enfrentamento mais eficiente das demandas da sociedade; multidisciplinar, para contar com modelos e métodos que pudessem contribuir para respostas mais efetivas pelo governo em relação às políticas públicas; metodologicamente sofisticada, para se capacitar em termos de mensuração e de previsão de comportamentos de variáveis mais complexas com interferência nos rumos das políticas públicas, e orientada por valores, por ter como objetivo principal maximizar os valores democráticos. (PROCOPIUCK, 2013, p. 145).

Souza (2006) destaca alguns precursores do estudo das políticas públicas enquanto área científica autônoma, sendo eles: Laswell que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), positivista, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos. Já Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.

Já Lindblom, questionou os dois anteriormente citados e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Por fim, Easton, que contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, “segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006, p. 24).

Para Souza (2006) não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja Política Pública, referido autor destaca que, no processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos, como os constituídos no mundo moderno, estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado” (SOUZA, 2006, p. 27), o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país (SOUZA, 2006, p. 27).

Ao se atentar para o esposado acima, observa-se que os modelos iniciais de avaliação de políticas públicas apresentavam um viés mais positivista com modelo de avaliação baseado na mensuração e indicativos numéricos.

Acontece que o processo de formação de políticas públicas vai se desenvolvendo ao longo do tempo e em diferentes contextos da sociedade, inobstante as Políticas Públicas que estão sendo construídas nos Estados Contemporâneos, na visão de Costa (2015), refletem uma natureza conflituosa, visto que:

(...) as Políticas Públicas visam garantir condições de existência, de boa vida ou de representatividade, espaço de expressão dos interesses mais diversos da sociedade, mas ao mesmo tempo estão estruturadas nesse Estado moderno, que tem características concentradoras de poder e, em certas dimensões, muito violento, e esses conflitos vão aparecer durante todo o processo de formulação e implementação das políticas (COSTA, 2015, p. 141).

Procopiuck (2013, p. 141) ressalta que, como regra, uma “política pública ganha identidade a partir de um conjunto de decisões que definem e instituem normas e regras gerais abstratas (leis, decretos, acordos, etc.) que irão pautar comportamentos e ações de atores individuais e coletivos (decisões administrativas, autorizações, subsídios, etc.)” para a geração de resultados concretos destinados a solucionar problemas que deram origem à necessidade da própria configuração política (PROCOPIUCK, 2013).

Secchi, Coelho e Pires (2022, p. 11) aduzem que a compreensão de níveis das políticas públicas tem fortalecido, de maneira alargada, a definição de “Gestão de Políticas Públicas”, a qual considera a ação e o efeito dos múltiplos atores – do Estado e da sociedade civil – em torno dos problemas públicos. Ainda segundo esses autores:

Tal entendimento envolve, tradicionalmente, os aspectos cognitivos (ideias, racionalidades, crenças e valores), um espectro de regras e normas, a mobilização de diferentes recursos e gramáticas políticas, a mediação de conflitos de interesse e a tomada de decisão. Essa natureza política das políticas públicas – que interliga a *polity* (instituições), a *policy* (orientação política) e a *politics* (dinâmica política) – se traduz, então, em artefatos gerenciais como planos (macrodiretriz estratégica), os quais se concretizam em ação por meio de programas (conteúdo tático-gerencial). Estes, por sua vez, se subdividem em projetos e são sustentados por processos (procedimento operacional). (SECCHI; COELHO; PIRES, 2022, p. 11).

Secchi (2022) reforça que Política Pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, prestação de serviços, entre muitos outros. Problemas públicos e

políticas públicas existem nas áreas de educação, segurança, saúde, gestão pública, meio ambiente, emprego, renda, previdência social, cultura, esporte e muitas outras áreas, “a finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público” (SECCHI, 2022, p. 5).

A Carta Magna também destaca a importância da avaliação das políticas públicas, tendo sido atualizada recentemente por meio da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que incluiu o parágrafo 16 no art. 37 da CF/88, apontando que: “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Por vez, Souza (2006) destaca que a política pública é a atividade do governo, no sentido de tentar produzir efeitos concretos que vão influenciar na vida dos cidadãos, e acrescenta:

(...) do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 25).

Nesse sentido, já se observa a importância das ações desenvolvidas com os atores individuais e coletivos que irão pautar o caminho da política pública, saindo do viés mais tecnicista para um toque com mais subjetividade, com uma visão voltada para o reflexo na sociedade.

Como bem destaca Souza (2023), a política pública não tem uma existência atemporal e deslocada de um contexto histórico e social, pelo contrário, é fruto de uma forma específica de organização do Estado e da sociedade. “Dessa forma, há uma multiplicidade de deveres estatais que são específicos ao Estado de Bem-Estar, por exemplo, a concretização dos direitos sociais” (SOUZA, 2023, p. 37).

Os pesquisadores acadêmicos ao trabalharem com questões relacionadas às políticas públicas, procuraram, então, construir conhecimentos mais concretos para o setor público.

Contudo, a positivação de um direito social na Constituição não é condição suficiente para que ele seja concretizado e produza efeitos práticos no cotidiano dos indivíduos, sendo necessárias a formulação e a implementação de políticas públicas aptas a efetivar determinado direito. “Assim, a concretização de um direito social não depende apenas de questões estritamente jurídicas, mas sobretudo de aspectos políticos” (SOUZA, 2023, p. 19).

Se, antigamente, umas das grandes preocupações dos juristas se concentrava na justificação dos direitos fundamentais, atualmente, o desafio se desloca da justificação para o da efetivação, ou seja, necessário se faz que o direito produza efeitos práticos. “As políticas públicas podem servir como uma espécie de ponte, uma vez que deslocam os direitos sociais de seu espaço abstrato para lhe garantir materialidade, a partir de sua implementação” (SOUZA, 2023, p. 27).

O desenho jurídico institucional garante estruturação às ações governamentais, permitindo que o Estado construa mecanismos efetivos para o alcance dos fins almejados pela política pública, devendo, ainda, envolver os indivíduos que vivem cotidianamente com a política pública, Souza acrescenta que “a criação de mecanismos de participação social e o controle de implementação são relevantes para a consolidação de uma gestão democrática das políticas públicas” (SOUZA, 2023, p. 28-29).

Silva (2013) destaca que a avaliação de políticas e programas sociais é considerada um movimento de processo das políticas públicas que regula ou intervém na sociedade. Acrescenta, ainda, que “toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social” (SILVA, 2013, p. 20).

Decorre, portanto, a necessidade de se avaliar políticas e programas sob a perspectiva avaliativa que lance o olhar para o contexto histórico, para a trajetória, para os sujeitos e todo o campo que permeia a política pública, consoante explanação a seguir.

## 2.2 Perspectiva Avaliativa da Política Pública

Guba e Lincoln (2011), em seus estudos, apresentaram uma visão histórica do desenvolvimento da avaliação nos Estados Unidos, sendo que, na primeira geração, o foco restou por atribuído na mensuração dos resultados, ou seja, tinha um viés mais técnico. Com a segunda geração, surgida com o fim da segunda guerra, as avaliações esboçaram um caráter mais descritivo, “com uma abordagem caracterizada pela descrição de padrões de pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos estabelecidos” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 36-37). Já a terceira geração incluiu o juízo de valor no procedimento de avaliação e no qual o avaliador assumiu o papel de julgador, mantendo igualmente as funções técnicas e descritivas anteriores.

No início da década de 1990 é que a temática da avaliação das políticas públicas intensificou-se nas administrações públicas da América Latina. No Brasil, diante da situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, surgiu a necessidade de uma avaliação mais criteriosa e a elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados, inserida na abordagem gerencialista, cuja função era medir, acompanhar e avaliar o êxito das reformas administrativas (RODRIGUES, 2008).

Com o intuito de expandir o escopo da avaliação positivista e avançar além dos dados, decorreu a necessidade de mudar o caráter instrumental dos modelos hegemônicos de avaliação.

Para que ocorresse essa virada de chave, foram dando lugar novas formas de se complementar a avaliação com um viés mais abrangente, inserindo novas perspectivas de avaliação contra-hegemônicas.

Dentre elas, destaca-se, primeiramente, a avaliação construtivista responsiva ou respondente de quarta geração, como forma diferente de focalizar uma avaliação, apontadas como “parâmetros e limites da avaliação que seriam definidos por meio de um processo interativo e negociado envolvendo grupos de interesse” Guba e Lincoln (2011, p. 46-47).

Já a perspectiva avaliativa proposta por Raul Lejano (LEJANO, 2012) trata de uma abordagem experiencial baseada num paradigma interpretativo pós-construtivista, cuja análise de políticas passou a “considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática” (GUSSI, 2019, p. 176), veja:

A análise de Lejano (2012) baseia-se na interpretação da experiência da política pública, compreendida em seu cotidiano, a partir das práticas dos atores sociais envolvidos em seus contextos específicos, sendo que essa experiência deve ser contraposta analiticamente ao texto da política, em relação às suas intencionalidades e formulações. (GUSSI, 2019, p. 176).

Assim, o modelo de avaliação que trazia em seu escopo uma epistemologia funcional e positivista, com metodologias e análises quantitativas predominantes, começou a ser questionado por desconsiderar “os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais (...)”, (GUSSI, 2019, p. 172).

Gussi (2019) valora essa perspectiva analítica ao complementar que a mesma leva à formulação de uma avaliação de cunho mais hermenêutico e interpretativo e constitui a base epistemológica que orienta a avaliação em profundidade, perspectiva avaliativa desenvolvida por Lea Rodrigues.

Rodrigues (2008, p. 9) sinaliza para a importância de enfatizar a “análise de contexto (social, econômico, político, cultural) e da análise organizacional (estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e valores) que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas”, e ainda:

O esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc. (RODRIGUES, 2008, p. 11).

Ao adentrar na avaliação em profundidade, vê-se que ela aponta para quatro eixos analíticos, quais sejam: a) análise de conteúdo que deve se atentar à formulação, às bases conceituais e à coerência interna; b) análise de contexto que,

em suma, deverá realizar o levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo, bem como o levantamento de outras políticas e programas correlacionados; c) trajetória institucional, ou seja, o trânsito do programa – descendo nas hierarquias institucionais até chegar à base, que corresponde ao contato direto entre agentes institucionais e sujeitos receptores da política; d) espectro temporal e territorial - confronto das propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade (RODRIGUES, 2008, p. 8-9).

Posto isto, vê-se que a perspectiva avaliativa de avaliação em profundidade fundamentada por Rodrigues (2008, 2016) é inspirada no paradigma hermenêutico fundado por Raul Lejano (2012) que propõe uma avaliação ampla, extensa, detalhada e que busca entender quais foram os desdobramentos da política pública avaliada, considerando o contexto da sua implementação, seus paradigmas e os significados atribuídos pelos atores envolvidos.

Cruz (2019, p. 170) ressalta que “o contexto se desenha no texto a partir de tessituras históricas, articuladas por meio de três dimensões: local, nacional e global. Isso requer do pesquisador esforço de compreensão de como questões macroeconômicas e políticas dialogam com eventos locais”. Acrescenta, também, a importância de uma “pesquisa qualitativa ao dar novas possibilidades para se construir narrativas por meio do ponto de vista dos sujeitos” (CRUZ, 2019, p. 166), ou seja, para a importância da subjetividade.

Silva (2013) amplia a reflexão sobre a construção e o desenvolvimento histórico da pesquisa avaliativa, em sua dimensão política, ao aduzir que a prática da avaliação depende dos diferentes sujeitos que entram e saem nos diferentes momentos do processo das políticas públicas, “expresso por sua concepção, formulação e implementação em contextos geográficos locais, estaduais e federais, influenciados ainda por diferentes realidades políticas e administrativas” (SILVA, 2013, p. 34).

Para uma melhor compreensão do tema da previdência social, é que se considerou, também, as dimensões analíticas de avaliação da implementação de políticas e programas públicos segundo os aportes de Lima e Mendes (2021), como uma variação inspirada na avaliação em profundidade.

Sobre o que se avalia na implementação, explora-se o contexto organizacional (institucional), econômico, político e social, verificando a relação entre



meio e fins, suas possíveis adequações, correções e melhorias da política que está sendo implementada, considera-se que “as avaliações de processos estão inclinadas à percepção dos efeitos dos fatores socioinstitucionais durante a implementação das políticas, que mapeiam as benesses e os entraves dos programas” (DRAIBE, 2001 apud LIMA; MENDES, 2021, p. 683). Ademais:

[...] tem-se a avaliação da implementação de políticas públicas, relacionada com o processo em que as ações são confrontadas de acordo com os objetivos traçados, analisando o funcionamento, a execução, as possibilidades de melhorias e as reformulações de políticas ou programas. O tema é imprescindível acerca dos desdobramentos da pesquisa avaliativa de políticas e programas públicos, corroborando para o desenvolvimento das ações governamentais e dos pesquisadores (DRAIBE, 2001, apud LIMA e MENDES, 2021, p. 676).

A partir dos referenciais teóricos acessados e destacados abaixo, Lima e Mendes (2021) construíram o estudo da avaliação da implementação de políticas e programas públicos no Brasil com as seguintes dimensões analíticas:

A **análise de conteúdo da formulação** compõe a avaliação da implementação, com a pretensão de descrever como os objetivos, requisitos, desenho (design) são delineados por determinada política ou programa (DRAIBE, 2001; UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2011; BRASIL, 2018). (...).

Nessa análise, consiste em levantar dados primários e secundários acerca da historicidade política, social e econômica de quando foi formulada a política e o programa. Considera-se em relação ao conteúdo a apreciação de múltiplos documentos institucionais internos, regulatórios (leis), dados estatísticos e outros, com vista à formulação e bases conceituais da política e/ou programa (RODRIGUES, 2008).

[...]

A **análise de contexto** na avaliação da implementação emerge nas esferas organizacional (institucional), econômica, política, cultural e social (...). Além do âmbito local, os contextos regional, nacional, internacional e transnacional podem ser considerados conforme a formulação da política em questão. Dessa forma, a análise permite identificar sobre qual(is): o modelo político e socioeconômico fomentou a política durante sua formulação, o marco legal e as regras que contemplam a política ou programa, os outros programas e/ou políticas que estavam relacionadas (LION; MARTINI; VOLPI, 2006; RODRIGUES, 2008), métodos organizacionais utilizados na implantação do programa (XUN; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

[...]

A **análise do processo de implementação** especifica o processo de seleção da população-alvo (beneficiários) do programa, pela composição de regras e normas de elegibilidade (BRASIL, 2018), estratégias (PATTON, 2014; BAPTISTA; REZENDE, 2015), estrutura (insumos) e processo (atividades) (CHAMPAGNE; BROUSSELLE; HARTZ; CONTANDRIOPOULOS; DENIS, 2011; PATTON, 2014). Nesta dimensão voltada ao processo de implementação, acompanha uma série de sistemas no que tange ao aspecto gerencial e decisório (estrutura organizacional), divulgação e informação, seleção, capacitação, monitoramento e avaliação (DRAIBE, 2001).

[...]

A **análise dos recursos** visa mapear os recursos de múltiplas naturezas (...). Os recursos humanos, organizacionais, financeiros e tecnológicos são geridos e executados durante a implementação, conferindo limitações em maior ou menor grau às instituições em que se inclui o Estado. Esses recursos quando são governamentais tendem a ser administrados com volume constantemente crescente, exigindo maior empenho gerencial frente os possíveis contrassensos relacionados ao apoio político e objetivos do programa, a longo prazo na consecução de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016a).

[...]

A **análise dos atores sociais envolvidos** objetiva analisar os interesses e a desigualdade de poder entre os atores (ou grupos) com a política e/ou programa (RODRIGUES, 2019). Sobre os atores implementadores das políticas e programas, questiona-se sobre o grau de conhecimento, aceitação das regras e das condições organizacionais para implementação das ações (ARRETCHE, 2001), além da questão da capacitação desses agentes e dos beneficiários (DRAIBE, 2001) e dos valores, agendas, estratégias e prioridades dos gestores, executores e parceiros das políticas (LION; MARTINI; VOLPI, 2006). Em complemento, torna-se indispensável verificar qual o grau de participação do público-alvo (beneficiários) (WEISS, 1998; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004) e gestores públicos no decorrer dos processos avaliativos (CHAMPAGNE; BROUSSELLE; HARTZ; CONTANDRIOPOULOS; DENIS, 2011; MENDES; SORDI, 2013; BAPTISTA; REZENDE, 2015).

[...]

A **análise do alcance** descreve o grau em que as ações/intervenções atingiram o público-alvo (beneficiários), produto (resultados de curto prazo) (CHAMPAGNE; BROUSSELLE; HARTZ; CONTANDRIOPOULOS; DENIS, 2011; PATTON, 2014; BRASIL, 2018) e aspectos quantitativos e qualitativos desse público e dos serviços fornecidos (CHAMPAGNE; BROUSSELLE; HARTZ; CONTANDRIOPOULOS; DENIS, 2011; ELAHI; KALANTARI; HASSANZADEH; AZAR, 2015; BRASIL, 2018). Nesta dimensão, faz-se necessário identificar e compreender fatores intervenientes na implementação do programa, sejam positivos e negativos, mapeando de um lado, vantagens, sucessos pontos fortes; e do outro, entraves, obstáculos, desafios, insucessos e pontos fracos que ocorrem durante as ações (DRAIBE, 2001; BROUSSELLE, 2004; (CHAMPAGNE; BROUSSELLE; HARTZ; CONTANDRIOPOULOS; DENIS, 2011; AMARAL; VIANNA, 2014; BAPTISTA; REZENDE, 2015; CASSIOLATO; GUERESI, 2015; BRASIL, 2018).

(LIMA e MENDES, 2021, grifos dos autores).

Assim, para facilitar a compreensão da política pública previdenciária, da instituição e da implementação do regime previdenciário pelo Ente Público, os tópicos disparam-se dentro das dimensões analíticas de avaliação da implementação de políticas e programas públicos segundo os aportes de Lima e Mendes (2021), como uma variação inspirada nos eixos avaliativos da avaliação em profundidade tão bem delineada por Lea Rodrigues (2008), conforme será demonstrado no quadro abaixo, e que serão desenvolvidas e apresentadas no quarto capítulo da presente dissertação.

Quadro 1: Avaliação da Implementação da Previdência Complementar

<b>Dimensões segundo aportes de Lima e Mendes (2021)</b>	<b>Aspectos da Avaliação consideradas</b>
Análise de conteúdo da formulação	Principais marcos regulatórios iniciais da implantação da Entidade Fechada de Previdência Complementar do Estado do Ceará: CE-PREVCOM.
Análise de contexto	Formação da estrutura organizacional e do gerenciamento do processo que impulsionou a implementação da CE-PREVCOM de acordo com a adaptação aos contextos regionais e nacionais, observada a especificidade, a historicidade da previdência no âmbito do Governo do Estado do Ceará.
Análise do processo de implementação	Como se deu o processo, composição de regras, normas de elegibilidade, estrutura, atividades, divulgação e circulação das informações da política/programa.
Análise dos recursos	Quais recursos de múltiplas naturezas (financeira, pessoal, tecnológica) foram utilizados na implementação do programa.
Análise dos atores sociais envolvidos	Como foram feitas as seleções dos agentes envolvidos na implementação, o grau de conhecimento, capacitação, aceitação das regras e das condições organizacionais para implementação das ações. Além da participação do público-alvo (Patrocinadores, Beneficiários).
Análise do alcance	Qual o grau em que as ações atingiram o público-alvo a que se dirige o programa.

Fonte: Elaboração Própria, com base em RODRIGUES, 2008; LIMA e MENDES, 2021.

Para tratar das dimensões apontadas no quadro acima, realiza-se levantamentos bibliográficos e documentais, a fim de explorar os materiais coletados, citar as principais normas reguladoras do programa e compreender o contexto no momento da implementação da política.

Além do mais, os aportes avaliativos foram construídos por meio da apreensão das principais informações explanadas nas Palestras e da entrevista com o Diretor Executivo da CE-PREVCOM, sendo possível consolidar as falas com o conjunto de procedimentos adotados que serão apontados a seguir.

Na sequência, as dimensões analíticas tiveram o tratamento categorizado na forma proposta pela análise de conteúdo, segundo Bardin (2011), com os tópicos avaliativos organizados e interpretados no capítulo 4 da presente pesquisa.

## **2.3 Caminho metodológico para a construção da pesquisa avaliativa**

A proposta metodológica, da presente pesquisa de natureza avaliativa, apresenta-se com uma abordagem qualitativa, utilizando-se da análise descritiva de dados bibliográficos e documentais, a partir de obras cujos títulos giram em torno da Previdência Social e seus regimes previdenciários. Para a coleta de dados, utilizou-se a observação participante e a entrevista com principal sujeito envolvido na implementação da CE-PREVCOM.

O procedimento metodológico utilizado na interpretação dos dados baseou-se na Análise de Conteúdo de Bardin (2011), categorizando os temas, a fim de facilitar a organização e compreensão da complexidade do fenômeno em estudo.

### **2.3.1 Abordagem e classificação segundo os objetivos**

Pela sua importância, destaca-se que a abordagem qualitativa é utilizada “quando se busca conhecer a essência de um fenômeno, descrever a experiência vivida de um grupo de pessoas, compreender processos integrativos ou estudar em profundidade” (GIL, 2021, p. 02). Gil (2021) acrescenta que o que se busca com a pesquisa qualitativa é descobrir conceitos e relações entre os dados e organizá-los em um esquema explicativo, tratando-se de uma modalidade de caráter mais interpretativo.

A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano e fornecendo uma análise mais detalhada sobre as investigações. “Na pesquisa qualitativa primeiramente faz-se a coleta de dados a fim de poder elaborar a teoria de base, ou seja, o conjunto de conceitos, princípios e significados” (LAKATOS; MARCONI, 2011, p. 269-272), para depois desenvolver um caráter interpretativo no que se refere aos dados obtidos.

Cervo et al. (2007) destacam que a pesquisa exploratória permite definir os objetivos mais explícitos e buscar mais informações sobre determinado assunto de estudo: “tais estudos têm por objetivo familiarizar-se com o fenômeno ou obter uma nova percepção dele e descobrir novas ideias” (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p. 63). Já sobre a descritiva, referidos autores aduzem que esta pesquisa “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los, busca conhecer

as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidade mais complexas” (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p. 63-64).

Do mesmo modo, Gil (2009a, p. 41) destaca que a pesquisa descritiva permite “descrever/conhecer as características de determinada população ou mesmo estabelecer relações entre as variáveis”.

Portanto, para a presente pesquisa que tem como uma de suas finalidades estudar as características de determinado grupo e compreender como o novo modelo/programa de previdência complementar foi implementado e está sendo oferecido no âmbito do quadro funcional dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), reforça-se a importância do estudo descritivo.

### ***2.3.2 Procedimentos metodológicos para coleta de informações***

O tipo de pesquisa exploratório envolveu o levantamento bibliográfico dos principais conteúdos e bases conceituais da Política, contextualizando a evolução da Previdência Social, seus principais marcos regulatórios – leis e regulamentos, tanto a nível nacional como estadual.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, tendo como principal vantagem “residir no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2009a, p. 44-45).

Gil acrescenta que “esse levantamento bibliográfico preliminar pode ser entendido como estudo exploratório, posto que tem a finalidade de proporcionar a familiaridade do aluno com a área de estudo no qual está interessado, bem como sua delimitação” (GIL, 2009a, p. 61).

Assim, o início da construção do referencial teórico (Sistema Previdenciário) partiu da revisão bibliográfica, baseada em Amado (2018), Ibrahim (2021), Campos (2022), Castro e Lazzari (2022), dentre outros autores, bem como da

leitura de dissertações, teses, artigos, revistas e do embasamento constitucional<sup>1</sup>, a fim de subsidiar o estudo histórico e compreender o papel do Estado, o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política previdenciária.

Já para a pesquisa documental, Gil define “que se vale de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa, onde as fontes são muito mais diversificadas e dispersas” (GIL, 2009a, p. 45). Por meio desse tipo de pesquisa, busca-se coletar, nos mais diversos arquivos públicos, os normativos legais (legislação) da Previdência Social no âmbito federal e estadual, dentre os quais, o portal eletrônico governamental da CEARAPREV<sup>2</sup> e da CE-PREVCOM<sup>3</sup>, a fim de adentrar no estudo dos regimes previdenciários e os principais atores envolvidos.

Enfatiza-se que todo esse cerceamento acerca da matéria se faz de grande importância, haja vista que a correlação da leitura dos livros com as normas de natureza constitucional, legal e infralegal, possibilitam o enquadramento da evolução do sistema previdenciário até a sua legislação mais contemporânea.

No intuito da aproximação com o campo empírico, utilizou-se primeiramente da técnica de observação participante que é quando o pesquisador busca desenvolver uma participação mais intensa no mundo social do ator (MELUCCI, 2005). Assim, os primeiros dados coletados foram através das participações nas palestras proporcionadas pelo TCE/CE em parceria com a CE-PREVCOM.

Na sequência, utilizou-se a técnica da entrevista, a fim de subsidiar os dados da implementação do programa.

A entrevista representa um dos instrumentos básicos para a coleta de dados, tem o objetivo de recolher, por meio do interrogatório do informante, dados para a pesquisa “que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais e que podem ser fornecidos por certas pessoas” (CERVO; BERVIAN; DA SILVA; 2007, p. 50-51). E assim, obter respostas sobre o tema ou problema a investigar.

Há diversos tipos de entrevistas que variam de acordo com o propósito do investigador:

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

<sup>2</sup> CEARÁ. **CEARAPREV**. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

<sup>3</sup> CEARÁ. **CEPREVCOM**. Disponível em: <https://ceprevcom.com.br/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

- a) Padronizada ou estruturada – quando o pesquisador segue um roteiro previamente estabelecido. As perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas;
- b) Despadronizada ou semi-estruturada – também chamada de assistemática, antropológica e livre – quando o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente a questão. (LAKATOS; MARCONI, 2011, p. 281).

A entrevista semiestruturada apresenta diferentes formatos, mas caracteriza-se pelo “estabelecimento prévio de uma relação de questões ou tópicos que são apresentados aos entrevistados” (GIL, 2021, p. 85).

Para Richardson (2017, p. 232-233) a entrevista semiestruturada tem uma “estrutura flexível com questões abertas que definem a área a ser explorada”, com a vantagem de ser uma técnica flexível e com a possibilidade de uma rápida adaptação.

GIL (2021, p. 82) destaca as vantagens da utilização da entrevista, dentre elas: “possibilita a obtenção de dados em profundidade, reconstrução de eventos vivenciados pelos participantes, conhecimento da experiência interna das pessoas, relacionada a suas crenças”, facilitando, assim, a compreensão do fenômeno sob a perspectiva dos participantes.

Busca-se, portanto, com a entrevista, novos significados e interpretações que possam permitir a compreensão dos principais tópicos apontados nas dimensões da avaliação em análise, com o objetivo de compreender como se deu a implementação do programa/política através das experiências e das percepções do principal ator envolvido.

### **2.3.3 Área de estudo e participantes da pesquisa**

O campo dessa investigação é a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará (CE-PREVCOM<sup>4</sup>), Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) responsável por administrar e executar o plano de benefícios complementares (denominado PREV-CE) dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

A partir das palestras proporcionadas pela CE-PREVCOM em parceria com o TCE/CE, definiu-se que o interlocutor seria o Presidente da Diretoria Executiva, visto

---

<sup>4</sup> CEARÁ. **CE-PREVCOM**. Disponível em: <https://ceprevcom.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 30 set. 2023.

que, além de ser o participante número 01 da CE-PREVCOM, participou dos primeiros e principais momentos da implementação e gestão da CE-PREVCOM.

#### **2.3.4 Método e técnicas de análises de dados**

Com os dados obtidos pela pesquisa bibliográfica e da análise documental, organizou-se os dados em categorias temáticas e cronológicas, a fim de dar significados aos principais tópicos percorridos ao longo do presente trabalho e “estabelecer as relações existentes entre o dado pesquisado com outros fenômenos” (NASCIMENTO, 2008, p. 189). Decorreu, também, a necessidade de se acrescentar alguns subtópicos aos capítulos, a fim de que os dados qualitativos obtidos dialogassem com as demais fontes.

A partir da realização das palestras promovidas pela CE-PREVCOM em parceria com o TCE/CE, coletou-se o material explanado, bem como ventilou-se sobre o presente estudo e da necessidade da aplicação da entrevista para subsidiar a captação dos dados. Posteriormente, selecionou-se o sujeito a ser entrevistado.

Assim, para a pesquisa de campo, realizou-se a entrevista que fora gravada e transcrita por meio do dispositivo utilizado (notebook) e da rede social (Meet).

Partiu-se, portanto, para a análise dos dados por meio da técnica análise de conteúdo, compreendida como "o conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens" (BARDIN, 2011, p. 38). A análise de conteúdo de mensagens possui duas funções, que na prática podem ou não se dissociar:

- uma função heurística: a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta. É a análise de conteúdo «para ver o que dá».
- uma função de «administração da prova». Hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servindo de directrizes, apelarão para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma infirmação. É a análise de conteúdo «para servir de prova». " (BARDIN, 2011, p. 30).

Já acerca das fases, Bardin (2011) expõe que:

Se a descrição (a enumeração das características do texto, resumida após tratamento) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma à outra. (BARDIN, 2011, p. 39).



A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, “indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (BARDIN, 2011, p. 42). Dessa forma, “toda comunicação que implica a transferência de significados de um emissor a um receptor pode ser objeto de análise de conteúdo” (RICHARDSON, 2017, p. 255).

Procedeu-se, então, para a transcrição da entrevista, depois foi feita a análise do que foi discorrido, com o recorte da entrevista em cada tema-objetivo.

De posse de todo o material coletado, observa-se que os dados percorreram as fases da análise de conteúdo organizadas cronologicamente em pré-análise (fase de organização propriamente dita, exploração do material, cujas atividades envolvem a leitura do material, escolha dos documentos); análise do material (categorização, codificação e enumeração dos documentos); tratamento dos resultados, inferências e interpretação (BARDIN, 2011, p. 95-102). Logo depois as dimensões analíticas foram categorizadas em função dos temas.

Dessa maneira foi possível realizar a avaliação e compreender a nova conjuntura estrutural e funcional da CE-PREVCOM, bem como as experiências e as percepções do principal ator envolvido, a partir da interpretação que procura dar significado às respostas encontradas (NASCIMENTO, 2008).

Com a finalidade de verificar como está sendo a relação do RPC junto ao público-alvo e a projeção futura da aposentadoria do servidor do TCE/CE, foram solicitados os dados pessoais junto ao setor de Recursos Humanos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (RH-TCE/CE), e, na sequência, foi procedida a devida consulta junto ao assessor da CE-PREVCOM, que encaminhou o relatório de migração, contendo os elementos fundamentais da simulação, tais como: benefício definido, alíquota, benefício especial, (quadro comparativo da projeção SEM RPC e COM RPC), dentre outros, em consonância com as novas regras que envolvem os regimes próprios e complementar de previdência.

A partir da leitura de todo o material e finalizada a análise de todas as informações, foi possível entender como se deu a implementação da previdência complementar e como esse modelo/programa é ofertado aos servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

### **3 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Este capítulo, primeiramente, visa apresentar o papel do Estado, como representante da sociedade, que tem o dever de garantir a proteção social, não apenas como uma mera assistência, mas sim, como um direito de todos os cidadãos, através de um conceito de Estado de Bem-Estar Social.

Na sequência, os tópicos visam contextualizar o surgimento da Política da Previdência Social construída ao longo da sua história.

#### **3.1 O Estado e a Proteção social**

Para Costa (2015), o Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento, teve o processo de construção do Estado nacional complexo e retardatário, assim, o pensar, refletir, sobre políticas públicas veio tardiamente, visto o desafio de ainda ter que ocupar território, construir a concepção de nação e criar a dinâmica da centralização da conquista do poder.

É sabido que em períodos passados, anteriormente ao surgimento das primeiras leis de proteção social, a defesa do trabalhador quanto aos riscos no trabalho e da perda da condição de subsistência se dava pela assistência caritativa individual ou pela reunião de pessoas e o Estado Moderno, dentro da concepção liberal, limitava-se a assistir, inerte, às relações entre particulares, desse modo, a proteção ao trabalhador, muitas vezes só existia sob a forma de caridade (CASTRO; LAZZARI, 2022).

Além da assistência espontânea, a sociedade viu surgirem os primeiros grupos de mútuo, igualmente de origem livre, sem intervenção estatal, nos quais um conjunto de pessoas com interesse comum reunia-se visando a cotização de valor certo para o resguardo de todos, em caso de algum infortúnio.

O exemplo inicial remonta ao Império Romano, encontrando-se indícios de seguros coletivos que visavam a garantia de seus participantes, além da preocupação com os necessitados, sendo que, para Ibrahim et al. (2021), o início da participação estatal só foi visível com a criação da Poor Law, embora ainda com delegação da ação para as paróquias da localidade (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021).

Castro e Lazzari (2022) corroboram com os autores acima que destacaram a criação da Poor Law, entretanto, pontuam, por sua importância, que “a primeira vez

em que tem lugar uma mudança na concepção da proteção do indivíduo ocorre na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, que inscreve o princípio da Seguridade Social como direito subjetivo assegurado a todos” (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 06).

Destacam, também, que o salto considerável, em matéria de proteção social, adveio com o desenvolvimento da sociedade industrial, com o reconhecimento de que a sociedade no seu todo deve ser solidária com seus incapacitados (CASTRO; LAZZARI, 2022) e que a rede estatal vai evoluindo à medida que o próprio conceito de Estado muda.

Reforçam que os Estados da Europa estabeleceram, da segunda metade do século XIX até o início do século XX, um sistema jurídico que garantiria aos trabalhadores normas de proteção em relação aos seus empregadores nas suas relações contratuais e um seguro que consistia no direito a uma renda em caso de infortúnios, surgindo, portanto, uma nova política social, não mais assistencialista, advinda dos Estados Contemporâneos, com formação embrionária do Estado Moderno (CASTRO; LAZZARI, 2022):

As origens de um pensamento dirigido ao modelo contemporâneo de Estado – Democrático devem ser creditadas a Ferdinand Lassale, o qual teria inspirado a Social Democracia, com seus ideais de exigência do sufrágio universal, proteção trabalhista e uma repartição mais igualitária do poder político, social e econômico. (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 08).

Com a adoção de conceitos mais intervencionistas, o Estado mínimo foi sendo trocado por um Estado que atendesse a outras demandas da sociedade.

Assim, o intervencionismo estatal vai tomando feições no período que vai da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Nesse período surgiram teorias econômicas aliadas a políticas estatais que serviram de norte a profundas mudanças no molde estatal contemporâneo, “como a disseminação das ideias do economista inglês John Maynard Keynes, o qual pregava o crescimento econômico num contexto de intervenção estatal no sentido de melhor distribuir a renda nacional” (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 09-10).

Destarte, o Estado tem importante papel a desempenhar não só no que diz respeito a garantir a segurança material para todos e a buscar outros objetivos sociais, mas também como promotor do desenvolvimento econômico. É nesse interregno que

se irá cunhar, de forma indelével, a expressão Estado do Bem-Estar Social (Welfare State), (CASTRO; LAZZARI, 2022).

Dentro desse contexto, conforme relata Borges (BORGES, 2003, apud CASTRO e LAZZARI, 2022), formaram-se duas correntes quanto aos sistemas de proteção social:

A primeira corrente, que seguia as proposições de Bismarck, possuía uma conotação muito mais “securitária”. Propunha que a proteção social ou previdenciária fosse destinada apenas aos trabalhadores que, de forma compulsória, deveriam verter contribuições para o sistema. Para esta corrente a responsabilidade do Estado deveria ser limitada à normatização e fiscalização do sistema, com pequeno aporte de recursos. O financiamento do sistema se dava com a contribuição dos trabalhadores e empregadores. A corrente “Bismarquiana” encontrou campo para desenvolvimento em vários países, destacando-se a Alemanha, a França, a Bélgica, a Holanda e a Itália. A segunda corrente se formou a partir do trabalho de Beveridge, e, para ela, a proteção social deve se dar, não somente ao trabalhador, mas também de modo universal a todo cidadão, independentemente de qualquer contribuição para o sistema. Segundo esta corrente, a responsabilidade do Estado é maior, com o orçamento estatal financiando a proteção social dos cidadãos. As propostas de Beveridge se desenvolveram de forma mais acentuada nos países nórdicos, especialmente na Suécia, na Noruega, na Finlândia, na Dinamarca e no Reino Unido. (BORGES, 2003, apud CASTRO e LAZZARI, 2022).

Entretanto, em países que não atingiram o mesmo nível de proteção social que os países dos continentes precursores de tais ideias, como o Brasil, gerou-se problemas de outra ordem: redução de gastos públicos com políticas sociais, significando o não atingimento do Bem-Estar Social (CASTRO e LAZZARI, 2022).

Além do mais, Castro e Lazzari (2022, p. 14) destacam que “o modelo vislumbrado na política de bem-estar social vem sendo substituído por um outro no qual o principal fundamento é a poupança individual, sem a centralização dos recursos das contribuições em órgãos estatais”.

Referidos autores acrescentam que: “Países da América Latina vêm adotando a privatização da gestão previdenciária, uns mantendo a presença estatal em níveis mínimos, outros deixando totalmente ao encargo da iniciativa privada a questão da poupança previdenciária” (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 14).

Caminhando no sentido apontado acima, Costa (2015) aduz que sempre pensamos Políticas Públicas como algo vindo do Estado, mas os grandes motores contemporâneos das Políticas Públicas têm sido os movimentos e organizações da sociedade civil. Complementa, ainda, que o Estado, algumas vezes, pode nem ser o

ator principal, nem na elaboração, nem na implementação, nem na avaliação das Políticas Públicas.

Logo, ao ter como base de que a proteção social é uma obrigação/dever do Estado em garantir as condições mínimas necessárias para uma vida digna e que o papel do Estado, na visão de Costa (2015), pode estar se diluindo, é o que se pretende nesse estudo, compreender como as políticas de proteção social, no que corresponde com a previdência social, estão atuando no atual contexto político.

### **3.2 Política Pública Previdenciária**

A Constituição Federal de 1988, destaca, em seu preâmbulo, que a República Federativa do Brasil caracteriza-se como um Estado Democrático de Direito, responsável por garantir a proteção social, o bem-estar e a segurança de seus cidadãos, ademais, prevê o direito à previdência social no seu artigo 6º, ao lado da positivação dos demais direitos sociais, como a educação, a saúde, a moradia, a segurança, dentre outros (BRASIL, 1988).

Autores como Briguet et al. (2007) destacam o Programa de Ottawa de Seguridade Social para as Américas, adotado pela 8ª Conferência dos Estados da América com membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e celebrada na cidade canadense de Ottawa em 1966, que estabeleceu que a

Seguridade Social deve ser instrumento de autêntica política social, para garantir um equilibrado desenvolvimento socioeconômico e uma distribuição equitativa da renda nacional. Em consequência, os programas de Seguridade Social devem ser integrados na política econômica do Estado com o fim de destinar a estes programas o máximo de recursos financeiros, compatíveis com a capacidade econômica de cada país. (BRIGUET et al., 2007, p. 02).

O conceito de política social é muito mais abrangente do que o de seguridade social, pois aquele é amplo, alcançando políticas de habitação, educação, transporte, dentre outras, enquanto o de seguridade é restrito compreendendo as áreas da saúde, assistência social e previdência social, conforme destacado no artigo 194 da Carta Magna e seguintes (BRASIL, 1988):

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais (...).

[...]

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de

outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

[...]

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei (...).

[...]

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (BRASIL, 1988).

O campo das Políticas Públicas é extremamente heterogêneo, as Políticas Públicas podem se desdobrar em qualquer campo de atividade humana, desde que essa atividade seja passiva de intervenção estatal. “E o limite da legitimidade da intervenção estatal não é pré-definido; qualquer atividade proposta por um agente da sociedade ou do Estado pode se transformar em pauta” (COSTA, 2015, p. 143).

Na tentativa de elucidar o conceito de política pública, exemplificando o caso dentro da área em estudo (previdência social), Secchi, Coelho e Pires (2022, p. 16) apontam “a legislação especial que permite que mulheres possam se aposentar, por idade, cinco anos antes que os homens”. Um outro exemplo de trabalho desempenhado dentro do âmbito da política pública previdenciária é o estudo sobre o impacto do déficit previdenciário sobre as finanças públicas da União:

O Governo, os meios de comunicação e a sociedade precisam saber a situação atual do déficit previdenciário nacional, projetar os gastos previdenciários com base em mudanças demográficas e nas relações de trabalho e vislumbrar alternativas que possam inspirar uma reforma previdenciária. As funções e o cargo de analista de políticas públicas são corriqueiros em organizações de pesquisa e recomendação de políticas públicas (think tanks). (SECCHI, 2022, p. 19).

Inobstante o Governo tenha realizado tantas mudanças relevantes nas últimas décadas e, mais recente, com reforma no ano de 2019, ainda enfrenta desafios no âmbito das Políticas Públicas de Previdência Social no Brasil, principalmente no que toca a situação do superávit/déficit previdenciário nacional.

De todo modo, observa-se que a política de Previdência Social está inserida na categoria da política pública social, visto que atende ao direito social da Previdência e tem como objetivo estabelecer ações que levem o mínimo de dignidade para o ser humano.

### 3.3 Evolução da Previdência Social

O destaque dado ao tópico advém da importância de se reconhecer toda a trajetória da Previdência Social, ao longo da sua história advinda da assistência social até se elevar à condição de seguridade social, positivada na Carta Magna como modelo de política pública e direito social.

#### 3.3.1 Construção do Sistema Previdenciário até o advento da Carta Magna

A princípio, é de bom alvitre destacar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, marco inicial internacional de proteção e respeito à dignidade humana, estabelece que a condição de pessoa é o requisito essencial para a titularidade de direitos e a sua violação é um crime contra a natureza humana, garantindo aos homens o direito à proteção nos casos de doença, invalidez, viuvez e velhice, consoante art. 25 da DUDH<sup>5</sup>, o que torna a previdência social, um direito humano.

A primeira demonstração, na História, de um instituto com aspectos previdenciários se deu na Inglaterra, em 1601, com a edição da Poor Law (Lei dos Pobres) - Poor Relief Act, que muito embora fosse considerada uma mera evolução assistencialista (marco inicial da assistência social), criou uma contribuição obrigatória, recolhida da sociedade para o Estado, o qual instituiu aos necessitados a concessão de auxílios e socorros públicos (CASTRO, LAZZARI, 2022).

Outro marco evolutivo da Previdência trata-se da Carta Encíclica “Rerum Novarum” (“Das Coisas Novas”), no pontificado do Papa Leão XIII, que discorria sobre “a condição dos operários, como deveria ser a relação entre a Classe Operária e o Estado, e a participação da Igreja como protetora social” (CASTRO, LAZZARI, 2022, p. 9). Através desta carta, instituiu-se a cobrança de valores do Estado, em maior parte, mas também da sociedade em geral, objetivando a aplicação do arrecadado na área social.

Particularmente no Brasil, a proteção dos indivíduos quanto a seus infortúnios, no período que antecede a promulgação da Carta Magna era muito restrita e desigual. “A maioria dos cidadãos, que não tinham condições financeiras, restavam

---

<sup>5</sup> DUDH. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em 02 de julho de 2024.

duas alternativas: a medicina popular (curandeiros, benzedeiros, etc.) ou as instituições beneficentes, como a Santa Casa de Misericórdia, Santos – SP, fundada em 1543” (KERTZMAN, 2018, p. 46).

A intervenção estatal limitava-se a prestar benefícios assistenciais, oferecendo pensões pecuniárias e abrigo aos financeiramente carentes. Desse modo, a proteção do trabalhador, até então voluntariamente feita por aqueles que se preocupavam com a dignidade humana, muitas vezes só existia sob a forma de caridade.

Giambiagi e Nese (2020) apontam que a Santa Casa de Misericórdia de Santos pode ser considerada como o início da atividade de previdência no país, na medida em que buscava a prevenção contra riscos diante da precariedade da vida e a adoção do mutualismo num sistema privado de proteção social aos cidadãos.

Dentre as sociedades de auxílio mútuo, destacam-se os montepios, os quais operavam planos de aposentadoria, de pensão ou pecúlio.

No período do Império do Brasil, Giambiagi e Nese (2020, p. 90-91) contextualizam que “para rentabilizar os recursos das contribuições recebidas dos trabalhadores e fazer frente ao pagamento dos benefícios, os montepios compravam títulos da dívida pública, imóveis e concediam empréstimos”, contudo, ao longo do tempo, houveram pagamentos de aposentadorias de valores superiores aos que deveriam ter sido observados, além da ocorrência de fraudes, ocasionando a insustentabilidade e a falência do montepio geral, outros continuaram a existir como modelo de complementação de aposentadoria e outros se transformaram em organizações de banco ou seguradoras, como exemplo, o montepio criado em 1904 que evoluiu para o que é hoje a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), (GIAMBIAGI; NESE, 2020).

Por conseguinte, a evolução da proteção social no Brasil nasce do “movimento mutualista que proporcionou a criação dos montepios, como o montepio para a guarda pessoal de D. João VI (1808) e, posteriormente, da ação do Estado, surgiram os Socorros Mútuos pela Constituição Imperial de 1824” (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021, p. 54).

O primeiro registro em matéria de previdência social no Brasil, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824, estabelecia, de forma tímida, um dispositivo sobre a assistência social no seu artigo 179, XXXI, garantindo os socorros públicos. Infraconstitucionalmente, o Decreto nº 0-002 de 10.01.1835, aprovou o



Plano de Montepio de Economia dos Servidores do Estado (Mongeral), como primeira previdência privada do país. Em 1875 foi criado um Socorro Mútuo chamado Previdência através do Decreto nº 5.853, de 16 de janeiro de 1875 (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021).

Frisa-se que o primeiro acontecimento registrado no Brasil sobre a previdência privada se deu com a criação do Montepio Geral em 10 de janeiro de 1835.

Posteriormente, em 1888, o Decreto nº 9.912-A dispôs sobre a concessão de aposentadoria aos empregados dos Correios. Já em 1890 o Decreto nº 221 instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil (CASTRO; LAZZARI, 2022).

Ainda nesse ano (1890) foram criados “os Montepios dos Empregados do Ministério da Fazenda através do Decreto nº 942, estendido também aos servidores do Ministério da Justiça através do Decreto nº 956” (FRANCO, 2019, p. 61).

Os montepios eram instituições privadas que recebiam contribuições dos trabalhadores para que tivessem uma aposentadoria assegurada no futuro.

A Constituição de 1891 previu a aposentadoria por invalidez aos servidores públicos, foi a primeira a conter a expressão “aposentadoria”. Em 1892, a Lei nº 217, de 29 de novembro, instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro; em 1911, o Decreto nº 9.284/1911 instituiu a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos operários da Casa da Moeda e; em 1919, a Lei nº 3.724 instituiu o seguro obrigatório de acidente do trabalho (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 32).

Voltando-se no contexto internacional, majoritariamente se atribui, como primeiros esboços de proteção dos trabalhadores, os previstos por normas infraconstitucionais e derivados da experiência alemã baseada em regime gerenciado pelo Estado, “com financiamento do poder público, dos empregadores e dos empregados, com o estabelecimento de um seguro-doença obrigatório, em 1883, por inspiração de Otto Von Bismarck” (AMADO, 2018, p. 166), o qual foi seguido pelo seguro de acidentes de trabalho (1884) e pelo seguro de invalidez e velhice (1889).

Amado (2018) pontua que o projeto de seguro obrigatório, baseado no modelo bismarckiano, fundava-se na técnica de garantir proteção somente aos que contribuíssem para a cotização e na medida desta, com estabelecimento de cálculo atuarial a partir do volume dessas contribuições. Só eram beneficiários os que se

encontravam no mercado de trabalho, já que estavam vinculados à remuneração, contribuição e à garantia do benefício.

Observa-se que a formação de um sistema de proteção social no Brasil se deu por um lento processo de reconhecimento da necessidade de que o Estado intervisse para suprir deficiências, partindo do assistencialismo para o Seguro Social.

Na sequência, as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) proliferaram na década de 1920, sempre vinculadas às empresas e de natureza privada, podendo-se contextualizar que, inicialmente, o Brasil institucionalizou a Previdência para os trabalhadores adotando o modelo de Bismarck.

A escolha das primeiras categorias de trabalhadores urbanos do setor privado incluídos no sistema de previdência social proporcionado pelas CAPs – ferroviários, portuários e marítimos – se justifica por duas razões: a importância que desempenhavam para o modelo capitalista então vigente no Brasil, baseado em uma economia voltada para a exportação de produtos primários, priorizando assim setores ligados às atividades de infraestrutura, e a capacidade de mobilização e organização dessas categorias, tornando necessário buscar a sua cooperação por meio de proteção social que lhes era concedida (NÓBREGA; BENEDITO, 2023).

Ocorre que, simultaneamente, na Europa, a Constituição alemã de Weimar acolheu os valores da social-democrata e a importância da intervenção do Estado na ordem econômica e social.

Foi no contexto marcado pela grande depressão, ocasionada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque (1929) e pela Segunda Guerra Mundial que surgiram as teorias econômicas aliadas a políticas estatais (como o New Deal norte-americano – Novo Acordo, no governo de Franklin Roosevelt) e o modelo do Estado do Bem-Estar Social, passando, então, a se entender que a proteção social era da sociedade como um todo (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 9-10).

O Social Security Act, em 1935, conhecido como a primeira citação feita à seguridade social em âmbito mundial, demonstra a crescente preocupação com os excluídos dos regimes previdenciários, defendendo a proteção de toda a população, veio destinado a ajudar os idosos, estimular o consumo e criar o auxílio-desemprego (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021).

Após o surgimento do Estado de Bem-Estar Social (Estado Social), consolidava-se os direitos fundamentais de segunda dimensão, dentre eles: educação, saúde e previdência.

Castro e Lazzari (2022) destacam que os Estados da Europa estabeleceram, da segunda metade do século XIX até o início do século XX, um sistema jurídico que garantiria aos trabalhadores normas de proteção em relação aos seus empregadores nas suas relações contratuais e um seguro que consistia no direito a uma renda em caso infortúnios, surgindo, portanto, uma nova política social, não mais assistencialista, a Previdência Social, conforme já ventilado em tópico apartado anteriormente.

Os autores complementam que os Estados Contemporâneos possuem entre as suas funções, a proteção social dos indivíduos em relação a eventos que lhes possam causar a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de subsistência por conta própria, pela atividade laborativa, e tal proteção, encontra-se consolidada nas políticas de Seguridade Social (CASTRO; LAZZARI, 2022):

Dessa forma, são as consequências da vida laborativa moderna, do trabalho moderno, posterior à Revolução Industrial, que levam à criação dos primeiros modelos de Seguro Social, como forma de amparar o trabalhador quando incapacitado e, posteriormente, à instituição das políticas de Seguridade Social, visando, além disso, a uma melhor redistribuição de renda e condições sociais. (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 21).

Giddens (2008, p. 334-335) traz o conceito de estado-providência ao realçar o papel do governo na redução das desigualdades entre a população através da “provisão ou subsídio de certos bens e serviços e, ao gerir os riscos enfrentados pelas pessoas no decurso das suas vidas: doença, incapacidade, perda de emprego e envelhecimento”. Acrescenta que o objetivo do estado-providência:

“[...] era construir uma sociedade em que o trabalho pago desempenhasse um papel central para a maioria das pessoas, mas onde a previdência poderia tratar das necessidades dos que estavam fora da economia de mercado devido ao infortúnio do desemprego ou à incapacidade, em seguida, seria concebido como um instrumento da promoção da solidariedade nacional, por derradeiro, seria considerado como uma espécie de seguro que podia ser empregue contra os problemas potenciais de um futuro imprevisível. (GIDDENS, 2008, p. 337-338).

Os anos que se seguiram a II Guerra Mundial testemunharam um poderoso impulso para a reforma e expansão do sistema de previdência:

É possível dizer que o atual estado-providência data desta época. Em vez de se concentrar somente nos destituídos e doentes, o âmbito da segurança social foi alargado para incluir todos os membros da sociedade. A guerra tinha sido uma experiência intensa e traumática para toda a nação - ricos e pobres. Produziu um sentimento de solidariedade e a consciência de que o infortúnio e a tragédia não se restringiam unicamente aos desprivilegiados.

Esta mudança de uma visão restrita para uma visão universalista da previdência tinha sido sintetizada no Relatório Beveridge de 1942, muitas vezes considerado o plano-modelo do estado-providência moderno. (GIDDENS, 2008, p. 336).

Ainda no plano internacional, em 1942, a Inglaterra chamou a atenção do mundo ao adotar um sistema previdenciário diverso do germânico, através da aprovação do Plano Beveridge, idealizado pelo economista Sir William Henry Beveridge, em que “a previdência social era custeada primordialmente com recursos dos tributos em geral, inexistindo apenas contribuições específicas para a sua manutenção, a serem pagas pelas empresas e trabalhadores, sendo efetivamente implantado em 1946” (AMADO, 2018, p. 166).

Assim, o modelo bismarckiano foi superado pelo modelo beveridgiano, após a 2ª Guerra Mundial, financiado não apenas sobre a folha salarial, mas também pelo sistema tributário em geral.

Sousa (2019, p. 210) acrescenta que isso foi possível graças a uma série de fatores que contribuíram como estimuladores do destacado ciclo virtuoso na relação capital-trabalho durante os anos dourados do capitalismo.

Para o Brasil, Estenssoro (2011) destaca que com a crise de 1929 e a Revolução de 1930, rompe-se a hegemonia do Estado Oligárquico e surge o Estado Burguês – Estado Novo – que vai do período de 1930 a 1945, visando estruturar o funcionamento da força de trabalho e organizar a economia que se industrializava cada vez mais diante da Revolução Industrial, referido autor acrescenta, também, que “nessa passagem da economia primário-exportadora para a economia urbano-industrial, o Estado do Bem-Estar Social Brasileiro dá os seus primeiros sinais de vida” (ESTENSSORO, 2011, p. 2), com o objetivo de fornecer as condições para o desenvolvimento da indústria, inobstante permanecesse voltado apenas para os trabalhadores urbanos e com carteira assinada, não havendo tratamento planejado para os setores sociais.

De todo modo, é durante o processo de industrialização no Brasil, notadamente a partir de 1930, que começa a se configurar uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, tendo Getúlio Vargas como seu principal ator político.

Vencio (2019) evidencia que as tensões sociais na Europa pós Revolução Industrial colocaram as desigualdades e as condições perenes de vida dos operários

no limite e à mostra para o Estado e para a Indústria, desencadeando os vários conflitos da classe para a obtenção de direitos.

Com expansão do capitalismo na Era Vargas, decorreu a necessidade de uma intervenção dos poderes públicos no sentido de assegurar a manutenção de uma renda mínima aos trabalhadores e seus dependentes que, à míngua de uma previsão normativa expressa, não encontravam resposta adequada do direito e do Estado.

A solução dada era a instauração dos seguros sociais, mas ainda permanecia a necessidade de legalizar e administrar os conflitos sociais urbanos (VENCIO, 2019), decorrendo, assim, dentre outras medidas, a edição da legislação trabalhista e para o campo previdenciário, regularizou-se a Previdência Social, em 1923, com a Lei Eloy Chaves, considerada como o marco inicial da política previdenciária no país.

Castro e Lazzari (2022) enfatizam que o marco inicial da Previdência Social no Brasil advém da publicação do Decreto Legislativo nº 4.682 de 24.01.1923, mais conhecido como Lei Eloy Chaves, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (de natureza privada) nas empresas de estrada de ferro existentes, incumbido de recolher a contribuição dos empregadores e dos funcionários e pagar o benefício aos aposentados e pensionistas, quando o empregado cumprisse os requisitos estabelecidos na legislação.

Já Amado (2018, p. 169) aduz que, efetivamente, “a previdência pública brasileira iniciou-se, apenas, em 1933, através do Decreto nº 22.872, que criou o Instituto de Previdência dos Marítimos – IAPM, pois gerida pela Administração Pública”, o que se pode deduzir, para esse autor, que a passagem do sistema privado para o público foi realizada através de legislação infraconstitucional.

No campo constitucional, a terceira Constituição do Brasil, de 1934, forjada nos moldes do Estado intervencionista, foi a primeira a estabelecer a forma tripartite de custeio: contribuição dos trabalhadores, dos empregados e do Poder Público, bem como a primeira a usar a palavra “previdência”. E, a Carta Outorgada de 1937 (conhecida como “Constituição Polaca”) trouxe a expressão “seguro social” (KERTZMAN, 2018, p. 48).

Assim, foi durante a vigência das Cartas de 1934 e de 1937 que a previdência social se estruturou como seguro de natureza pública no Brasil, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, divididos em categorias profissionais e mantidos em parte com contribuição do Estado (AMADO, 2018).

Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – responsável pela organização da Previdência Social Brasileira e no dia 1º de maio de 1943, a legislação trabalhista e sindical foi reunida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), (BRASIL, 1943).

Vê-se que esse período foi marcado pela criação de novos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), como resultado da política de Vargas, que buscava o apoio da classe trabalhadora, bem como reprimir as reivindicações do movimento operário, assim, as IAPS englobavam todos os trabalhadores de uma categoria profissional e não somente de uma empresa, como eram as CAPs.

Na década de 40, a mudança no perfil do Estado Brasileiro, começou a se destacar por medidas democratizantes motivadas pelo pensamento liberal e democrático.

Assim, o Período Democrático-Desenvolvimentista, que vai do lapso de 1945-1964, trata de um período influenciado pela ideologia desenvolvimentista, com o aumento da inclusão de grupos sociais, decorrente da expansão da indústria e da maior demanda por força de trabalho. A Previdência Social passou a ser unificada administrativamente, e os benefícios sofreram um processo de uniformização, “conserva-se, portanto, um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado de proteção social. Por outro lado, ocorre uma ampliação da assistência médica e uma democratização do ensino” (ESTENSSORO, 2011, p. 2).

Em 1951, novamente Getúlio retorna ao cenário político, centrado na industrialização do país com viés desenvolvimentista, sendo que, para Fonseca e Monteiro (2005, p. 222), essa segunda Era Vargas reproduziu uma “aparente “dupla face” do governo, ora ressaltando seu caráter nacionalista e desenvolvimentista ora lembrando seus compromissos conservadores e a ortodoxia em matéria de política econômica” - essa visão dicotômica foi bastante criticada posteriormente.

Fonseca e Monteiro (2005, p. 223-226) complementam que o início do segundo governo de Vargas foi marcado, a priori, por uma postura econômica voltada para a estabilidade. Contudo, em meados de 1952, o cenário volta a mudar diante das “dívidas dos estados, municípios e Distrito Federal, da pressão por gastos públicos e por aumentos salariais, desencadeando, em 1953, o acirramento das greves”. É nesse cenário que se encerra um ciclo de qualquer proposta de estabilização. Já no ano seguinte, em 1954, Vargas legaliza o salário mínimo e anuncia um conjunto de medidas voltadas a ampliar os direitos sociais, tais como:

[...] extensão de benefícios previdenciários a várias categorias de trabalhadores e seus dependentes, inclusive profissionais liberais autônomos, domésticas e trabalhadores rurais; extensão, a estes últimos, através da Carteira do Trabalhador Rural, de estabilidade, duração de jornada de trabalho e proteção ao trabalho da mulher e do menor; fim do limite do valor das pensões, tornando-as proporcionais aos salários; aposentadoria aos 55 anos de idade para atividades “penosas e insalubres”; criação do auxílio-matrimônio; e, finalmente, participação dos trabalhadores na gestão dos institutos de aposentadorias e pensões. Ficava clara, desta forma, a opção do governo. (FONSECA; MONTEIRO, 2005, p. 227-228).

Não resta dúvida que na Era Vargas ocorreu um avanço na edição de normas sociais e trabalhistas, como a CLT.

Na Constituição de 1946, o art. 191 cuidou da aposentadoria dos funcionários públicos por invalidez, compulsória aos setenta anos de idade, e voluntária aos trinta anos de serviço, sem qualquer alusão à participação dos servidores no custeio, ou seja, o financiamento continuava a ser exclusivo do Estado. Destaca-se, também, o uso do termo “A Previdência Social” em substituição ao anterior “seguro social” (AMADO, 2018, p.170).

Em 1960 ocorreu a unificação dos critérios de cobertura pelos diversos institutos públicos securitários através da Lei nº 3.807/60 – Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (BRASIL, 1960), significando que ocorreu a unificação de toda legislação securitária.

A Constituição de 1967 foi a primeira a prever o seguro-desemprego, sem maiores alterações no regramento previdenciário, como também, a reforma de 1969, não trouxe alteração às previsões previdenciárias do texto constitucional (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021, p. 60).

Todavia, outros marcos ocorreram, caminhando para uma unificação de benefícios, com a extinção dos IAPs e com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1967, que consolidou a unificação, inobstante tenham excluído do debate os sindicatos, trabalhadores, empresários e mesmo alguns atores do governo (VENCIO, 2019). Referida autora acrescenta:

Nos anos seguintes, apesar do avanço da unificação, a inclusão do atendimento aos trabalhadores rurais, os arrochos salariais e medidas austeras (mostrando a “mão pesada” do Estado), altas inflações, permearam a alteração da LOPS, por meio da Lei n.5.890/1973, modificando direitos previdenciários básicos como a contribuição dos aposentados, dos pensionistas e afastados, diminuindo o valor dos benefícios. (VENCIO, 2019, p. 4).

Dias e Macêdo (2012, p. 668) apontam que o Estado ampliou a sua presença na sociedade, “trazendo para si a responsabilidade pela regulação da relação capital-trabalho, buscando atender ao mesmo tempo a questão social e os interesses do capitalismo”. Na sequência, buscou-se moldar uma técnica pela qual, mediante contribuições, o Estado, os empregadores e os próprios trabalhadores verteriam recursos para a constituição de um fundo destinado a custear prestações a serem pagas em virtude da ocorrência de contingências.

Durante o período da Ditadura Militar (1964-1985), merece destaque o Golpe de Estado de 1964, que Estenssoro (2011) o aponta como um período que representou o aprofundamento da economia brasileira como um subsistema dependente do capitalismo internacional, além de ter iniciado um período marcado pelo centralismo, autoritarismo e expansão do intervencionismo estatal:

Há uma exclusão política de grupos contrários e se mantém o controle sobre os sindicatos, ao lado de um fortalecimento do executivo e da máquina decisória impessoal e autoritária.

(...)

Procede-se uma Reforma Administrativa por meio do Decreto-Lei 200, que institui o planejamento tecnicista baseado na competência e racionalidade técnica e adota a centralização do controle na Secretaria do Planejamento (SEPLAN).

Há uma expansão e multiplicação das empresas estatais, cujo controle somente seria tentado com a criação da Secretaria de Estado das Estatais (SEST), em 1979.

Em termos de políticas públicas, é uma fase de consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social com as características de fragmentação institucional, clientelismo, meritocracia, particularismo, tecnocratismo e centralização política e financeira em nível federal. No entanto, ocorre uma ampliação da cobertura e um reforço das políticas sociais de natureza assistencialista dentro de um marco autoritário. (ESTENSSORO, 2011, p. 3).

Já no contexto internacional, Amado (2018, p.167) traz à tona a adoção de uma posição extremada por parte do Chile de apenas oferecer ao seu povo a previdência privada, em adoção à política neoliberal sob o incentivo do Banco Mundial, para criar um sistema previdenciário substitutivo.

Weber (2016) destaca que o Chile privatizou sua previdência transformando-a em um sistema per capita caracterizado pela capitalização individual das contribuições, participação do setor privado na administração e liberdade de escolha entre as Administradoras de Fundos de Pensão (AFP), acrescenta, ainda, que:

Nesse regime chileno cada segurado tem uma conta pessoal na qual são realizados depósitos periódicos que se acumulam por soma e aplicação



financeira dos valores, a cargo do administrador do fundo. No final da vida ativa o capital é devolvido, ou seja, o valor da aposentadoria, dependerá do montante poupado devido ao esforço do indivíduo.

[...]

Atualmente, o sistema de seguridade social do Chile é dividido em três pilares distintos: regime contributivo obrigatório, regime contributivo voluntário e regime assistencial. (WEBER, 2016, p. 76-77).

Giambiagi e Nese (2020, p. 39) destacam que, mesmo no Chile, “há um benefício mínimo concedido pelo Estado aos que não conseguem atingir um certo montante capitalizado ao longo de sua vida ativa”.

Nessa toada Chilena, entre os anos de 1970 e 1980, ocorreu um aumento significativo do número de Fundos de Pensão, em sua maioria, criados por empresas estatais.

No Brasil, em 1970, surgiu a Fundação Petrobrás de Seguridade Social (PETROS). Já em 1974, nasce a Companhia Energética de São Paulo (Fundação CESP), sendo que, até aquele momento, a Previdência Complementar era um fenômeno voltado só para grandes empresas estatais (AMADO, 2018).

A partir da necessidade de se estabelecer diretrizes sobre o funcionamento de algumas entidades do setor estatal, do sistema de montepios e de desenvolver a poupança previdenciária e o mercado de capitais, foi sancionada a Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, que foi o marco regulatório inicial da Previdência Complementar no Brasil (GIAMBIAGI; NESE; 2020).

A regulamentação da Lei nº 6.435/77 ocorreu por meio do Decreto nº 81.240/78. Em março do mesmo ano, o Conselho Monetário Nacional - CMN expediu a primeira Resolução, sob nº 460, regulamentando as modalidades de investimentos a serem realizadas pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). (NÓBREGA; BENEDITO, 2023).

Assim, em 1977, no Brasil, foi promulgada a Lei nº 6.435 que regulou a possibilidade de criação de instituições de previdência complementar, que posteriormente, seria revogada pela Lei Complementar nº 109/2001, como será ainda detalhada.

No período da Nova República (1985-2002), no plano político, ocorreu uma reorganização institucional em bases democráticas, possível graças à mobilização social popular (ESTENSSORO, 2011).

Vencio (2019, p. 4) contextualiza que esse processo de redemocratização foi permeado por embates entre civis e militares, “os movimentos sociais, estudantis, sindicais, entre outros tiveram um papel importante”.

Carneiro e Brasil (2021) complementam, no que se refere à democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, especialmente por meio da participação social, que a Constituição Federal de 1988 apresenta diversos dispositivos, como a exigência de cooperação de associações no planejamento municipal e as diretrizes e requisitos de participação da sociedade no caso das políticas sociais. Destacam, também, que os desdobramentos desse eixo materializaram-se nas décadas seguintes, no conjunto de leis promulgadas nos anos de 1990, referentes às políticas sociais, que preveem a criação de instituições participativas, em especial, nos casos dos conselhos de gestores que constituem requisitos para repasse de recursos via fundos setoriais.

### **3.3.2 Cenário da Previdência Social após a Constituição Federal de 1988**

Foi com a Constituição Federal de 1988 que as principais e mais importantes alterações no sistema previdenciário ocorreram, norteadas pelos princípios básicos fundamentadores do Estado Social e Democrático de Direito, em especial à dignidade da pessoa humana, que reuniu:

[...] as coberturas de previdência, assistência e saúde em um sistema de seguridade social, imantando-as com princípios e objetivos comuns, em especial, a universalidade, a igualdade, a irredutibilidade real do valor dos benefícios e o caráter democrático e descentralizado da administração; consolidou o sistema securitário dos trabalhadores e o de assistência social como prestações vinculadas aos princípios básicos fundamentadores do Estado Social e Democrático de Direito, em especial à dignidade da pessoa humana; e, incorporou ao sistema previdenciário milhões de trabalhadores rurais. (AMADO, 2018, p. 171-172).

Assim, o grande marco na redemocratização do Brasil e na promoção de políticas de proteção social adveio com a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 201, definiu a Previdência Social ao afirmar que será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, (BRASIL, 1988).

Infere-se que o regime geral – RGPS, está previsto no artigo 201 da Constituição Federal, sendo regulamentado pelas Leis nº 8.212/1991 - Organização

da Seguridade Social e Plano de Custeio (BRASIL, 1991a) e nº 8.213/1991 – Planos de Benefícios da Previdência Social (BRASIL, 1991b), ambas reguladas pelo Decreto nº 3.048/1999 - Regulamento da Previdência Social, (BRASIL, 1999).

Em relação ao RPPS, inicialmente, havia apenas a autorização da criação dos Regimes Próprios da Previdência Social (incorporando regime jurídico único), que, em seu artigo 149, parágrafo único, disciplina: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas (...)”, (BRASIL, 1988).

Importante destacar que ao longo das constituições brasileiras anteriores ao ano de 1988, o servidor público foi adquirindo o direito ao benefício da aposentadoria sem ter que contribuir para a previdência social, ou seja, o texto original do art. 149 da CF/88, apenas facultava aos entes instituir contribuições de seus servidores públicos para o custeio do RPPS. Tendo tal exigência de contribuição implementada com a primeira reforma previdenciária no âmbito da União, Emenda Constitucional nº 3, promulgada em 17 de março de 1993 (BRASIL, 1993), trazendo a obrigatoriedade de contribuição para o custeio de aposentadorias e pensões pelos servidores federais, ao fazer a inclusão do § 6º ao art. 40 da Constituição.

Ou seja, antes da Carta Magna, o direito à aposentadoria decorria do fato de os servidores terem trabalhado para o Estado e não porque havia contribuição para isso.

A partir da gestão Collor (1990-1992), “acontece um movimento neoliberal de redução do tamanho do Estado, inclusive com privatizações, desregulamentação e cortes orçamentários” (ESTENSSORO, 2011, p. 4). Estenssoro (2011) acrescenta que houve um desmonte do orçamento e da burocracia do campo social, com um processo de descentralização caótica, desaparelhamento e fragmentação institucional.

O Neoliberalismo veio para “correlacionar em força os movimentos crescentes do socialismo e social democracia, pós II Guerra Mundial, com a máxima de que qualquer intervenção estatal abriria brecha para o totalitarismo e sendo assim a democracia só seria possível com o capitalismo” (VENCIO, 2019, p. 7).

Acerca, ainda, do Governo Collor, Carneiro e Brasil (2021) destacam que ao lado de medidas voltadas à liberalização da economia, com destaque para a redução do protecionismo nas relações de comércio exterior do país e de privatização

de empresas incluídas em seu Plano Nacional de Desestatização, referido Governo provocou uma certa desmobilização de ativos, desestruturando setores inteiros da Administração Federal, ao permitir aos servidores contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) a opção pelo regime de servidor estatutário e ter, também, implementado uma reforma administrativa que resultou na demissão ou dispensa de milhares de servidores aos quais se somam outros que optaram por se aposentar. Após o impeachment de Collor, em 1992, assume o poder Itamar Franco, cujo governo não se notabiliza por nenhuma iniciativa reformista de maior envergadura (CARNEIRO; BRASIL, 2021).

Já no cenário político do então Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito para o mandato presidencial no período 1994-1998 e depois reeleito para um novo mandato, correspondente ao período 1999-2002, foram implementadas diversas reformas legais nos modelos de políticas públicas que passaram pelo redesenho do papel do Estado.

Esse movimento reformista, de inspiração também neoliberal, orientou-se no sentido do enxugamento do Estado, envolvendo a continuidade do processo de privatização de empresas estatais e a promoção de uma reforma administrativa sintonizada com as proposições gerencialistas da Nova Gestão Pública que tem seu delineamento definido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995, partindo da premissa da existência de uma crise no Estado brasileiro, cujo diagnóstico apontava para o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pelo país desde o Governo Vargas, ao qual se somam as crises fiscal e da administração pública (CARNEIRO; BRASIL, 2021).

Costa (2015) destaca que foi a partir do período de gestão do Governo de FHC que o Governo Federal tornou-se fortemente ativista, retomou o papel centralizador, e entrou em tensão com as dinâmicas territoriais, sociais e administrativas bastantes fragmentadas, ao tentar construir modelos de Políticas Públicas essenciais para a redução da desigualdade social e regional, e que, ao mesmo tempo, internalizassem os novos protagonismos emergentes na sociedade civil e no mercado.

Rangel (2013) destaca que em março de 1995, o Presidente FHC encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para alteração do Sistema Previdenciário Brasileiro. Da análise da Exposição de Motivos (EM), que acompanhava a PEC da reforma previdenciária, já se ventilava a proposta

de criação do regime de previdência complementar para os servidores civis federais, assentando-se em algumas razões:

- elevado custo fiscal para União e demais entes federativos com RPPS organizado;
- impacto regressivo na distribuição de renda do pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores públicos;
- disparidade geradora de iniquidades entre os trabalhadores brasileiros, devido à dualidade entre os regimes previdenciários do servidor público e dos demais trabalhadores; e
- melhora na repartição do risco previdenciário entre trabalhadores e o empregador (Estado). (RANGEL, 2013).

De todo modo, enfatiza-se que foi durante o mandato do FHC que foi assegurada a criação da previdência social do servidor público através da Emenda Constitucional nº 20/1998 (BRASIL, 1998a), na qual os servidores passaram a contribuir para o financiamento das prestações estatais.

Assim, foi com o advento da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998a) que se deu início a reforma no sistema previdenciário brasileiro, assegurando a criação de regime previdenciário aos servidores titulares de cargos efetivos, cuja alteração no caput do art. 40 da Constituição Federal traz, no seu bojo, o viés da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Além de outros requisitos, a EC nº 20/1998 destacou que os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não mais poderiam exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, com isso, vedou-se a contagem de qualquer tempo de contribuição fictício (antes, com a aposentadoria deferida com base em tempo de serviço, era possível ao segurado que contasse períodos “fictos”, isto é, lapsos nos quais não teria efetivamente prestado serviço, como licenças e férias não usufruídas e até mesmo o lapso transcorrido entre o pedido de aposentadoria e a finalização do procedimento, mesmo quando já afastado de suas funções). Também trouxe a mudança de Tempo de Serviço para Tempo de Contribuição e, ainda, a imposição de idade mínima, (BRASIL, 1998a).

Em suma, a Emenda Constitucional nº 20/1998 (BRASIL, 1998a), alterou o artigo 40 da Constituição Federal, obrigando a contribuição dos servidores públicos para o financiamento das prestações estatais e assegurando a criação do RPPS.

Importante pontuar, ainda, que no segundo período do governo do FHC adotou-se o chamado “fator previdenciário”, instituído pela Lei nº 9.876/1999, esta lei define que para o RGPS a aposentadoria por tempo de contribuição será igual ao resultado da multiplicação da média dos 80% maiores salários de contribuição do indivíduo na ativa por um fator, na tentativa de se evitar que a pessoa se aposente precocemente, pois quando mais cedo fosse requerido seu benefício, menor seria o valor de aposentadoria (GIAMBIAGI; NESE, 2020).

No que tange à previdência complementar do servidor titular de cargo efetivo, a EC nº 20 de 1998 inseriu no art. 40 da CF os parágrafos 14, 15 e 16 (BRASIL, 1998a) a possibilidade de limitar o valor das aposentadorias do funcionalismo público ao teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, desde que fosse instituído o Regime de Previdência Complementar (RPC).

Já a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98 ao §2º do art. 202 da Constituição Federal estabeleceu que as contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais nos estatutos, regulamento e planos de benefícios das entidades de previdência não integram o contrato de trabalho dos participantes, veja:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

[...]

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. (BRASIL, 1988).

Ainda no que concerne o Regime Complementar de Previdência Privada, foram promulgadas as Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 29/05/2001, em atendimento ao art. 202 da Carta Maior.

A Lei Complementar nº 109/01, consagrou direitos e obrigações, estabeleceu novos parâmetros para estruturas e funcionamento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) dos seus planos de benefícios. Já a LC nº 108/01 definiu, especificamente, a nova relação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas EFPC, (BRASIL, 2001a, 2001b).

Em 30 de abril de 2012, a Lei nº 12.618/2012 instituiu o Regime de Previdência Complementar no âmbito da União, para os servidores públicos titulares de cargo efetivo dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União. Ademais, autorizou a criação de três entidades de previdência complementar para os servidores públicos federais: a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), (BRASIL, 2012).

Dando a continuidade histórica, é a partir do período 2002 que Estenssoro (2011, p. 5) destaca a retomada do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento social: “ao lado da consolidação das conquistas democráticas e da consolidação dos serviços públicos universalistas, há uma ampliação massiva das políticas sociais, um aumento da participação da sociedade civil e promoção das reformas institucionais e regulamentadoras”. Percebe-se um redirecionamento do foco centrado no aparelho estatal para uma perspectiva ampliada de noção de público, inclusive com a incorporação de novos atores, dando lugar ao modelo pós-burocrático (modelo de administração gerencial e modelo de participação cidadã), (ESTENSSORO, 2011).

Para as políticas sociais, Estenssoro (2011) aponta:

As políticas sociais, assim entendidas, seriam um fator de estabilidade social e de estabilidade política para o processo de reformas estruturais, rumo a uma maior liberalização da economia. Para as correntes mais progressistas, entretanto, a pobreza é estrutural e a dissociação entre renda, trabalho e seguridade social impõe uma necessidade de resposta baseada na solidariedade social, na justiça distributiva e nos direitos sociais. Esta resposta passa, necessariamente, pelos serviços públicos gratuitos e universais e por programas emergenciais massivos de transferência de renda na forma de uma renda social mínima, ao lado de uma política econômica condizente com o combate à desigualdade social. (ESTENSSORO, 2011, p. 7).

É tanto que a partir de 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva passa a governar o país, o governo passa a ser marcado pelo aprofundamento da descentralização das políticas sociais, iniciada pela Saúde, seguida pela Assistência Social e pelas novas temáticas no rol de políticas públicas, como o “vultoso Programa

Minha Casa Minha Vida, que se inscreve na política nacional de habitação social” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 16).

Já as regras atinentes ao regime de previdência dos servidores públicos passaram novamente por alterações através das Emendas Constitucionais nº. 41/2003 e nº. 47/2005.

Com a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003), adveio o caráter solidário do regime de previdência dos servidores públicos e a cobrança de contribuição de inativos e pensionistas. Ademais, decorreu o fim da integralidade e paridade, bem como foi estabelecido o sistema de média das contribuições, isto é, passou-se a considerar o histórico contributivo do aposentando, de forma que no cálculo dos proventos são consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor, sejam as vertidas ao RPPS, sejam as destinadas ao RGPS.

Cabe trazer à baila o estudo de Medeiros e Souza (2014) que, ao examinarem alguns fatores determinantes da desigualdade de renda no Brasil, em especial os institucionais relacionados à política previdenciária dos dados extraídos da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) 2008/2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), observaram que os benefícios do RPPS são progressivos e contribuem para a desigualdade de renda no Brasil, quando comparados ao RGPS. O principal fator para um regime ser progressivo e o outro regressivo (RGPS) está na diferença de regras quanto ao limite máximo para o valor dos benefícios, basicamente a existência de um teto para os benefícios no RGPS. Ademais, destacam que o Estado é quem reproduz as desigualdades preexistentes por meio de direitos previdenciários diferenciados:

Vale ainda destacar que, como os RPPS e o RGPS são políticas públicas, a análise realizada aqui implica um exame da contribuição direta da ação estatal para a desigualdade no país. Nesse sentido, a discussão do artigo não se restringe à previdência. Em termos mais gerais, nossa análise põe em destaque como os elevados níveis de desigualdade observados no Brasil são determinados por ações de uma instituição como o Estado, cujo mandato constitucional, ao menos no que diz respeito à seguridade social, deveria ser igualitarista, isto é, deveria reverter desigualdades preexistentes. (MEDEIROS, SOUZA, 2014, p. 606).

Pires (2019) destaca que as reformas no governo Lula da Silva visaram reduzir discrepâncias em relação à previdência dos trabalhadores do setor privado (sob o RGPS), se valendo da “racionalização a partir da eliminação dos chamados



“privilégios” concernentes a elevadas aposentadorias e pensões, e com várias medidas referentes a benefícios, especialmente para novos ingressantes no serviço público” (PIRES, 2019, p. 220), como a:

extinção de aposentadoria integral, instituição de redutor de pensões, e fim da paridade e da integralidade. Também passou a cobrar contribuição de aposentados e pensionistas, incidente sobre a parcela acima do teto do RGPS, adoção de tetos e subtetos e previsão de previdência complementar para o servidor.

Já a EC 47/05, ainda na administração Lula, procurou atenuar efeitos restritivos da EC 41/03, voltando a instituir regra de transição para concessão de paridade e integralidade (...), como também isenção do dobro do teto do INSS na parcela do provento de aposentadoria ou pensão para portadores de doença incapacitante (PIRES, 2019, p. 221).

Destaca-se que a Emenda Constitucional nº 47, de 06 de julho de 2005 (BRASIL, 2005) tratou principalmente da aposentadoria especial dos servidores públicos vinculados ao RPPS e inseriu novas formas de transição (CAMPOS, 2022, p. 79).

Dilma Rousseff governou em 2010 até seu impeachment. Durante o seu governo, ocorreram mais duas reformas no setor público com as Emendas Constitucionais nº. 70/2012 (BRASIL, 2012) e EC nº. 88/2015 (BRASIL, 2015a).

Para Pires (2019) essas duas reformas do governo Dilma visaram abrandar a situação do servidor público:

Com a EC 70/12, pois, para quem se encontrava em situação de invalidez até 31 de dezembro de 2003 foi assegurado a integralidade dos benefícios; e a EC 88/15 teve o mérito de eliminar a antiga regra do fator previdenciário e o direito do servidor a receber o benefício integral, desde que mulheres e homens atendam os critérios da norma 85/95, respectivamente. Esta EC também amplia de 70 para 75 anos a idade para efeito de aposentadoria compulsória. (PIRES, 2019, p. 221).

Em suma, a EC nº 70/2012 (BRASIL, 2012) alterou as regras da então aposentadoria por invalidez e a EC nº 88/2015 (BRASIL, 2015a) ampliou de 70 para 75 anos a idade para efeito de aposentadoria compulsória.

Do comando do governo de Dilma para Temer até o final de 2018, este se inicia sob grave crise econômica e deterioração das contas públicas.

Acerca da deterioração das contas públicas, importante abrir um adendo e retomar ao contexto do plano econômico de FHC, que em 1994 criou a DRU com o nome de Fundo Social de Emergência, depois como Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, reeditado com o nome técnico de Desvinculação dos Recursos da União.

“No governo de Dilma Rousseff, a DRU foi prorrogada até 2015, sendo que, em agosto de 2016, ainda como governo interino, Michel Temer prorrogou até 2023, ampliando de 20% para 30% da receita das contribuições sociais” (SCHMIDT e SILVA 2016, apud VENCIO, 2019, p. 8):

A DRU permitiu desvincular 20% de todo o orçamento da União para o governo gastar como desejasse. A maior concentração de recursos vinculados está no sistema de seguridade social que abrange a saúde, a educação, a assistência e a Previdência Social. Assim, por meio da DRU, desde 1994, o governo está desviando dinheiro destinado a gastos sociais para outros fins – principalmente o pagamento da dívida. (SCHMIDT e SILVA 2016, apud VENCIO, 2019, p. 8).

Além do passado progresso, o reformismo do Governo Temer inicia-se com uma “agenda política que combina ações no sentido da liberalização da economia e da privatização das empresas estatais com medidas voltadas à promoção do ajuste fiscal, focadas no controle dos gastos públicos” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 8), com a substituição do crescimento com a inclusão social (advinda dos governos petistas) pela reforma de orientação pró-mercado. Tem como referência o documento intitulado “Uma ponte para o futuro” que, dentre as proposições reformistas do referido documento, incluem-se a adoção de “novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações de receita; o fim da indexação de salários e benefícios previdenciários, inclusive para pessoas com deficiência (...) e a adoção de regras mais restritivas para a aposentadoria” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 25), enviando ao Congresso Nacional a PEC n. 287/2016:

A PEC n. 287/2016 propunha a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, adotando, como regra geral, uma idade mínima para a concessão do benefício previdenciário, válida para todos os trabalhadores, dos setores público e privado, deixando de fora, no entanto, os militares. Para o direito à aposentadoria, a contribuição deveria ser, no mínimo, de 25 anos, e para o benefício integral, de 49 anos. A regra para acesso ao direito assistencial, direcionado a idosos que não dispunham de renda própria para garantir sua sobrevivência, também se tornou mais restritiva, com a elevação do requerimento de idade mínima de 65 para 70 anos. No entanto, ao contrário das iniciativas reformistas anteriores, a previdenciária enfrentou dificuldades em sua tramitação na Câmara de Deputados, não sendo aprovada ao final da legislatura então vigente, desfecho para o qual contribuiu a progressiva erosão das condições de governabilidade do Governo Temer em face do escândalo da divulgação das gravações feitas por Joesley Batista, proprietário do Frigorífico JBS, no âmbito da Operação Lava Jato. (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 28).

De todo modo, as evidências empíricas dos limites do corte de gastos públicos, como indutor dos gastos privados, não foram suficientes para ensejar

correções de rota na agenda pública durante esse governo. O que se observou a partir do Governo Temer foi a reiteração da aposta nas virtudes do ajuste fiscal e do reformismo neoliberal, trazendo em seu bojo o desmonte ou esvaziamento gradativo de políticas públicas e a desconstrução da capacidade técnico-administrativa e relacional do Estado (CARNEIRO; BRASIL, 2021).

As medidas reformistas iniciadas no governo Temer deram continuidade em 2019, no governo Bolsonaro. Esse reformismo apontou para uma “transformação radical do Estado brasileiro em suas dimensões funcional e organizacional, portadora da redução de direitos e de entregas de bens e serviços à população, na contramão dos esforços anteriormente empreendidos de conferir materialidade aos dispositivos civilizatórios do texto constitucional” (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 29). Referidos autores exemplificam algumas medidas: reajuste do salário mínimo indexado pela inflação, não realização de concursos nos órgãos federais nem concessão dos reajustes salariais aos servidores, além do desmonte da arquitetura participativa e de retomar a reforma da previdência já ensaiada no governo anterior, de Temer.

O caminho reformista foi traçado com a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, que passa a ser de “competência privativa da União a previsão de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, com isso, o espaço dos Estados é reduzido na referida disciplina” (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021, p. 33).

A Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019) incluiu no artigo 40 da Constituição Federal, o parágrafo 22, que prevê a necessidade de se estabelecer, aos RPPS, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em suas gestões, vedando a criação de novos regimes desta natureza.

Cumprir abrir um parêntese e remeter-se ao passado, elucidando que, na época da tramitação da proposta de EC nº 33/1995, que deu origem à EC nº 20/1998, o Governo Federal chegou a cogitar a extinção dos regimes próprios estaduais e municipais, mas, dada a pressão, mudou a política e passou a investir na imposição de restrições e de limitações à criação e manutenção desses regimes (CAMPOS, 2022). Campos questiona:

Será que a União (ou seus Órgãos) ou suas entidades são melhores do que Estados e Municípios para gerir a previdência do servidor público dessas unidades federadas? Como, se a própria União não estabeleceu uma unidade

gestora única e específica para aplicar o regime próprio para seus servidores? (CAMPOS, 2022, p. 75).

O regime próprio é uma conquista dos servidores, não compete a outro Ente da Federação a tarefa de disciplinar seu vínculo previdenciário, contudo, observa-se uma nítida tendência de uniformização de regras, já que a EC nº 103/2019 passou a proibir a criação de novos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e passou a estimular a extinção dos RPPS já existentes (CAMPOS, 2022), é o que dispõe o § 22 do art. 40 da Constituição de 1988, inserido pela EC de 2019:

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: (BRASIL, 1988).

Referido dispositivo afronta diretamente o princípio federativo, a autonomia federativa, a repartição constitucional de competências, o poder constituinte decorrente dos Estados federados, o poder do Distrito Federal, a capacidade tributária e o princípio orçamentário próprio dos entes federativos, dispostos na CF de 1988 em seus arts. 1º, 18, 24 XII, 25, 30, 32, 149 §1º e 195 §1º, respectivamente (BRASIL, 1998).

Em suma, nota-se, com os dispositivos constitucionais apontados, que a criação de novos RPPS foi dificultada com esta última Reforma da Previdência, o que leva a entender a uma evidente afronta ao princípio de autonomia dos entes federativos e uma atribuição de poder de polícia ao Governo Federal no tocante aos demais RPPS, haja vista que não cabe à União exercer atividades fiscalizatórias ou de regulação de atos praticados por autoridades de outros entes, atribuição esta que é privativa dos Tribunais de Contas respectivos. Além de se tentar colocar no mesmo patamar os servidores públicos e os demais segurados e dependentes do regime geral de previdência social.

Carneiro e Brasil (2021) ao sintetizarem o contexto pós promulgação da CF/88, destacam que Estado brasileiro foi marcado pelas rápidas e profundas transformações, sendo que:

No ambiente interno, além das repercussões das mudanças externas e sua reprodução com nuances próprias, têm-se, nos anos mais recentes, transformações importantes em diversas dimensões da vida nacional, que vêm no rastro do processo de impeachment de Dilma Rousseff. Em primeiro

lugar, o desempenho sofrível da economia, que transita da recessão à estagnação. Em segundo, a adoção de uma agenda política de viés neoliberal, focada na implementação de iniciativas com vistas ao ajuste fiscal e à redução do escopo das funções estatais, como as reformas da previdência e da legislação trabalhista e a promulgação da denominada lei do teto de gastos, dentre outras. Em terceiro lugar, as desconstruções de arranjos de gestão de cunho participativo. E em quarto, os tensionamentos políticos que colocam em risco a institucionalidade democrática e o equilíbrio na relação entre os poderes da República. (CARNEIRO; BRASIL, 2021, p. 8).

No que concerne à Previdência Complementar, a Reforma da Previdência de 2019 estabeleceu que os entes federativos devem instituir um regime complementar para os seus servidores, sendo agora obrigatório, segue a nova redação do parágrafo 14 do art. 40 da Constituição Federal:

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (BRASIL, 1988).

Acerca da política social de previdência do país, desde a vigência neoliberal, Vencio (2019, p. 9) aponta que “a ganancia por lucro, a condição mercantilizadora, coloca o indivíduo como agente responsabilizador pela sua própria condição de velhice e incapacidade de exercer o dever cultural e impositivo de trabalhar, como também o culpabiliza pelo despendimento de verbas públicas com a sua seguridade”.

Do capítulo em questão, permitiu-se identificar o universo que envolveu o contexto histórico, cultural, político, social e econômico, além dos principais normativos que regularam as margens de atuação do aparelho Estatal à época, favorecendo uma melhor compreensão da evolução da Seguridade Social, notadamente da Previdência Social.

### **3.4 Principais aspectos relacionados aos Regimes Previdenciários**

Considerando a importância do tema, inobstante já tenha sido esposto anteriormente, faz-se necessário reproduzir algumas das principais alterações ocorridas com os regimes previdenciários ao longo dos anos.

O regime previdenciário consiste no “conjunto de normas, regras e princípios harmônicos que informam e regem a disciplina previdenciária de

determinado grupo de seres humanos” (CAMPOS, 2022, p. 67), definindo-se, especialmente, pelo universo de segurados e dependentes que cobrem.

A relação jurídica estabelecida entre o segurado e o órgão previdenciário é denominada de Filiação, ou seja, é o vínculo que se estabelece entre pessoas que contribuem para o regime previdenciário, decorrendo deste vínculo direitos e obrigações entre o segurado e a entidade gestora de previdência social. Já “a inscrição é o ato pelo qual o servidor público titular de cargo efetivo tem a formalização de sua filiação perante o órgão ou entidade gestora” (CAMPOS, 2022, p. 95).

No que tange à proteção previdenciária, o legislador constituinte originário separou a previdência social em dois segmentos: um básico obrigatório e público, de repartição simples; outro facultativo, de capitalização, como complemento de aposentadorias. Ou seja, existia inicialmente, o RGPS (regime contributivo obrigatório) e facultava-se a instituição da previdência complementar, bem como, existia a faculdade de cobrar a contribuição dos servidores públicos.

Atualmente, vige na Previdência Social Brasileira três espécies de regimes previdenciários, os que compreendem os regimes básicos (regime geral que atende aos trabalhadores do setor privado e o regime próprio que atende ao setor público), além dos regimes complementares, que podem ser públicos ou privados, como ainda será delineado.

### **3.4.1 Regime Geral**

No que concerne a trajetória Institucional Federal, o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social), dentre outras entidades, integravam o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social) instituído pela Lei nº 6.439/1977 (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021), (KERTZMAN, 2018).

Posteriormente, o “Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) surgiu com a Lei nº 8.029/90 (BRASIL, 1999), através da junção do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS com o IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social” (KERTZMAN, 2018, p. 49).

Destarte, o RGPS é gerido por uma autarquia federal integrante da Administração Pública Indireta, o INSS, está previsto no art. 9º da Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991b) e no art. 6º do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999 (BRASIL, 1999).

O INSS é dotado de personalidade jurídica de direito público, que em 2019 estava vinculado ao Ministério da Economia, sendo que no governo do Jair Bolsonaro perdeu-se a oportunidade de recriar o Ministério da Previdência Social, ao revés, àquela gestão optou pela criação de um superministério da Economia, incluindo as Secretarias de Previdência, Trabalho e Receita Federal através da Medida Provisória – MP nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019 (BRASIL, 2019), (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021, p. 50 e 168).

Ocorre que o tema do Ministério da Previdência voltou a ser pontuado no governo do Lula através da Medida Provisória nº 1.154/2023 de janeiro de 2023 (BRASIL, 2023), que, em sua exposição de motivos, destacou que a proposta estava inserida no contexto de reconstrução e transformação do Brasil e que, diante da necessidade de se instituir um novo modelo para a organização das estruturas do Poder Executivo Federal e conferir ao atual governo os arranjos institucionais adequados para uma gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e inovadora, voltada à geração de valor público e à redução das desigualdades, era urgente a reestruturação ministerial, conforme síntese da exposição de motivos da referida MP abaixo:

A urgência e relevância estão evidenciadas pela natureza da própria estrutura ministerial que se pretende implementar, essencialmente distinta da que vigora atualmente, e que reflete uma concepção de organização do aparelho do Estado que assegura a relevância das políticas sociais e de desenvolvimento econômico que integram o Programa de Governo aprovado pela sociedade brasileira. (BRASIL, 2023).

Assim, com a conversão da MP nº 1.154/2023 na Lei nº 14.600 de 19 de junho de 2023, organizou-se os Órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, criando-se o Ministério da Previdência Social por meio do desmembramento do Ministério do Trabalho e da Previdência, passando a ter duas áreas de competência, a previdência social e a previdência complementar.

Pela sua amplitude, o Regime Geral é responsável pela proteção da grande massa de trabalhadores brasileiros, sendo de aplicação compulsória a todos aqueles que exerçam algum tipo de atividade remunerada, exceto se esta atividade já gera filiação a determinado regime próprio de previdência. São beneficiários do RGPS os

segurados da previdência social (obrigatórios e facultativos) e seus dependentes, além de abranger, também, servidores públicos não estatutários (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021).

Em síntese, o RGPS tem as seguintes características: básico, geral, de caráter contributivo, equilíbrio financeiro e atuarial, de filiação obrigatória para os agentes públicos que não possuem regime previdenciário específico (CAMPOS, 2022).

### **3.4.2 Regime Próprio**

A Emenda Constitucional nº 20/1998 (BRASIL, 1998a) alterou o artigo 40 da Constituição Federal, obrigando a contribuição dos servidores públicos para o financiamento das prestações estatais e assegurando a criação do RPPS, além da possibilidade de limitar o valor das aposentadorias do funcionalismo público ao teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, desde que fosse instituído o Regime de Previdência Complementar.

À medida que os regimes eram instituídos, os servidores públicos efetivos de cada um dos entes passavam a ser obrigatoriamente vinculados aos seus respectivos RPPS, e não mais ao RGPS. Os “Regimes Próprios de Previdência Social são mantidos pelos Entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e por alguns Municípios), em favor de seus respectivos servidores públicos e militares” (IBRAHIM; BRAGANÇA; FOLMANN, 2021, p. 32).

Importante também abrir um parêntese que a União, os Estados e o Distrito Federal possuem RPPS, contudo, para os municípios, nem todos possuem um regime próprio para seus servidores. Desta feita, alguns servidores públicos municipais podem ser contratados pelo regime de emprego público, vinculando-os, necessariamente, ao RGPS (AMADO, 2018).

Os RPPS disciplinam a previdência dos servidores públicos titulares de cargos efetivos vinculados a cada um dos entes federativos. Castro e Lazzari (2022) apontam que integram este regime os servidores públicos, sendo-lhes assegurado estatuto próprio que dispõe sobre seus direitos previdenciários e a participação destes no custeio do regime diferenciado.



A filiação ao regime próprio previdenciário se dá de maneira obrigatória com o início das atividades do cargo no qual o servidor foi empossado e iniciou o exercício (CAMPOS, 2022).

O regime de previdência dos servidores públicos tem as seguintes características: próprio, solidário, de filiação obrigatória, estatal, contributivo (custeado pelos servidores através das contribuições previdenciárias), fechado, de equilíbrio financeiro e atuarial, de contribuição definida e com unidade de gestão (CAMPOS, 2022).

A organização dos regimes próprios de previdência dos servidores seguia as regras gerais da Lei Federal nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998b), essa lei não obrigava que os Entes Federados criassem os seus respectivos Regimes Próprios de Previdência Social, entretanto, caso fossem criados, deveriam observar os critérios nela estabelecidos, o que fazia com as leis dos entes federados tornassem praticamente semelhantes.

É possível a criação de um RPPS por cada entidade política, havendo apenas uma unidade gestora, conforme determina o § 20, art. 40, da CF:

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (BRASIL, 1988).

Unidade gestora<sup>6</sup> é a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos previdenciários, a concessão, pagamento e manutenção dos benefícios.

A administração de um Regime Próprio envolve diversas atividades além das atinentes à gestão propriamente dita, como: arrecadação e gestão de recursos, além da concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões. No mínimo, porque a CF/88, em seu art. 40 (BRASIL, 1988), previu apenas aposentadoria e pensão como benefícios previdenciários dos RPPS e também porque

---

<sup>6</sup> Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF. **Ministério da Previdência Social**. Disponível em: [https://sa.previdencia.gov.br/site/2017/12/SEI\\_MF-0179603-NOTA-T%C3%89CNICA-11-2017-RPPS-E-UNIDADE-GESTORA-%C3%9ANICOS.pdf](https://sa.previdencia.gov.br/site/2017/12/SEI_MF-0179603-NOTA-T%C3%89CNICA-11-2017-RPPS-E-UNIDADE-GESTORA-%C3%9ANICOS.pdf). Acesso em 15 ago. 2023.

o parágrafo 3º do art. 10 do Decreto nº 3.048/1999 preceitua que “entendesse por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal” (BRASIL, 1999).

Nesse momento, será apresentada uma breve síntese da trajetória da Previdência Social no âmbito do Estado do Ceará seguindo um fluxo cronológico conforme a edição da legislação pertinente.

Inicialmente, considerando a capacidade de legislar concorrentemente sobre a previdência social, o Ente Estadual estabeleceu no art. 330 da Constituição Estadual de 1989 (CEARÁ, 1989) que:

A previdência social dos servidores estaduais, detentores de cargos efetivos, dos militares, dos membros de Poder, ativos, inativos e pensionistas dos Poderes Executivo, incluídas suas autarquias e fundações, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios e do Ministério Público, será organizada em sistema único e terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado do Ceará, dos segurados e dos pensionistas, observadas as normas gerais de contabilidade e atuária e critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme o art. 40 da Constituição Federal e o disposto em lei complementar. (CEARÁ, 1989).

Infraconstitucionalmente, das legislações estaduais, tem-se que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará foi disposto através da Lei Estadual nº 9.826/1974 (CEARÁ, 1974), alterada pela Lei Complementar nº 159, de 14 de janeiro de 2016 (CEARÁ, 2016).

Sobre o sistema previdenciário estadual, “o primeiro normativo a estruturar a previdência dos servidores públicos do estado do Ceará foi o Decreto nº 390, de 10 de novembro de 1938, que criou o Instituto de Previdência do Ceará (IPEC)”, (AGUIAR, 2017, p. 17).

O SUPSEC, Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará, foi instituído através da Lei Complementar Estadual nº 12/1999 (CEARÁ, 1999) e veio para substituir o extinto IPEC (Instituto de Previdência do Estado Ceará) e assegurar, enquanto RPPS, a cobertura previdenciária aos servidores públicos:

A criação do SUPSEC se deu logo depois da reforma promovida pela Emenda constitucional nº 20/98. Faz parte do esforço para uma gestão mais técnica e atuarialmente responsável da previdência social. Engloba todos os servidores públicos efetivos do estado, civis e militares (AGUIAR, 2017, p. 19).

Em 2013, através da Lei Complementar nº 123, de 16 de setembro de 2013 (CEARÁ, 2013), o Estado do Ceará criou três fundos administrados pela gestora SUPSEC (FUNAPREV, PREVMILITAR e PREVID):

O FUNAPREV – Fundo Financeiro FUNAPREV ficou responsável pela administração das massas de servidores civis ativos que ingressaram nos quadros do estado até 31 de dezembro de 2013 e pela administração de benefícios de aposentadorias e pensões, concedidas e a conceder, destes mesmos servidores. O fundo existirá até o pagamento do último benefício a esses segurados.

[...]

PREVID – o Fundo Previdenciário PREVID terá como segurados os servidores civis que ingressarem no serviço público a partir de primeiro de janeiro de 2014. Tem prazo de duração indeterminado. Esses servidores constituem a chama “massa nova”. Uma vez criado o regime de previdência complementar previsto no art. 40, §14, os servidores civis que ingressarem após a instituição deste fundo terão como limite máximo de aposentadorias e pensões o teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social. Estruturado sob o regime de capitalização.

[...]

PREVMILITAR – O Fundo Financeiro PREVMILITAR possui como segurados os servidores militares. Tem prazo de duração ilimitado. Os servidores militares ficaram em um fundo específico, mas não houve a separação da massa entre novos e antigos servidores por data de ingresso, como ocorreu com os servidores civis. (AGUIAR, 2017, p. 19-20).

Na gestão do Sr. Camilo Santana, governador do Estado do Ceará à época, foi editada a Lei Complementar nº 184, de 21 de novembro de 2018 (CEARÁ, 2018a), que criou a Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará – CEARAPREV, entidade criada para gerir o SUPSEC, cuja função era da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG.

Na categoria de segurados da CEARAPREV<sup>7</sup>, têm-se: os servidores públicos civis ativos e aposentados titulares de cargo efetivo de todos os Poderes do Estado, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado, da Defensoria Pública, dos órgãos e entidades da administração pública estadual, direta, autárquica e fundacional; magistrados e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado; militares estaduais na ativa, da reserva remunerada e da reforma; e, ainda, os respectivos pensionistas e dependentes previdenciários.

Continuando a ordem cronológica, com a Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, a Lei Complementar nº 210, de 19 de dezembro de 2019 tratou de aplicar, em âmbito estadual, as normas advindas da reforma da

<sup>7</sup> **Cartilha da Previdência do Estado do Ceará.** Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/11/CARTILHA-DA-PREVID%C3%8ANCIA-DO-ESTADO-DO-CEAR%C3%81.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

previdência. Com efeito, referida LC recepcionou as regras previstas nos arts. 3º, 4º, 5º, 8º, 10, 20, 21, 22, 23 e 26 da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, aplicando-se aos servidores públicos estaduais, bem como às pensões deles decorrentes (BRASIL, 2019; CEARÁ, 2019b). Nesse mesmo ano (2019), a Emenda Constitucional Estadual nº 97, de 19/12/2019, alterou a idade mínima para aposentadoria no serviço público estadual (CEARÁ, 2019a).

Enfatiza-se que, com a última reforma previdenciária (edição da EC nº 103/2019), veda-se, agora, a instituição de novos fundos próprios (RPPS).

A Reforma da Previdência de 2019 estabeleceu, também, que os entes federativos devem instituir um regime complementar de previdência para os seus servidores (art. 40, §14, da CF/88), assim, a partir dessa reforma, a instituição do Regime de Previdência Complementar passou a ser obrigatória para todos os entes federativos que possuem RPPS, de adesão voluntária dos servidores. Isso significa que, depois de aprovada a Lei de Instituição do RPC pelos Estados e Municípios e após realizada a contratação de uma entidade de previdência, os novos servidores poderão realizar a sua opção pela adesão ao Regime de Previdência Complementar.

Por oportuno, destaca-se que a instituição do regime de previdência complementar, para o Governo do Estado do Ceará, já havia ocorrido antes da obrigatoriedade decorrente da última reforma previdenciária. Assim, nos termos da LC nº 185/2018 (CEARA, 2018b), foi autorizada, a criação da CE-PREVCOM com o objetivo de gerir o plano de benefícios do regime de previdência complementar para os servidores públicos do Estado do Ceará. Referida Lei, também, permitiu que a CE-PREVCOM gerisse o RPC municipal, desde que existisse Lei Municipal criando RPC local e autorizasse, por Lei, vincular a gestão do RPC ao Projeto CE-PREVCOM para o Ceará.

### **3.4.3 Regime Complementar**

O Regime de Previdência Complementar (RPC) visa oferecer uma segurança previdenciária adicional àquela oferecida pela previdência pública, ou seja, visa assegurar prestações previdenciárias em complementação às prestações asseguradas pelo RGPS ou pelo RPPS.

Com a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões abriu-se o espaço para o avanço de outras instituições privadas, passando, assim, a previdência

privada a ter um propósito de complementar os benefícios oferecidos pelo sistema público.

Do período de 1966 ao final da década de 70 houve a criação da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP<sup>8</sup>), em conjunto de várias reformas na legislação previdenciária, iniciando as primeiras normatizações das operações das Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC). No mesmo período foram criados Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e a Secretaria de Previdência Complementar (SPC). Por oportuno, destaca-se o art. 74 da Lei nº 109/2001 que dispõe sobre o regime de previdência complementar:

Art. 74. Até que seja publicada a lei de que trata o art. 5º desta Lei Complementar, as funções do órgão regulador e do órgão fiscalizador serão exercidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio, respectivamente, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), relativamente às entidades fechadas, e pelo Ministério da Fazenda, por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), em relação, respectivamente, à regulação e fiscalização das entidades abertas. (BRASIL, 2001b).

O RPC é formado pelas EFPC, também conhecidas como Fundos de Pensão, e pelas EAPC. As EFPC são denominadas fechadas, uma vez que são acessíveis exclusivamente aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, denominados patrocinadores; e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial (instituidores), conforme dispõem as Leis Complementares nº 108/07 e nº 109/01 (BRASIL, 2001a, 2001b). Já as Entidades Abertas são sociedades anônimas que possuem fins lucrativos (OLIVEIRA; CASTRO; 2021).

Repisa-se, no Brasil, as entidades que administram previdência complementar dividem-se em abertas, entidades com fins lucrativos e que operam planos individuais ou coletivos, disponíveis para qualquer pessoa física; e fechadas, entidades sem fins lucrativos, também conhecidas como fundos de pensão, que operam planos coletivos para grupos específicos de pessoas por meio de seus empregadores.

---

<sup>8</sup> **SUSEP**. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre-a-susep>. Acesso em: 19 set. 2023.

O diferencial básico entre elas é que a “EFPC é uma entidade sem fins lucrativos, organizada sob a forma de fundação (de direito público ou privado), cuja finalidade é administrar e executar planos de benefícios de natureza privada, ao passo que a EAPC possui fins lucrativos” (LEAL, 2021, p. 57).

O RPC tem as seguintes características: caráter complementar (atender a prestações que excedam a capacidade jurídica ou financeira dos regimes básicos); contratual; instituição obrigatória (obrigatória a instituição do teto do RGPS e a instituição do RPC); filiação facultativa (adesão voluntária, inscrição opcional); regime financeiro de capitalização (obrigatório para os benefícios de pagamentos em prestações que sejam programadas e continuadas); baseado na formação de reservas (contribuir para sua própria poupança individual, não existe solidariedade); contributivo; plano de benefícios na modalidade de contribuição definida; autônomo em relação aos regimes públicos - RGPS e RPPS; natureza da entidade gestora pode ser pública ou privada; regime jurídico híbrido (direito público e privado); operado por entidades abertas (bancos ou seguradoras) e entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão), (CAMPOS, 2022, p. 637-648).

Conforme predito, com o advento da EC nº 20/1998 era autorizado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fixar, como limite dos benefícios a serem pagos por seus RPPS, o limite máximo estabelecido para o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 1998a). Para a previdência complementar desde esse período (1998) até a nova Reforma da Previdência Social, permanecia o viés da facultatividade para a instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC), vindo tornar-se obrigatória com a EC nº 103/2019, que estabeleceu que os entes federados deverão instituir um regime complementar de previdência para os seus servidores, ou seja, passou de facultativo a obrigatório.

A EC nº 103/2019 alterou os parágrafos 14 e 15 do art. 40 da CF/88, por sua vez, manteve a redação do § 16 do mesmo artigo:

Art. 40. [...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará

o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (BRASIL, 1988).

Portanto, a instituição do RPC passa a ser obrigatória, além de permitir, também, que “entidades abertas possam oferecer aos servidores públicos titulares de cargos efetivos planos de benefícios na modalidade de contribuição definida” (CAMPOS, 2022, p. 632-633).

O parágrafo 15 do art. 40 dispõe que o RPC dos servidores públicos de cargos efetivos oferecerá planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, que consiste no “plano no qual não se define imediatamente o valor do benefício previdenciário, pois este se define no curso da relação jurídico-previdenciária do servidor com a Unidade Gestora do Regime de Previdência Complementar” (CAMPOS, 2022, p. 648).

Em suma, o RPC é baseado na constituição de reservas, que são contribuições feitas mensalmente por servidores ou empregados e, no caso de entidades fechadas, também por empregadores e pelo Estado. Essas reservas formarão um fundo que, mediante contrato, será gerido por entidade de previdência complementar até a aposentadoria do servidor, de forma a capitalizar esses recursos para garantir o futuro de seus beneficiários.

Neste tópico, foi possível detalhar os regimes previdenciários e observar a instituição dos respectivos regimes descendo de uma hierarquia superior até se chegar na especificidade e historicidade da previdência no âmbito do Governo do Estado do Ceará.

A partir de agora, declina-se o olhar, especificamente, para a Entidade Fechada de Previdência Social, apresentada através da concatenação dos eixos avaliativos de Lima e Mendes (2021), cujos aportes complementam a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008, 2016), com a experiência do principal ator envolvido na implementação da CE-PREVCOM.

## **4 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), também conhecidas como fundos de pensão, são estruturadas como fundações de direito privado ou sociedade civil e não possuem fins lucrativos (NÓBREGA; BENEDITO, 2023).

As EFPC ou fundos de pensão são organizações que operam planos de benefícios sob o regime de capitalização. Essas entidades deverão instruir os seus planos de benefícios, que contemplam direitos, deveres dos participantes, dos patrocinadores, dos instituidores e dos assistidos. Ademais, serão estabelecidas as regras de acesso aos benefícios e as suas formas de cálculo e de reajustes (GIAMBIAGI; NESE, 2020).

Como já pontuado, o RPC adota o regime financeiro de capitalização que, visando o pagamento dos benefícios ao longo do tempo, parte-se da formação de reservas financeiras constituídas a partir de contribuições recebidas e rentabilidade dos recursos aplicados.

A este respeito, destacou-se a importância de desenvolver a trajetória da Previdência Social, a fim de se chegar na Entidade Fechada de Previdência Complementar do Estado do Ceará e adentrar na implementação da CE-PREVCOM, como se deu a sua forma de constituição, regulamentação, funcionamento, governança, gestão e operação dos benefícios, dentre outros questionamentos que serão demonstrados através das dimensões e aportes analíticos (RODRIGUES, 2008; LIMA, MENDES, 2021).

Destaca-se que, além da revisão da literatura, as respectivas dimensões foram subsidiadas pelas coletas de dados das informações explanadas nas Palestras desenvolvidas pela CE-PREVCOM em parceria com TCE/CE, além da entrevista voltada para a visão do interlocutor na implementação do programa.

### **4.1 Análise de conteúdo e do contexto da implementação da CE-PREVCOM**

O destaque dado ao tópico pretende levantar os principais normativos legais de como se deu a formação inicial da implementação da Entidade Fechada de Previdência Complementar do Estado do Ceará.



A criação de uma EFPC depende da “iniciativa do patrocinador (ou do instituidor) e sua aprovação é responsabilidade do órgão supervisor – a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)”, (GIAMBIAGI; NESE, 2020, p. 121).

A estrutura destinada à elaboração de políticas, regulação e fiscalização da previdência complementar fechada encontra-se vinculada ao Ministério da Previdência (NÓBREGA; BENEDITO, 2023) e compõe-se de:

- a) Departamento de Políticas e Diretrizes de Previdência Complementar (DP-DPC): ao qual compete, em especial, assistir o Secretário de Regime Próprio e Complementar na formulação e no acompanhamento das políticas e das diretrizes do regime de previdência complementar operado pelas entidades abertas e fechadas de previdência complementar ou programas individuais de aposentadoria;
- b) Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC): autarquia incumbida de aprovar, acompanhar, supervisionar e fiscalizar as atividades das EFPCs;
- c) Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC): órgão colegiado ao qual compete regular as atividades e operações das EFPCs; e
- d) Conselho de Recursos da Previdência Complementar (CRPC): colegiado que julga, em última instância, os recursos relativos aos processos administrativos instaurados pela PREVIC. (NÓBREGA; BENEDITO, 2023, p. 342-343).

O Estatuto da entidade é o documento que estabelece seu funcionamento e governança, enquanto as regras para contribuição e o funcionamento do plano de benefícios estão dispostas no Regulamento do plano. Os direitos e as obrigações relativas à gestão do plano de benefícios dependem da celebração de um Convênio de Adesão entre o Patrocinador e o Fundo de Pensão. Por sua vez, o participante inscreve-se voluntariamente no plano oferecido pelo empregador ou pelo órgão de classe/setorial, por meio de uma proposta de inscrição que firma os direitos e obrigações junto ao plano (GIAMBIAGI; NESE, 2020).

A CE-PREVCOM é uma Entidade Fechada de Previdência Complementar, conceito advindo especificamente das normas federais, LC nº 108 e LC nº 109 de 2001 (BRASIL, 2001a, 2001b), criada pelo ente federativo responsável por administrar planos de previdência complementar dos servidores públicos.

Em 09 de outubro de 2023, no Plenário do TCE/CE, foi promovida a palestra sobre Regime Complementar<sup>9</sup>, constando dentre os temas: projeto da CE-PREVCOM, EFPC não integrantes dos Patrocinadores, normas específicas das

---

<sup>9</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

EFPC, planos PREV-CE; que visavam esclarecer as principais implicações decorrentes do RPC dos servidores públicos.

Nesse primeiro contato, a referida entidade iniciou um diálogo com os servidores do TCE/CE com o objetivo de apresentar a instituição, sua composição, planos, propostas e de proporcionar uma melhor comunicação e acesso à CE-PREVCOM.

A partir da palestra, foi definido como interlocutor, o Diretor Presidente da CE-PREVCOM, constatando-se que referido interlocutor seria suficiente para a coleta dos dados e consecução dos objetivos da presente pesquisa. Destarte, a entrevista foi realizada na data de 11 de setembro de 2024, de forma virtual, via meet.

Acerca de como se deu o processo de iniciativa para a implementação da CE-PREVCOM e o contexto institucional da época (fatores políticos e socioeconômicos), o entrevistado destacou que, após o seu ingresso como servidor estadual, em meados de 2007, passou a trabalhar na Coordenadoria de Gestão Previdenciária da SEPLAG, com o trabalho voltado para o regime próprio, visto a SEPLAG, à época, ser a Gestora do RPPS, e, em 2012, acabou se tornando Coordenador da CPREV (Coordenadoria da Gestão Previdenciária). Ainda, sobre a realidade vivida naquele momento, apontou:

Naquele momento já tinha a questão do déficit atuarial do RPPS, que a questão é, o que a avaliação atuarial faz? Ela olha para frente. O dinheiro que tem acumulado naquela entidade, que não tinha entidade, era apenas o RPPS gerido pela SEPLAG e tudo que tem a receber de contribuição e tudo o que tem que pagar de benefício. Você traz isso a valor presente e você verifica se isso está equilibrado. E não só na realidade do Estado do Ceará, mas de todos os Estados, precisava equacionar esse déficit atuarial. E uma forma de equacionar naquele momento, lá em 2013, era: você apura esse montante, essa obrigação do Estado, diante do seu RPPS, encontra o valor e estabelece um prazo de amortização durante 35 anos para o pagamento da obrigação do Estado diante do RPPS dos servidores. E como isso é um volume de dinheiro muito grande, na época era quase 50 bilhões de reais, para pagar em 35 anos ficava praticamente outra folha de ativo. Então não tinha como viabilizar. (Entrevistado).

Assim, para àquele contexto vivenciado nos anos de 2012 e 2013, o ator destacou<sup>10</sup> a necessidade de direcionar o olhar para o servidor que fosse ingressar no Ente, que para o Estado Ceará seria a partir de 2014, e a alternativa disponível era a segregação de massa, estabelecida na Lei Complementar nº 227 de 16 de dezembro de 2020 (CEARÁ, 2020), com a explicação levantada a seguir:

---

<sup>10</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

Então, a segregação de massa é, daqui para frente, a gente estava lá em 2013, 2012 para 2013, todo servidor que entrasse a partir da segregação, o dinheiro não ia ser usado para pagar a folha de benefício corrente, ia ser usado para capitalizar. Então, é por isso que começou a existir o plano financeiro, que é o FUNAPREV, lá no RPPS. Então, todo servidor que ingressou até 2013 fica lá sendo administrado no RPPS, no FUNAPREV. Inclusive, eu que entrei em 2007, eu contribuo lá no FUNAPREV. Então, todo dinheiro que entra no FUNAPREV, imediatamente ele já é usado para pagar a folha corrente. (Entrevistado).

Conforme já apontado em tópico antecedente, em 2013, através da Lei Complementar nº 123, de 16 de setembro de 2013 (CEARÁ, 2013), o Estado do Ceará criou três fundos administrados pela gestora SUPSEC (FUNAPREV, PREVMILITAR e PREVID), sendo que o Fundo Financeiro (FUNAPREV) ficou responsável pela administração das massas de servidores civis ativos que ingressaram nos quadros do Estado até 31 de dezembro de 2013 e pela administração de benefícios de aposentadorias e pensões, concedidas e a conceder, destes mesmos servidores. O fundo existirá até o pagamento do último benefício a esses segurados.

Prosseguindo na entrevista<sup>11</sup>, o ator acrescenta que, “até então, era o modelo de repartição simples, que é a solidariedade entre gerações, sendo que tecnicamente, não dava para confiar no financiamento da previdência com base na pirâmide”, visto a possibilidade de “inversão da transição demográfica que antes não passava pela cabeça das pessoas”. A partir dessa problemática, no plano financeiro, para o “servidor civil que havia ingressado até 2013, o Estado “estancou” visando sanar o déficit atuarial em relação a essas pessoas. Já, a partir de 2014, decidiu que o plano deveria ser o capitalizado, para começar a ficar equilibrado” (Entrevistado).

Então, para esse cenário, visualiza-se a tentativa do equacionamento do déficit atuarial do RPPS, passo equacional através da segregação, lá em 2013, além da Lei Complementar nº 123/2013 (CEARÁ, 2013) ter inserido o capítulo II que trata da Instituição do Regime de Previdência Complementar.

Contudo, o interlocutor pontuou que, naquele momento, em 2013, tinha no âmbito nacional a possibilidade de ser criada a PreviFederação, que seria uma Entidade de Previdência Complementar que iria gerir toda a Previdência Complementar dos Entes Públicos, uma forma centralizada de âmbito federal, e que por isso, a Lei Complementar do Estado, em 2013, deixou aberto: “se a previdência

---

<sup>11</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

complementar se vincula a essa entidade nacional que seria criada, ou, o Estado também poderia criar a sua própria Entidade” (Entrevistado), sendo que:

Lá em 2016, 2017, o Estado viu que o projeto realmente de pré-federação não ia sair do papel, não era federal, assim, o Estado decidiu realmente instituir a CE-PREVCOM e não se vincular a um outro estado, até porque a lei só dizia que só podia se vincular se fosse de âmbito federal. E a FUNPRESP era só para os servidores federais e não servidores de qualquer ente. Então, naquele momento, surgiu a Lei Complementar nº 185, em 2018, e foi junto com a Lei Complementar Estadual nº 184/2018. (Entrevistado).

Surgiram no mesmo momento, a CEARAPREV (para cuidar do RPPS) e a CE-PREVCOM, no âmbito do Estado do Ceará, que, além da obrigação constitucional dos Entes instituírem, o interlocutor traz um importante ponto: “A previdência complementar veio como parte da solução de longo prazo das insuficiências financeiras e déficit atuarial do RPPS” (Entrevistado).

O entrevistado destaca, também, que os estudos direcionaram-se para os artigos constitucionais e para as normais legais:

Quando a gente observa o artigo 40 da Constituição, ele remete ao artigo 202. O art. 202 trata justamente da previdência privada no país. E quando a gente chega lá no art. 202, quem regulamenta o artigo 202 da Constituição Federal são as Leis Complementares federais nºs. 108 e 109, que são de 2001” (Entrevistado).

E é nesse ponto que o ator enfatiza que a LC nº 109/2001 diz que as Entidades Fechadas de Previdência Complementar podem ser instituídas como Fundação ou Sociedade Civil sem finalidade lucrativa, e essa Fundação da Previdência Complementar é a do artigo 202 da Constituição, “não podendo confundir com a Fundação do artigo 37 (inciso XIX) da Constituição, que trata da Fundação Pública de Direito Privado que o Ente pode instituir dentro da sua estrutura” (Entrevistado).

Para tanto, a Entidade Fechada de Previdência Complementar, tem toda uma diferença de funcionamento, porque quem fiscaliza e quem autoriza a funcionar é a PREVIC, o ator ressalta ainda: “é tanto que ao ir para o Cartório para ser criado o CNPJ, para dar entrada na Receita Federal, você não tem que pedir autorização do Ministério Público, e sim a aprovação da PREVIC” (Entrevistado).

Partindo para os primeiros normativos legais, o Diretor Presidente da CE-PREVCOM, corrobora com o que já foi pontuado neste trabalho, que “a previdência complementar existe no País desde 1977” (Entrevistado), quando foi aprovada a Lei

nº 6.435, de 15 de julho de 1977, que foi o marco regulatório inicial da Previdência Complementar no Brasil, a regulamentação da referida Lei ocorreu por meio do Decreto 81.240/78. Posteriormente, a Lei Complementar nº 108/01 (BRASIL, 2001a) e a Lei Complementar nº 109/01 (BRASIL, 2001b) substituíram a Lei 6.435/77 e tornaram-se marcos importantes por introduzirem uma nova dinâmica para o Regime de Previdência Complementar (RPC).

O referido ator ao continuar a explanação<sup>12</sup> sobre os normativos iniciais, notadamente na elaboração do Estatuto, destacou que, como o Estado do Ceará havia decidido criar a sua própria Entidade e que já existiam no Estado outras entidades de previdência complementar, tais como: a CAPEF (Caixa de Previdência dos Funcionários do BNB) e a CAGEPREV (Fundação CAGECE de Previdência Complementar), assim, após o diálogo com as pessoas que já atuavam nesse ramo de previdência complementar, com as trocas de informações/experiências e por meio, também, dos estudos dos Estatutos das Entidades que já tinham sido criadas fora do Estado, como a FUNPRESP da União, a PREVES do Estado do Espírito Santo, a SCPREV de Santa Catarina, viram que o Estatuto seguia mais ou menos a mesma forma e que teriam um grande embasamento para a implementação da Entidade.

No que concerne à FUNPRESP, lá em 2012/2013, o Diretor Presidente destacou a particularidade desta entidade de ter saído como pertencente à Administração Indireta “como se fosse mais uma Fundação lá do artigo 37 da CF/88” (Entrevistado), motivo pelo qual destacou a importância, ainda mais, do aprofundamento dos estudos realizados aqui no Ceará para se chegar no “Cartório e registrar o CNPJ da CE-PREVCOM com a utilização do código correto da natureza jurídica, com base na tabela do IBGE lá de 2018, já atualizada no ano de 2021” (Entrevistado), acrescentou a seguinte fala:

E aí você tem lá, no âmbito da Administração Pública, a Fundação Pública de Direito Privado do Estado e Distrito Federal (...) é o código 126-0. Já a Entidade Fechada de Previdência Complementar, ela não está no capítulo lá da Administração Pública, ela está numa Entidade sem fim lucrativo (...) é o código 306-9. Então, por isso que o nosso CNPJ é 3069. E assim a gente atua, porque o fundamento não é o artigo 37, o fundamento é o artigo da Lei Complementar nº 109, lá no âmbito do artigo da Constituição, que é o artigo 202. (...) A gente sempre trabalhou sobre o ponto de vista técnico, tanto é que na legislação tem muito essa questão técnica da legislação de previdência do Estado, segregação, dos fundos, o contábil, o ponto que é capitalizado, o outro que é a partição simples. Então, nesse ponto, foi bastante gratificante

---

<sup>12</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

conseguir sempre que a Assembleia aprovasse essas leis com fundamento técnico. (Entrevistado).

O interlocutor<sup>13</sup> frisou novamente esse ponto, que a Fundação (CE-PREVCOM) é criada com base no artigo 202 da CF/88, nos termos da LC nº 109/2001, uma fundação que opera recurso privado e que não tem um aporte do Estado para formar patrimônio (para ser gerido), diferente da Fundação estabelecida no artigo 37 da Carta Magna, que “o Estado coloca um patrimônio para ser gerido e atingir aquele determinado fim e que precisa da aprovação do Ministério Público para funcionar. Para a CE-PREVCOM, na qual o patrimônio ainda vai ser formado com os recursos dos participantes, e por ainda nem existem, precisou ter o adiantamento da contribuição do Patrocinador” (Entrevistado).

Posteriormente, após todo trâmite da aprovação do Estatuto já ter ocorrido na PREVIC, nos termos do art. 72 da Lei Complementar nº 109/01 que dispõe “compete privativamente ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas zelar pelas sociedades civis e fundações” (BRASIL, 2001b), foi possível o registro no Cartório e entrada com o CNPJ na Receita Federal.

Após a edição da LC nº 185/2018 (CEARA, 2018b) que autorizou a criação da CE-PREVCOM com o objetivo de gerir o plano de benefícios do regime de previdência complementar para os servidores públicos do Estado do Ceará (RPC do Estado e dos Municípios), diversas normas foram editadas no íterim de 2019-2020, dentre algumas elas: a) LC nº 194/2019 que definiu remuneração CEARAPREV/CE-PREVCOM; b) Decreto nº 33.194/2019 que definiu a estrutura inicial CE-PREVCOM; c) Decreto nº 33.299/2019 definiu o Estatuto da CE-PREVCOM (antes da PREVIC); d) Portaria PREVIC nº 119/2020 – aprovou o Estatuto; e) Decreto nº 33.564/2020 – publicou Estatuto após aprovação PREVIC; f) Decreto nº 33.619/2020 – nomeou os Conselheiros da CE-PREVCOM; g) Decreto nº 33.809/2020 – nomeou Diretores Executivos da CE-PREVCOM. Ressalta-se que no sítio eletrônico<sup>14</sup> da referida entidade ([www.ceprevcom.com.br](http://www.ceprevcom.com.br)) também é possível visualizar a documentação atualizada.

---

<sup>13</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

<sup>14</sup> **CE-PREVCOM**. Disponível em: <https://ceprevcom.com.br/documentos-entidade/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

Extrai-se o Decreto nº 33.564/2020 que publicou o Estatuto da CE-PREVCOM, que foi aprovado pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC.

A partir da análise dessa dimensão, foi possível visualizar o contexto local e nacional que impulsionou a implementação, além dos principais documentos institucionais com vista à formação das bases conceituais iniciais da estrutura organizacional da CE-PREVCOM.

## **4.2 Análise do processo na implementação da CE-PREVCOM**

Para o presente tópico, que trata da terceira dimensão analítica de Lima e Mendes (2021), pretende-se fazer o levantamento de como se deu o processo da implementação da CE-PREVCOM.

Destaca-se que as informações, que porventura já foram relatadas pelo interlocutor da Diretoria Executiva da CE-PREVCOM no tópico acima, poderão subsidiar os demais tópicos da presente pesquisa, visto os eixos analíticos se articularem entre si.

### **4.2.1 Estrutura de Governança e Gestão da CE-PREVCOM**

A estrutura organizacional de uma EFPC, com a definição de cargos, competências e forma de funcionamento, é estabelecida em seu Estatuto.

A EFPC possui, como estrutura mínima de governança corporativa, o Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva, sem prejuízo de implementar outros instrumentos de governanças, como ouvidoria, auditoria interna, comitê de investimentos e canais de comunicação (NÓBREGA; BENEDITO, 2023).

A Governança na previdência social dos servidores públicos deve ser aplicada no âmbito de todos os regimes previdenciários instituídos, a exemplo daquele regime próprio de previdência que possui obrigatoriedade de implementar regime complementar de previdência aos servidores públicos (LEAL, 2021).

Ainda, para Leal (2021), “a boa governança não dispensa mecanismos aptos a contribuir para otimizar o trato da coisa pública e subsidiar o gestor público de instrumentos capazes de conseguir alcançar, dentro de sua realidade, níveis compatíveis de efetividade do interesse público” (LEAL, 2021, p. 78).

Extrai-se o conceito de governança do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017):

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:  
 I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;  
 [...]
 IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. (BRASIL, 2017).

A legislação destaca um importante mecanismo de governança, que é a existência de responsabilização e prestação de contas, bem com os requisitos mínimos para que os gestores possam assumir a direção da unidade gestora de previdência. O *compliance* público pode ser entendido como um:

Programa de integridade, concebido institucionalmente, valendo-se de procedimentos setoriais de boas práticas de governança e de gestão de riscos, a fim de otimizar recursos, segregar, atribuir responsabilidades e melhorar a transparência de atos, processos e procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública” (LEAL, 2021, p. 86).

A gestão de riscos também visa mitigar ou eliminar riscos de responsabilidades de agentes públicos que estão à frente do regime de previdência, podendo se valer de controles internos.

Os recursos garantidores dos planos de benefícios e de gestão administrativa são investidos segundo as diretrizes de riscos e limites máximos estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN. “As diretrizes para gestão de ativos por fundos de pensão têm como propósito a garantia da segurança a seus participantes através da rentabilidade, solvência e liquidez dos planos sob a gestão do fundo de pensão” (GIAMBIAGI; NESE, 2020, p. 134).

A governança na previdência social dos servidores públicos é um “ pilar fundamental para a sustentabilidade do regime próprio de previdência e demonstra que os princípios constitucionais e as normas legais ditam os limites de discricionariedade do gestor público” (LEAL, 2021, p. 100).

Acerca da estrutura de Gestão da CE-PREVCOM, segue figura 1:



Figura 1: Estrutura de Gestão da CE-PREVCOM



Fonte: CE-PREVCOM<sup>15</sup>

Necessário se faz um corpo de profissionais altamente qualificados em subáreas correlatas e essenciais, como a de governança, a atuária, a gestão de riscos, a de investimentos, a previdenciária, entre outras, a fim de se contribuir com melhor eficiência e qualificação do regime previdenciário.

#### 4.2.2 Diretoria Executiva

A Diretoria Executiva é a unidade responsável pela administração.

Conforme os dados extraídos da Palestra realizada em 2023<sup>16</sup>, para a CE-PREVCOM, o Diretor Presidente é o Sr. Robson Fontoura, Graduado em Ciências Atuariais e Pós-Graduado no Mestrado Profissional em Economia pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Possui Certificação Profissional pela ANBIMA série 20 (CPA-20), na área de investimentos; e pelo Certificação pelo ICSS, na área de administração na Seguridade Social (EFPC).

Conta com o Sr. Wandermon Corrêa, como Diretor de Investimentos, graduado em Ciências Atuariais e Pós-Graduado no Mestrado Profissional em Economia pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Possui Certificação Profissional ANBIMA série 20 (CPA-20), na área de investimentos. Vencedor do 8º Prêmio ANBIMA de Mercados Capitais. O Sr. Liano Levy Vieira, Diretor de Administração e Tecnologia da Informação, Graduado em Direito pela Universidade

<sup>15</sup> **CE-PREVCOM**. Disponível em: <https://ceprevcom.com.br/estrutura/>. Acesso em: 09 set. 2023.

<sup>16</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

de Fortaleza – UNIFOR e Pós-Graduado em Direito Público pela Universidade Anhanguera – UNIDERP e em Ciências Políticas, Estado e Sociedade pela Universidade do Parlamento Cearense – UNIPACE. Além do Sr. Francivaldo Nascimento, Diretor de Previdência e Atuária, Graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Pós-Graduado com MBA em Finanças e Controladoria pelo Instituto Nacional de Pós Graduação de São Paulo e Pós-Graduado em Gestão da Previdência Complementar pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina – CESUSC. Possui Certificação Profissional pelo Instituto de Certificação Institucional e dos Profissionais de Seguridade Social – ICSS, na área de administração<sup>17</sup>.

As entidades fechadas devem ter dirigentes qualificados e experientes, a exigência da Resolução CNPC nº 39/2021 dispõe sobre o processo de certificação e habilitação para os dirigentes da EFPC, incluindo os membros do Conselho Deliberativo e Fiscal, dos Comitês e dos demais profissionais da área de investimentos.

#### **4.2.3 Conselhos Deliberativo e Fiscal**

O Conselho Deliberativo é o responsável por definir a política geral da administração da entidade e de seus planos de benefícios e o Conselho Fiscal é o órgão de controle interno da entidade (GIAMBIAGI; NESE, 2020). Como forma de dar transparência do funcionamento dos órgãos estatutários da entidade, elabora-se um regimento interno para o órgão de governança da EFPC. “O estatuto deve prever a composição e atribuições dos conselhos deliberativo e fiscal, sendo que, no mínimo, um terço deve ser formado por membros dos participantes e assistidos” (GIAMBIAGI; NESE, 2020, p. 126-127).

Os palestrantes destacaram (CE-PREVCOM, 2023<sup>18</sup>) que a Diretoria Executiva é escolhida por processo seletivo determinado pelo Conselho Deliberativo e tem como requisitos profissionais que os Diretores e Conselheiros devem obrigatoriamente cumprir os requisitos legais e serem habilitados conforme critérios estabelecidos pela PREVIC (ex.: certificação profissional, experiência profissional).

---

<sup>17</sup> **CE-PREVCOM**. Disponível em: <https://ceprevcom.com.br/estrutura/>. Acesso em: 01 jul. 2024.

<sup>18</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

Da exposição ainda na Palestra ocorrida em 2023 (CE-PREVCOM, 2023<sup>19</sup>), extraiu-se que os Conselheiros e os Diretores obrigatoriamente são certificados e habilitados pela PREVIC, com a composição do Conselho da CE-PREVCOM, sendo: 50% dos Conselheiros são indicados pelos patrocinadores dentre os participantes da CE-PREVCOM e os outros 50% são eleitos pelos próprios participantes, dentre esses participantes, ou seja, metade são indicados e metade são eleitos.

Volvendo com a entrevista<sup>20</sup>, acerca da estrutura organizacional, o Diretor Presidente informou que primeiramente fora definido o local da CEARAPREV, que até hoje é o prédio da junta comercial, e que não precisou da aprovação de nenhum outro órgão que não o interno do Estado. Já para a CE-PREVCOM, ainda precisaria, inicialmente, da aprovação na PREVIC.

No tocante ao aspecto gerencial e decisório e da participação na Entidade, o ator relata que, na época, “a SEPLAG extinguiu a CPREV, que auxiliava o Secretário na gestão do RPPS, e transformou na CEARAPREV. Assim, por, naquele momento, já fazer parte da CPREV, lá em 2020, foi cedido para a CEARAPREV, ajudando, portanto, a instituir a CEARAPREV e também a CE-PREVCOM” (Entrevistado).

Posteriormente foi constituído o Conselho Deliberativo da CE-PREVCOM, e como que quem decide e quem escolhe a Diretoria da CE-PREVCOM é o Conselho Deliberativo, este indicou o Sr. Robson Fontoura como Diretor Presidente e o Sr. Wandermon como Diretor de Investimentos. O interlocutor acrescentou:

Então, o Estado formou o Conselho na forma como determinado no Estatuto. Para aprovar o Estatuto na PREVIC, precisava ter participantes de todos os poderes nos conselhos, que a Entidade não é do Poder Executivo do Estado, ela não é uma ação do Governo. A entidade é patrocinada tanto pelo Poder Executivo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público, ela pertence a todos. E a forma de todos participarem é através de indicar Conselheiros. E a indicação do Conselheiro é de acordo com o Regimento Interno. E só pode ser Conselheiro quem é participante. Então, para a primeira formação do Conselho, era necessário ter um representante indicado de cada poder, para começar já com essa diversidade, tanto é que a primeira presidente do conselho fiscal da CE-PREVCOM é uma servidora lá do Ministério Público, a gente teve no conselho fiscal servidor do TJ e servidor do próprio Tribunal de Contas, e fora a gente que já trabalhava mais com previdência do que com o executivo. (...). Eu e o Wandermon, fomos designados para tratar, fazer as tratativas junto à PREVIC, e aprovar toda a documentação, o Estatuto, o Regulamento, para a CE-PREVCOM entrar em funcionamento. (Entrevistado).

---

<sup>19</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

<sup>20</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

Ocorre que nesse ínterim, conforme relato do ator, veio um fator complicador, a pandemia, o que desprendeu maiores esforços, remotos, para conseguir as aprovações para poder ir no Cartório para a devida Instituição. Em meados de 2020, foram enviadas as documentações para PREVIC, que deveriam comprovar o currículo e a aptidão, para, só depois, “receberem o atestado de habilitação, pois só poderiam atuar com a habilitação da PREVIC. Posteriormente, iria sair o Decreto do Poder Executivo já com a cessão para atuar na CE-PREVCOM” (Entrevistado).

Destarte, como já pontuado no subtópico acima, fora publicado o Decreto nº 33.809, de 11 de novembro de 2020, que dispõe sobre a nomeação de membros da Diretoria Executiva da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará.

Ainda segundo as informações faladas<sup>21</sup>, do Diretor Presidente, a PREVIC autorizou em março de 2021 e deu um prazo até agosto de 2021 para efetivamente começar a funcionar a CE-PREVCOM, sendo que só foi possível começar com dois participantes, Sr. Robson (primeiro) e o Sr. Wandermon (segundo).

Destacou-se também que fora realizada a licitação para estruturar a contratação da gestão de passivo de previdência complementar, tendo como vencedora a Mongeral Aegon, chamada de MAGGP, MAG Gestão Previdenciária, “visto já vir com site, com atendimento remoto, então, a CE-PREVCOM já nasceu digital e continua até hoje com o atendimento primordialmente digital, contando com uma sala de apoio, até pouco tempo, lá na CEARAPREV” (Entrevistado), que, segundo acrescenta o ator<sup>22</sup>, cada patrocinador também pode disponibilizar uma sala para prestar o devido atendimento aos seus participantes.

Sobre os primeiros recursos, o Diretor Executivo comentou que para começar a entidade, foi necessário o adiantamento de contribuição de Patrocinador:

O Estado tinha o interesse que precisava equacionar o déficit atuarial do RPPS e ele queria limitar o RPPS, e tinha que oferecer uma previdência privada. E se ele fosse esperar os particulares montarem, que são os futuros servidores, montarem a previdência complementar, não tinha como sair. Por isso que a Constituição determinou ao Poder Executivo que providenciasse a instituição da previdência complementar, o Estado assim fez. Vou criar a previdência complementar, vou limitar aqui, vou me preocupar com quem ganha menos. Essa parte de cima aqui da remuneração, eu vou oferecer a previdência complementar e vou garantir a minha contribuição paritária. Para

---

<sup>21</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

<sup>22</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

vocês começarem a funcionar, eu vou ter que pagar a contribuição de patrocinador. Então, eu vou adiantar logo um valor aqui, está lá na lei, 22 milhões e meio. E depois, lá na frente, quando vocês tiverem o equilíbrio operacional, a gente vai compensar isso. Quando eu tiver que pagar um milhão, lá na frente, 2035. Se tiver que pagar um milhão de contribuição de patrocinador, ó, CE-PREVCOM ver como eu já paguei lá atrás, eu não vou pagar esse mês. Então ele vai começar a compensar esse adiantamento de contribuição de patrocinador. (Entrevistado).

O ator destaca que é importante entender que não foi um repasse de verba pública para um Órgão Público: “foi o pagamento de contribuição de patrocinador, porque o Estado tinha interesse que aquilo começasse, porque ele precisava limitar o RPPS e pelo fato de no começo não ter participante, era imprescindível começar a funcionar a entidade” (Entrevistado).

Então, o dinheiro do adiantamento de contribuição de patrocinador é destinado à conta de participante e “vai mudando a operação à medida que vai entrando o participante, hoje a gente já está com 1.227 participantes” (Entrevistado) e quando ocorrer o equilíbrio operacional, vai ser compensado lá na frente, aduzindo:

Então toda essa cultura previdenciária a gente precisa instituir dentro do Estado e as pessoas entenderem que a CE-PREVCOM não é integrante do patrocinador do Poder Executivo, nem integrante do TJ, nem integrante do TCE, nem integrante da Defensoria. Ela é a entidade que é patrocinada por todos eles e tem toda a sua forma de funcionar diante das normas do CNPC, que é o Conselho Nacional de Previdência Complementar, e da supervisão e fiscalização da PREVIC. (Entrevistado).

Voltando ao ponto que diz respeito aos primeiros gestores envolvidos na implementação, o ator destacou<sup>23</sup> que, ao desenhar a equipe que iria compor a CE-PREVCOM, conversou com o Secretário, o qual poderia simplesmente indicar todos os integrantes do Poder Executivo, mas como o Secretário tinha muita confiança em seu trabalho, concordou com seu pensamento voltado na diversidade da composição logo para o início do Conselho, assim foi solicitada a indicação de uma pessoa de cada Poder para a primeira composição do Conselho.

Acrescentou que a “norma da Previdência Complementar diz que depois que os dirigentes são indicados, se eles não forem certificados, não tiverem tudo, eles têm até um ano para poder se certificar” (Entrevistado).

A norma foi o Estatuto aprovado pela PREVIC e publicado por meio do Decreto do Governador. Sobre o Decreto, o ator pontuou:

---

<sup>23</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

E por que teve que o primeiro Estatuto ser por um decreto? É porque a Constituição dizia que o Poder Executivo é que tinha que criar aquela Entidade. Mas hoje o Estatuto atual da CE-PREVCOM já foi no rito das Entidades Fechadas de Previdência Complementar e não precisa sair numa publicação de Decreto. Porque se fosse (...) teria que sair no Diário Oficial do Estado, ia ter que sair no Diário da Justiça do TJ, no Diário lá da Defensoria, no Diário do Ministério Público, e cada um tem o seu Diário. (...)

E se cada patrocinador que fizer alguma ação quiser publicar no seu respectivo Diário, aí ele publica, que dá mais transparência da ação daquele Patrocinador diante da Previdência Complementar.

[...]

Então, naquele primeiro momento, a garantia foi, vamos pedir que todos os Patrocinadores indiquem. E aí eles indicaram, vieram alguns servidores abnegados, porque não recebia nada, era só para realmente poder instituir a Entidade. (Entrevistado).

Segundo ainda relato<sup>24</sup> do Diretor Presidente da CE-PREVCOM, decorrido o prazo de um ano, como alguns servidores eram tão ocupados na sua missão do dia a dia, eles não conseguiram tempo para se qualificarem e obterem a habilitação (a certificação profissional para continuar no Conselho). Então, muitos Conselheiros pediram renúncia perto de um ano, mas a composição do Conselho se manteve, visto alguns membros terem passado a serem suplentes. Após o término do mandato, renovou-se o Conselho tanto na primeira metade quanto na segunda metade: “agora a gente já está na operação natural da entidade, que é metade dos Conselheiros são indicados pelos Patrocinadores e metade é eleito pelos Participantes, só pode ser Conselheiro quem é participante da CE-PREVCOM” (Entrevistado).

No que concerne a questão de como funciona a indicação da metade realizada pelo Patrocinador, o ator ressaltou que a própria norma da PREVIC diz que o Patrocinador que indica é aquele que tiver o maior número de participantes e patrimônio sob gestão: “diante disso, se ficasse somente nesses moldes, muito provavelmente só iria ter o Executivo indicando, diante da maior quantidade de participantes e provavelmente do maior patrimônio” (Entrevistado). Por esse motivo, internamente, na regra da CE-PREVCOM, estabeleceu-se:

A gente colocou no Regimento Interno da entidade, aprovando lá no Conselho Deliberativo, para ter alternância. Se nessa metade que vai renovar apura lá esse ranking, o primeiro deu executivo, o segundo deu TJ, na primeira renovação de metade, então coube ao executivo e o TJ indicarem lá naquele primeiro momento, naquele primeiro momento de renovar a metade do conselho.

Paralelo a isso, a gente fez a eleição. Tanto é que, como tinha muito participante da SEFAZ, o pessoal se candidatou e o pessoal da SEFAZ votaram nos seus colegas e acabou muito conselheiro sendo da SEFAZ.

<sup>24</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

Quando foi numa outra renovação da outra metade, apurou-se novamente e novamente deu executivo e TJ. Só que a gente quer o que está escrito no regimento interno dos conselhos é que, se nesse ranking, acabar sendo o primeiro e segundo, caindo a indicação de um que tem acabado de indicar no procedimento anterior e o seu conselheiro indicado ainda está no conselho, então passa para o seguinte. De forma que nessa última recaiu para o Ministério Público. Então, porque saiu de novo o executivo e TJ, mas aí como ele já tinha indicado, recaiu para o Ministério Público para indicar servidores. Então, hoje a gente tem servidor do Ministério Público, tanto indicado no Conselho Fiscal, quanto no Conselho Deliberativo. Então, assim, no começo foi de uma forma para poder iniciar, mas já pensando nessa pluralidade de participação dos patrocinadores, dos colegas servidores de todos os poderes, e isso se permanece agora no funcionamento do Conselho da Entidade. (Entrevistado).

O entrevistado, pontuou, também, que os demais membros integrantes da CE-PREVCOM tinham uma vasta experiência em outra EFPC, podendo-se constatar que foram selecionados os agentes levando em consideração o grau de conhecimento, a capacitação, a diversidade e a aceitação das regras e das condições organizacionais para implementação das ações necessárias.

Ante o exposto, foi possível compreender como ocorreu a fase inicial da composição dos integrantes e atividades realizadas na implantação da CE-PREVCOM.

### **4.3 Análise dos recursos e atores sociais envolvidos**

O presente tópico dá continuidade aos recursos empregados, com o olhar voltado para a pluralidade dos atores envolvidos, levando em consideração os elementos da implementação destacados nas dimensões analíticas de Lima e Mendes (2021), quais sejam: normas, regras, divulgação e circulação das informações da política/programa e a participação do público-alvo (Patrocinadores, Beneficiários) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE).

#### **4.3.1 Sujeitos**

Campos (2022) destaca que os sujeitos do regime de previdência complementar dos servidores públicos são os patrocinadores, participantes, assistidos e os dependentes:

Patrocinador é o responsável pelas contribuições na condição de empregador (regime jurídico trabalhista) ou de entidade de órgão da Administração Pública (regime jurídico de direito público).

Participante é a pessoa física contribuinte que adere ao plano visando recebimento de benefício futuro da prestação continuada complementar para si ou seu dependente.

Dependente é a pessoa física que recebe o benefício previdenciário complementar em lugar do participante.

Assistido é o participante em gozo de benefício previdenciário complementar ou seu dependente. (CAMPOS, 2022, p. 629).

Faz-se importante destacar em subtópicos os referidos sujeitos.

#### **4.3.2 Assistidos**

Os assistidos “são as pessoas físicas, participantes ou dependentes, em gozo de benefícios do plano complementar” (CAMPOS, 2022, p. 653), tonam-se assistidos a partir do momento em que reúnem os requisitos de elegibilidade. Os dependentes ou beneficiários dos participantes são as pessoas físicas que se vinculam por laços de parentesco ao participante ou a pessoa por ele indicada para receber o pagamento relativo ao benefício contratado (CAMPOS, 2022).

#### **4.3.3 Patrocinadores**

Os patrocinadores” são as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações) que instituem e custeiem o plano de benefícios do regime de previdência complementar dos servidores públicos” (CAMPOS, 2022, p. 654).

Plano Patrocinado é aquele em que uma empresa ou um Órgão Público patrocina, junto com o servidor, o seu plano de Previdência, ajudando a construir uma reserva, uma poupança para a aposentadoria.

A obrigação do Estado diante da previdência complementar é a sua contribuição de patrocinador. Os patrocinadores participam do custeio da poupança previdenciária. No caso dos Estados, a contribuição é paritária sobre as contribuições normais dos participantes, observada a alíquota máxima do Ente. Cada lei do Estado ou Município vai determinar a alíquota máxima de contribuição que o empregador pode aportar no plano de previdência. A contribuição do patrocinador não poderá exceder a do participante (segurado), (CE-PREVCOM, 2023<sup>25</sup>).

---

<sup>25</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.



Figura 2: Patrocinadores da CE-PREVCOM:



Fonte: CE-PREVCOM<sup>26</sup>

Os patrocinadores da CE-PREVCOM são: Poder Executivo Estadual, Poder Legislativo Estadual, Poder Judiciário Estadual, Tribunal de Contas, Defensoria Pública Estadual, Ministério Público Estadual, alguns Municípios com RPPS, algumas Empresas Públicas, como, também, algumas Sociedades de Economia Mista. A contabilidade e planos de contas são específicos das EFPC e, por isso, não faz parte do orçamento dos patrocinadores<sup>27</sup>.

#### 4.3.4 Participantes

O vínculo jurídico estabelecido entre os participantes e os Fundos de Pensão é firmado de forma contratual, volitivo, de natureza privada, civil-previdenciária, constituindo-se em contrato de adesão.

Os participantes são as pessoas físicas que devem contribuir para a formação do fundo de reservas. O servidor público que aderir à previdência complementar ofertada por seu ente federativo será chamado de participante. Campos (2022) aponta que o número de participantes é importante para o fortalecimento da instituição e dos recursos acumulados, “a inclusão de diversos agentes públicos é uma estratégia interessante para a sustentabilidade do plano de benefícios” (CAMPOS, 2022, p. 650).

<sup>26</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

<sup>27</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

A premissa do regime de previdência complementar é a adesão facultativa, devendo ser interpretada como manifestação expressa do servidor que, tenha ou não ingressado após o funcionamento do fundo de pensão, venha a concordar, também, em participar (dá-se o nome de participante a quem se inscreve) da entidade fechada de previdência complementar (CASTRO; LAZZARI, 2022).

Castro e Lazzari (2022, p. 1028) destacam que “havia previsão de três possibilidades de escolha para o agente público que pertence a ente federativo que institui o RPC após o ingresso no cargo, ou seja, para os que ingressaram antes de tal medida”, tais como:

1. manter-se no modelo já existente quando do ingresso, com as regras vigentes e de transição, podendo estas ser alteradas por novas emendas constitucionais, ressalvada a hipótese de direito adquirido (...);
2. migrar, mediante opção expressa do servidor, para o modelo novo, mas sem aderir ao plano de benefícios da entidade fechada criada, o que acarreta a concessão de uma aposentadoria pelo RPPS no valor máximo igual ao valor-teto do RGPS, mas um benefício especial pago pelo mesmo ente responsável pelo RPPS, calculado com base no período contributivo anterior;
- e
3. migrar para o novo modelo e, também, aderir, mediante inscrição facultativa ao plano de benefícios da entidade fechada de previdência complementar, como o que, além da aposentadoria paga pelo RPPS respectivo, no valor máximo do “teto” do RGPS, mais o benefício especial, fará jus o agente público à complementação de aposentadoria para a qual tenha contribuído para a entidade fechada. (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 1028).

Através do Decreto nº 34.175/2021<sup>28</sup> ficou definida a data de 01 de agosto de 2021 como a data do início das atividades da CE-PREVCOM, assim, a partir dessa data, o máximo que um servidor público poderá receber, a título de benefício previdenciário, é o teto do INSS que, em 2024<sup>29</sup>, remonta a quantia de R\$ 7.786,02, caso tenha interesse em receber acima desse teto, terá que aderir a CE-PREVCOM e fazer sua contribuição complementar.

Repisa-se que a vinculação é facultativa para os servidores que ingressaram no serviço público antes do início da vigência da CE-PREVCOM em

<sup>28</sup> **Decreto nº 34.175/2021**. Disponível em:

<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20210730/do20210730p01.pdf#page=1>. Acesso em: 13 jul. 2023

<sup>29</sup> **Portaria Interministerial MPS/MF nº 2, de 11 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social - RPS e dos valores previstos nos incisos II a VIII do § 1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que trata da aplicação das alíquotas da contribuição previdenciária prevista nos arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. (Processo nº 10128.119242/2023-98). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mps/mf-n-2-de-11-de-janeiro-de-2024-537035232>. Acesso em: 13 jul. 2024.

01/08/2021, por sua vez, os que ingressaram após essa data e desejem receber acima do Teto do RGPS, deverão se vincular à CE-PREVCOM.

A segunda palestra promovida pelo TCE/CE em parceria com a CE-PREVCOM ocorreu em 22 de abril de 2024, cujo tema foi “Previdência Complementar: O que devo saber sobre meu direito de migração de regime previdenciário?”, constou dentre os temas: a governança da CE-PREVCOM como entidade não integrante de qualquer patrocinador; seu direito de migrar de regime, particionando sua previdência em RPPS e RPC; seu direito sobre o benefício especial caso decida migrar (limitar RPPS), prazo para exercer seu direito de migração, dentre outros, cujo enfoque era “a importância que a previdência complementar poderá ter no planejamento da proteção previdenciária” (CE-PREVCOM, 2024).

Na palestra<sup>30</sup> apontada acima, enfatizou-se que o direito à garantia de cobertura previdenciária pelo RPC para quem ingressa por concurso a contar de 01/08/2021 é a partir da data do efetivo exercício no cargo. Já para quem migra (limita o RPPS), é a contar do mês seguinte à data da opção de migração, para não ficar à descoberto na parcela de remuneração acima do teto do RPPS.

Sobre a inscrição e as alíquotas, explanou-se:

A Inscrição Automática no RPC depende da qualificação do(a) servidor(a) enquanto segurado(a) do RPPS:

- O RPPS está limitado?
- A remuneração é acima de R\$ 7.786,02?

Se as respostas forem SIM, a consequência é:

O órgão estadual deve cumprir a Lei e garantir o direito do(a) servidor(a) à inscrição automática no plano PREV-CE da CE-PREVCOM, informando para a Entidade o fato, com direito imediato à contribuição do Estado Patrocinador. [...]

Alíquota inicial de contribuição do servidor: 8,5%.

- Contribuição paritária de patrocinador: 8,5%.
- Base de incidência dessas alíquotas ao RPC: parcela da REM.CTB acima do teto limite do RPPS (igual ao do RGPS/INSS). (CE-PREVCOM, 2024<sup>31</sup>).

No que se reporta a um dos temas tratados na palestra ocorrida no ano vindouro de 2024, notadamente: “governança da CE-PREVCOM como entidade não integrante de qualquer patrocinador”, o entrevistado trouxe à baila<sup>32</sup> que o Convênio de Adesão traz as atribuições do patrocinador e as atribuições da entidade, e que o

<sup>30</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: O que devo saber sobre meu direito de migração de regime previdenciário.** In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2024.

<sup>31</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: O que devo saber sobre meu direito de migração de regime previdenciário.** In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2024.

<sup>32</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

“Patrocinador não tem que achar que é mais uma entidade dentro do Estado e que a própria entidade é que tem que ir fazer, a gente não faz parte dos sistemas do Estado” (Entrevistado). Complementou, também, a importância do Patrocinador em repassar essas informações para o seu Recursos Humanos (financeiro) e seus servidores, a fim de fortalecer a própria CE-PREVCOM e ainda aduziu:

Isso é importante, a ciência aberta. Por ser uma matéria nova, acho que o grande desafio dos Entes, dos Órgãos, é eles passarem a se entender como Patrocinadores. Porque eles estão acostumados àquele mundo lá do RPPS. Então, se eu tenho um servidor, eu recolho para o RPPS. Se eu tenho um terceirizado ou um cargo exclusivo em comissão, eu recolho para o INSS. Então, esse é o mundo normal de operação lá nos Órgãos. Então, os Órgãos precisam se entender como patrocinador. Em que sentido? Que eles têm que oferecer a Previdência Complementar para os servidores. Está lá no Convênio de adesão. E não só para os novos, mas como a lei garantiu o direito de quem estava antes do início da Previdência Complementar poder optar, que é a migração, também informar, não é dizer que migre ou não migre, mas dá informação. Então, falta um entendimento ainda por parte dos Patrocinadores desse seu papel, acho que isso atrasou um pouco a alavancagem de informações, de chegar informações aos servidores. (Entrevistado).

Para o interlocutor, está melhorando gradativamente a questão do entendimento de todos os patrocinadores no seu papel: “É tanto que o Decreto nº 34.175/2021 autoriza a SEPLAG, como representante do Patrocinador do Poder Executivo, para atuar diante de todos os Órgãos e cumprirem o Convênio de Adesão” (Entrevistado).

Ainda da atuação TCE/CE, enquanto patrocinador, e a CE-PREVCOM, enquanto entidade fechada de previdência complementar, o artigo 25 da Lei Complementar Federal nº 108/2001 aduz que o Patrocinador, além da PREVIC, pode também fazer a fiscalização sistemática: “As ações exercidas pelo órgão referido no artigo anterior não eximem os patrocinadores da responsabilidade pela supervisão e fiscalização sistemática das atividades das suas respectivas entidades de previdência complementar” (BRASIL, 2001a). Ressalta o ator: “o Tribunal fazendo essa fiscalização sistemática como Patrocinador, que todos os outros patrocinadores peguem essa ação do Tribunal e já se valha como a fiscalização sistemática de todos os patrocinadores, nesse papel natural que é do Tribunal” (Entrevistado).

O Diretor Executivo enfatiza que o papel do Tribunal, diante da CE-PREVCOM, “não é verificar a execução em relação ao orçamento público, porque o orçamento é privado, o dinheiro é do participante, e a entidade tem que se manifestar como entidade privada gerindo os recursos dos participantes e não como se fosse

Órgão Público” (Entrevistado), na forma estabelecida pelas LC n.ºs. 108 e 109 de 2001, e do art. 202 da Constituição, e mais recente pela Lei Complementar nº 298/2022 (CEARÁ, 2022).

O entrevistado pontou, novamente, a obrigação do Patrocinador no pagamento da contribuição de patrocinador, encerrando a sua obrigação diante da CE-PREVCOM e diante do participante: “assim, aquele servidor que ganha acima do teto do Regime Geral, do limite lá do RPPS, ele tem um direito de se ele colocar R\$ 100,00, o Estado coloca R\$ 100,00 na conta dele, então, é um direito desse servidor ter a contribuição paritária na sua formação de poupança previdenciária” (Entrevistado).

Com relação ao servidor, o Diretor Executivo relata<sup>33</sup> que ainda existe muito preconceito em relação ao tema previdência complementar, por parte de muitos servidores, que acham “que isso não é comigo ou isso não tem vantagem, há o risco, se tem ingerência, se não tem, principalmente pelos exemplos que a gente infelizmente escuta dos fundos de pensão de estatais” (Entrevistado).

Todavia, conforme aponta o Diretor, é de suma importância que “o servidor acompanhe o rumo que a CE-PREVCOM está trilhando, seja verificando a sustentabilidade do caminho fiscal, seja analisando que o Estado também está caminhando em outro rumo da Previdência” (Entrevistado), por isso, para que ocorra a quebra desse preconceito por parte do servidor, este deverá analisar, sentar e tomar a decisão que lhe traga a proteção previdenciária no pós-emprego.

Na palestra, os expositores destacaram os papéis de cada ator na matéria previdenciária, consoante figura abaixo.

Figura 3: Papéis dos atores na matéria previdenciária



Fonte: CE-PREVCOM<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

<sup>34</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

Do exposto neste tópico, foi possível visualizar os demais agentes envolvidos na política/programa, o grau de conhecimento e a participação do público-alvo (participantes e patrocinadores), bem como as condições organizacionais para implementação das ações necessárias.

#### **4.4 Planos de Benefícios**

Os benefícios geridos pelas EFPCs são estruturados em planos, denominados planos de benefícios, que “trazem os direitos e as obrigações dos participantes, dos patrocinadores, dos instituidores e dos assistidos, bem como as regras de concessão, formas de cálculo e de reajustamento dos benefícios assegurados (programados ou de risco), consubstanciados em um regulamento” (NÓBREGA; BENEDITO, 2023, p. 340).

A modalidade de plano de benefícios e o valor da contribuição é previamente definido pelo participante, no caso, o servidor público. Já o valor do benefício a ser recebido na aposentadoria vai variar, a depender da poupança acumulada ao longo do tempo de contribuição.

##### **4.4.1 Benefício Definido (BD)**

Para este tipo de benefício, na contratação do plano, “são definidos os valores da contribuição e do benefício, constando do regulamento sua forma de cálculo, sendo o custeio do plano definido atuarialmente, a fim de garantir a concessão e a manutenção do pagamento dos benefícios” (NÓBREGA; BENEDITO, 2023, p. 341).

##### **4.4.2 Contribuição Definida (CD)**

Nessa modalidade, o participante é quem decide o valor de sua contribuição, sendo que o valor do benefício dependerá do montante de recursos acumulado pelo servidor, incluídas as contribuições paritárias do ente público instituidor do Fundo e acrescido da rentabilidade dos investimentos do fundo de pensão (NÓBREGA; BENEDITO, 2023).

Nesse tipo, “o valor do benefício não está definido no momento da contratação, uma vez que este vai ser determinado pelo saldo acumulado da conta do

participante, cujo montante varia em função do tempo contributivo e da rentabilidade” (NÓBREGA; BENEDITO, 2023, p. 341).

Dessa forma, o valor do benefício programado será calculado de acordo com o montante do saldo de conta acumulado pelo participante, e não segundo um valor predeterminado.

#### 4.4.3 Contribuição Variável (CV)

Tipo em que “conjuga os dois anteriores, uma vez que pode ser adotado, para os benefícios programados, a lógica dos planos CD, na fase de acumulação ou de atividade, e na fase de inatividade, a lógica dos planos BD” (NÓBREGA; BENEDITO, 2023, p. 341).

Segue a lógica do funcionamento do RPC com aplicação no Ceará apresentada na Palestra ocorrida em 2023:

Figura 4: Modalidades de financiamentos de Benefícios com aplicação no Ceará

TIPO DE PLANO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	MODALIDADE DE FINANCIAMENTO DO PLANO	APLICAÇÃO NA PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ
BENEFÍCIO DEFINIDO (arrecadar contribuições para pagar benefício já prometido em lei)	REPARTIÇÃO SIMPLES (sem acumulação; pacto entre gerações)	<b>RPPS/SUPSEC:</b> Fundo Contábil FUNAPREV Fundo Contábil PREVMILITAR
	CAPITALIZAÇÃO COLETIVA (com acumulação de recursos; receita de juros)	<b>RPPS/SUPSEC:</b> Fundo Contábil PREVID
CONTRIBUIÇÃO DEFINIDA (pagar benefício de acordo com o for arrecadado e acumulado em conta)	CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL (com acumulação de recursos; receita de juros)	<b>RPC:</b> Plano de Previdência Complementar

Fonte: CE-PREVCOM<sup>35</sup>

Da figura anterior, destaca-se que o plano de Benefício Definido (BD) é de responsabilidade da CEARAPREV, e para a modalidade de Contribuição Definida (CD), com contas individuais para os participantes, a entidade que aplicará essa lógica de financiamento é a CE-PREVCOM.

Como já dito, no dia 22 de abril de 2024, a CE-PREVCOM promoveu a segunda palestra a fim de responder as perguntas e dúvidas que porventura possam ter surgido após a apresentação de todo o conteúdo informativo do ano anterior.

<sup>35</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

Nessa segunda palestra<sup>36</sup> destacou-se que o Plano de Contribuição Definida não gera insuficiência ou déficit a ser coberto pelo Ente, pois o benefício do Plano CD é resultado direto do saldo individual acumulado do participante (CE-PREVCOM, 2024).

#### **4.4.4 Benefício Especial**

O benefício especial (BE) constitui um incentivo mensal dado aos servidores públicos titulares de cargo efetivo que já se encontravam no regime próprio de previdência social quando da implementação do regime de previdência complementar, a fim de que possam migrar de regimes, mantendo seu vínculo no RPPS até o teto do INSS e aderindo ao RPC no valor que exceder, mediante uma espécie de compensação pelos valores que contribuiu no RPPS. A finalidade do BE é incentivar a migração e compensar o servidor pelas contribuições vertidas no passado ao RPPS (CAMPOS, 2022).

O benefício especial não pode ser base de cálculo da contribuição previdenciária e tampouco do imposto de renda, trata-se de um valor pertencente ao servidor que está em poder do RPPS e será transferido para o RPC a fim de repassar ao servidor ou dependente no momento do recebimento do benefício complementar (CAMPOS, 2022).

Os Estados, Distrito Federal e Municípios podem instituir benefício especial nos respectivos âmbitos de governo, que será regido nos termos da legislação de cada Unidade da Federação, inexistindo obrigatoriedade de reprodução das normas federais. Os entes federativos têm autonomia inclusive para não adotar ou dispor sobre outro mecanismo de incentivo à migração e ressarcimento de valores de contribuição para o servidor que mudar de regime (CAMPOS, 2022).

A Lei nº 12.618/2012, traz o benefício especial para o servidor federal, em seu artigo 3º, §§ 1º ao 6º, apresenta-se o § 2º:

Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observado o disposto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no caput do art. 1º desta Lei que tiverem ingressado no serviço público:

---

<sup>36</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: O que devo saber sobre meu direito de migração de regime previdenciário.** In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2024.



§ 2º O benefício especial terá como referência as remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime próprio de previdência da União, e, na hipótese de opção do servidor por averbação para fins de contagem recíproca, as contribuições decorrentes de regimes próprios de previdência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou pelo índice que vier a substituí-lo, e será equivalente a: (Redação dada pela Lei nº 14.463, de 2022)

I - para os termos de opção firmados até 30 de novembro de 2022, inclusive na vigência da Medida Provisória nº 1.119, de 25 de maio de 2022: a diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações referidas neste parágrafo correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput deste artigo, multiplicada pelo fator de conversão; ou (Incluído pela Lei nº 14.463, de 2022)

II - para os termos de opção firmados a partir de 1º de dezembro de 2022, em novas aberturas de prazo de migração, se houver: a diferença entre a média aritmética simples das remunerações referidas neste parágrafo correspondentes a 100% (cem por cento) de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput, multiplicada pelo fator de conversão. (Incluído pela Lei nº 14.463, de 2022). (BRASIL, 2012).

Para o Estado do Ceará, a LC nº 123/2013 (CEARÁ, 2013), com redação alterada pela Lei Complementar nº 298/2022 (CEARÁ, 2022), destacou:

Art. 28. O regime de previdência complementar de que trata esta Lei Complementar terá caráter facultativo quanto à adesão ao regime.

§ 6º O prazo para a opção de que trata o inciso II, alínea “a” do § 1º deste artigo será de 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da data de efetivo funcionamento da entidade gestora do regime instituído no art. 26 desta Lei Complementar, ficando garantido o direito a um benefício especial, observada a seguinte sistemática:

I – o benefício especial corresponderá a uma renda mensal paga adicionalmente a partir e enquanto perdurar o pagamento do benefício de aposentadoria ou pensão a ser concedido pelo SUPSEC, inclusive com a gratificação natalina;

[...]

§14. O benefício especial previsto no §6.º deste artigo terá valor nulo para o servidor que tenha cumprido os requisitos para a concessão de benefício previdenciário de aposentadoria pelo regime próprio de previdência estadual até a data da opção a que se refere o §1.º, inciso II, alínea “a” deste artigo. (Acrescido pela Lei Complementar n.º 227, de 16.12.20)

§15. O benefício especial previsto no §6.º deste artigo: (acrescido pela lei complementar n.º 298, de 23.12.22)

I – será renda mensal com valor calculado de acordo com as regras vigentes no momento do exercício da opção prevista no §1.º, inciso II, alínea “a”, deste artigo, independentemente da data em que for efetivado o cálculo;

II – será opção que importa ato jurídico perfeito;

III – não estará sujeito à incidência de contribuição previdenciária;

IV – estará sujeito à incidência de imposto sobre a renda; e

V – será considerado para os fins do cômputo do limite de que trata o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

§16. O exercício da opção prevista no §1.º, inciso II, alínea “a”, deste artigo implicará a limitação do valor do benefício previdenciário futuro do regime

próprio estadual ao limite máximo fixado para os benefícios do regime geral de previdência; não alterará qualquer regra de cálculo de benefício no regime próprio estadual; e não alterará o histórico das efetivas remunerações de contribuição do servidor que foram base de incidência de contribuição ao regime próprio estadual. (acrescido pela lei complementar n.º 298, de 23.12.22). (CEARÁ, 2013).

Portanto, a fim de incentivar a migração e resguardar eventuais direitos previdenciários expectados dos servidores públicos e membros de poder que migrarem para o novo modelo, foi criado o benefício especial. Ou seja, na migração para o novo sistema, assegura-se aos servidores um benefício especial, que se somará ao benefício do Regime Próprio de Previdência, sendo pagos, ambos, a partir da concessão da aposentadoria.

Na Palestra (CE-PREVCOM, 2024<sup>37</sup>), enfatizou-se que o Benefício Especial (BE) é uma renda compensatória, em contrapartida à limitação futura de benefício a ser recebido no RPPS, é paga junto com o futuro benefício do RPPS e enquanto perdurar esse benefício. Tem custeio por dotação a cargo do Tesouro. É administrado pelo órgão gestor do RPPS, no caso, CEARAPREV, nos termos da LC nº 123/2013.

#### **4.4.5 Benefícios do PREV-CE**

Serão oferecidos os benefícios de aposentadoria e os benefícios de risco para os casos de invalidez e de falecimento do participante, cuja elegibilidade será definida em regulamento, veja:

##### Proteção Previdenciária para Longevidade

- REQUISITOS: estar aposentado pelo RPPS; possuir no mínimo 5 anos de contribuição ao PREV-CE; e cessar vínculo ativo com Patrocinador.
- RENDA:
  - conversão do saldo individual acumulado em renda.
  - participante escolhe como receber de acordo com o regulamento.
  - participante pode rever todo ano sua decisão, contando com orientação educativa da Entidade.

[...]

##### Invalidez e Morte:

- REQUISITOS: ocorrer o risco social.
  - RENDA:
    - conversão do saldo individual acumulado (+ capital segurado pela Entidade) em renda.
    - participante ou beneficiários escolhem como receber, de acordo com o Regulamento.
    - pode ser revisto todo ano, com orientação educativa da Entidade.
- (CE-PREVCOM, 2024).

<sup>37</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: O que devo saber sobre meu direito de migração de regime previdenciário.** In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2024.

Ainda é possível elevar a cobertura previdenciária em caso de invalidez e morte para deixar a família mais protegida, contando ainda com benefício fiscal no Imposto de Renda.

Os expositores (CE-PREVCOM, 2024) comentaram que é necessário que o participante solicite junto ao RH do TCE/CE a estimativa de benefício futuro do RPPS sem migração e a estimativa do Benefício Especial. Na sequência, apresentaram a simulação sem o RPC e com RPC (com o cálculo do BE).

Figura 5: Simulação da situação sem RPC e com RPC

DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO SEM RPC	SITUAÇÃO COM RPC		
		Cenários Simulados para Rentabilidade dos Investimentos		
		Se Taxa de Juros de 3,00%	Se Taxa de Juros de 4,00%	Se Taxa de Juros de 5,00%
<b>1) RPPS - GESTÃO PELA CEARAPREV:</b>				
a) Benefício RPPS/SUPSEC	31.800,00	7.786,02	7.786,02	7.786,02
b) Benefício ESPECIAL, se Existente	0,00	7.000,00	7.000,00	7.000,00
c) Contribuição de Inativo RPPS	-4.087,44	-725,48	-725,48	-725,48
d) Imposto de Renda Progressivo	-6.103,67	-2.349,37	-2.349,37	-2.349,37
<b>e) RPPS - BENEF.TOTAL LÍQ. (a+b-c-d)</b>	<b>21.608,89</b>	<b>11.711,17</b>	<b>11.711,17</b>	<b>11.711,17</b>
<b>2) RPC - GESTÃO PELA CE-PREVCOM</b>				
f) Benefício RPC (durante 20 anos)	0,00	10.390,34	11.751,51	13.332,19
g) Taxa de Carregamento	0,00	-207,81	-235,03	-266,64
h) Imposto de Renda Regressivo	0,00	-1.039,03	-1.175,15	-1.333,22
<b>i) RPC -BENEF.TOTAL. LÍQ. (f-g-h)</b>	<b>-</b>	<b>9.143,50</b>	<b>10.341,33</b>	<b>11.732,33</b>
<b>RENDA TOTAL BRUTA (a + b + f)</b>	<b>31.800,00</b>	<b>25.176,36</b>	<b>26.537,53</b>	<b>28.118,21</b>
<b>RENDA TOTAL LÍQUIDA (e + i)</b>	<b>21.608,89</b>	<b>20.854,67</b>	<b>22.052,50</b>	<b>23.443,50</b>
<b>Variação sobre a Situação Atual (Renda Líquida)</b>		<b>-3,5%</b>	<b>2,1%</b>	<b>8,5%</b>

Fonte: CE-PREVCOM<sup>38</sup>

Ao limitar o futuro benefício do RPPS, no valor de R\$ 7.786,02, e pelo fato do servidor ter remunerações de contribuição anteriores acima do teto do RGPS/INSS, o Tesouro compensa com o Benefício Especial, que deve ser calculado na data da opção.

Ao relembrar o estudo de Weber (2016) destacado no capítulo introdutório deste trabalho, também é possível extrair da simulação acima que, com as taxas de rentabilidade de 4% ou 5% ao ano, os novos servidores que aderirem ao fundo complementar possivelmente receberão proventos de aposentadoria semelhantes aos dos servidores mais antigos (vinculados apenas ao RPPS).

<sup>38</sup> CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: O que devo saber sobre meu direito de migração de regime previdenciário.** In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2024.

#### 4.5 Análise do alcance

A fim de identificar o grau em que as ações atingiram o público-alvo a que se dirige o programa, partiu-se para o caso prático pessoal.

A presente pesquisadora/servidora entrou em contato com o RH do patrocinador - TCE/CE, em junho de 2024, e solicitou a documentação no intuito de verificar sua situação e decidir sobre a migração ou não à CE-PREVCOM, além de tentar compreender qual será o valor aproximado da projeção do benefício de aposentadoria para o caso de ficar apenas com o RPPS ou resolver migrar para CE-PREVCOM.

O RH do Patrocinador disponibilizou a relação de todos os documentos necessários para formalização do pedido de migração, tais como, o Termo de Opção pela sujeição ao Regime de Previdência Complementar Estadual, bem como o Relatório de Cálculo do valor do Benefício Especial (CEARAPREV).

De posse dos documentos disponibilizados, passou-se para o contato com o atendimento da CE-PREVCOM (via WhatsApp), o qual solicitaram as seguintes informações: Nome Completo, CPF, filhos(as), casado(a), idade que pretende se aposentar, tempo de contribuição anterior ao TCE (se houver), dependente financeiro (se houver), contracheque.

Após o envio da documentação à CE-PREVCOM, referida entidade envia o Relatório de Migração, que traz dados relativos ao comparativo de contribuições, projeção de aposentadoria e do saldo acumulado.

Posteriormente, agendou-se uma nova consulta, desta vez via Meet, para sanar dúvidas e obter maiores esclarecimentos do RPC, Plano PREV-CE, simulador CE-PREVCOM, cobertura dos benefícios e demais questões individuais.

Caso o interesse em migrar persista, deverá ser feito o pedido de Sujeição ao RPC, submeter oficialmente a simulação do Benefício Especial para a CEARAPREV.

Posteriormente, o RH do TCE/CE deverá registrar em seus sistemas a limitação do RPPS, bem como ver se é o caso de inscrição automática no Plano PREV-CE e enviar arquivo cadastral para a CE-PREVCOM, informando a inscrição automática. O Patrocinador processa a folha e envia o arquivo para a CE-PREVCOM com os descontos efetivados na inscrição automática.

Registre-se que ao assinar o Termo de Opção pela limitação do RPPS em determinado mês, os efeitos da limitação do RPPS e inscrição automática no RPC são na folha de pagamento do mês seguinte, com base no que dispõe o parágrafo único do Art. 28-B, da Lei Complementar nº 123/2013, alterada pela Lei Complementar nº 298/2022 (CEARÁ, 2013, 2022).

Ante o exposto, além da coleta de dados junto ao Patrocinador e à CE-PREVCOM, a servidora interessada participou das palestras expositivas, consoante apontamento nos tópicos anteriores, que foram fundamentais para sanar qualquer dúvida a respeito da gestão da CE-PREVCOM e da projeção de seu benefício futuro.

Importante se faz que cada servidor procure entender a sua realidade previdenciária e decida com segurança pela migração ou não ao RPC, visto que, conforme os estudos de Oliveira e Castro (2021), as particularidades da idade, tempo de contribuição restante para a aposentadoria, a incerteza e a insegurança jurídica quanto ao valor futuro do benefício e o risco de má gestão nos investimentos do plano, foram fatores que levaram os servidores a não optarem pela migração para o RPC (FUNPRESP).

Como síntese, o Diretor Presidente da Diretoria Executiva conclui<sup>39</sup> que ao alavancar a cultura previdenciária com o servidor, protege o Estado, porque estará equilibrando a questão da previdência e toda a trajetória, tanto no RPPS quanto no RPC, “então, resolvendo a questão do servidor, resolvendo a Previdência, resolvendo o Estado, na realidade a gente está resolvendo a sociedade cearense, que ela vai ter mais política pública em relação à saúde, educação e segurança e outras políticas que precisarem” (Entrevistado).

Do tópico, observou-se que as ações executadas atingiram o público-alvo a que se dirige o programa.

---

<sup>39</sup> Entrevista de pesquisa concedida em 11 de setembro de 2024, na cidade de Fortaleza/CE.

## 5 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A intenção desse trabalho foi avaliar a implementação do Regime de Previdência Complementar do Ceará, a partir da trajetória da Previdência Social e da experiência e percepção do principal sujeito envolvido na gestão da CE-PREVCOM.

A pesquisa foi construída com o levantamento bibliográfico e documental, por meio da revisão da literatura e do acesso aos dados disponibilizados na internet, bem como da observação participante nas Palestras desenvolvidas pela CE-PREVCOM em parceria com o TCE e das falas do principal sujeito envolvido na implementação do RPC, a fim da consecução dos objetivos propostos inseridos na Avaliação em Profundidade sob a perspectiva avaliativa de Rodrigues (2008) subsidiadas pelas dimensões analíticas de Lima e Mendes (2021).

Em relação à análise de contexto no plano internacional, destacou-se a adoção de uma política neoliberal por parte do Chile que criou um sistema previdenciário substitutivo que visava o ajuste fiscal, e essa medida reformista neoliberal também fora observada no plano nacional no período pós constituição brasileira de 1988.

Após a promulgação da Carta Magna, observa-se que as reformas retomam a debates que têm como pano de fundo o equilíbrio financeiro e atuarial (controle do déficit fiscal), todavia, caminham como justificativas para tirar direitos dos servidores.

Das reformas, primeiramente, destacou-se que o servidor público adquiria o direito ao benefício da aposentadoria sem ter que contribuir para a previdência social, sendo tal exigência de contribuição implementada com a primeira reforma previdenciária no âmbito da União, Emenda Constitucional nº 3, promulgada em 17 de março de 1993 (BRASIL, 1993), trazendo a obrigatoriedade de contribuição para o custeio de aposentadorias e pensões pelos servidores federais, ao fazer a inclusão ao § 6º ao art. 40 da Constituição.

Em 1995, o Presidente FHC encaminhou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para alteração do Sistema Previdenciário Brasileiro, que já ventilava acerca da proposta de criação do regime de previdência complementar para os servidores civis federais, assentando-se, dentre algumas razões, o elevado custo fiscal para União e demais entes federativos com RPPS

organizado, bem como, a repartição do risco previdenciário entre trabalhadores e o empregador (Estado).

No entanto, foi com o advento da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 que se deu início a reforma no sistema previdenciário brasileiro, assegurando a criação de regime previdenciário aos servidores titulares de cargos efetivos, cuja alteração no caput do art. 40 da Constituição Federal traz, no seu bojo, o viés da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial. Além de ter inserido no art. 40 da CF os parágrafos 14, 15 e 16 (BRASIL, 1998a) a possibilidade de limitar o valor das aposentadorias do funcionalismo público ao teto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, desde que fosse instituído o Regime de Previdência Complementar (RPC).

As reformas no governo Lula da Silva visaram reduzir discrepâncias das aposentadorias e pensões dos servidores públicos em relação à previdência dos trabalhadores do setor privado (PIRES, 2019). Com a edição da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003), adveio a cobrança de contribuição de inativos e pensionistas, decorreu o fim da integralidade e paridade, bem como foi estabelecido o sistema de média das contribuições, isto é, passou-se a considerar o histórico contributivo do aposentando, de forma que no cálculo dos proventos são consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor, sejam as vertidas ao RPPS, sejam as destinadas ao RGPS. A EC nº 47/05, procurou atenuar efeitos restritivos da EC nº 41/03, voltando a instituir a regra de transição para concessão de paridade e integralidade e também a isenção do dobro do teto do INSS na parcela do provento de aposentadoria ou pensão para portadores de doença incapacitante.

Durante o Governo de Dilma Rousseff ocorreram mais duas reformas no setor público com as Emendas Constitucionais nº. 70/2012 (BRASIL, 2012) que alterou as regras da então aposentadoria por invalidez e a EC nº 88/2015 (BRASIL, 2015a) que ampliou de 70 para 75 anos a idade para efeito de aposentadoria compulsória.

O reformismo do Governo Temer inicia-se com uma agenda política voltada à promoção do ajuste fiscal, focada no controle dos gastos públicos, tendo enviado ao Congresso Nacional a PEC n. 287/2016 que propunha a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, adotando, como regra geral, uma idade mínima para a

concessão do benefício previdenciário, válida para todos os trabalhadores, dos setores público e privado, dentre outras proposituras.

O Governo de Bolsonaro deu andamento à adoção de uma agenda política de viés neoliberal, focada na implementação de medidas com vistas ao ajuste fiscal, podendo-se denotar que a última reforma da previdência de 2019 trouxe os preceitos neoliberais adaptados ao serviço público.

Importante se fez a contextualização da evolução histórica e sociopolítica da Política Pública Previdenciária, podendo-se observar que as reformas previdenciárias ocorreram em todos os governos e as Emendas Constitucionais editadas pós 1988 caminharam no sentido de prorrogar o acesso ao benefício prestacional na tentativa de que o governo ajustasse seus déficits fiscais.

Notadamente acerca da Previdência Complementar no Brasil, por meio da análise de conteúdo, pode-se observar três importantes marcos regulatórios: a aprovação da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, que regulou a possibilidade de criação de instituições de previdência complementar, que, posteriormente, seria revogada pela Lei Complementar nº 109/2001, a EC nº 20 de 1998 e a última Reforma da Previdência ocorrida em 2019, que estabeleceu que os entes federativos devem instituir um regime complementar de previdência para os seus servidores que possuem RPPS, sendo, agora, obrigatória a instituição do RPC.

Ao adentrar na obrigatoriedade da instituição do RPC, estabelecida pela EC nº 103/2019, o presente trabalho é reforçado com o relato de experiência do entrevistado.

Para tanto, no contexto local, a implementação da CE-PREVCOM foi impulsionada com vistas à solução de longo prazo das insuficiências financeiras e déficit atuarial do RPPS do Estado do Ceará. Assim, nos termos da LC nº 185/2018 (CEARA, 2018b), foi autorizada a sua criação, com o objetivo de gerir o plano de benefícios do regime de previdência complementar para os servidores públicos do Governo do Estado do Ceará, em cumprimento ao mandamento constitucional estabelecido no art. 40 da Constituição, o qual se remete art. 202 da referida Carta Magna, sendo regulamentado pelas Leis Complementares federais nºs. 108 e 109, ambas de 2001.

Destarte, a CE-PREVCOM é uma fundação que opera recurso privado e que não tem aporte do Estado para formar patrimônio (para ser gerido), diferente da Fundação estabelecida no artigo 37 da Carta Magna, merecendo, portanto, a clara



distinção e também a importância da formação inicial do grupo técnico de estudos, que deveria ter conhecimento qualificado para a elaboração do Estatuto e posterior aprovação na PREVIC e entrada no Cartório, como Entidade Fechada de Previdência Complementar criada com base no artigo 202 da CF/88, nos termos da LC nº 109/2001.

Além do mais, destacou-se, como recursos despendidos para o funcionamento da CE-PREVCOM, que foi necessário que o Estado realizasse o pagamento/adiantamento da contribuição do Patrocinador, já que ainda não tinha participantes, e que, lá frente, quando ocorrer o equilíbrio operacional, será realizado a compensação desse adiantamento de contribuição do Patrocinador.

Identificou-se como desafio importante, na criação da previdência complementar no Estado, o entendimento que a CE-PREVCOM não faz parte do Poder Executivo nem de nenhum Patrocinador, mas sim, que o recurso é do participante (servidor).

Acerca da composição da CE-PREVCOM, observou-se que o Conselho Deliberativo foi formado a partir da indicação do Poder Executivo, conforme estabelecido no Estatuto e que a Diretoria Executiva é escolhida por processo seletivo determinado pelo Conselho Deliberativo. Ademais, tem como requisitos profissionais que os Diretores e Conselheiros devem obrigatoriamente cumprir os requisitos legais e serem habilitados conforme critérios estabelecidos pela PREVIC.

Ainda da análise dos processos, recursos e atores envolvidos, foi possível identificar que a referida entidade proporciona esclarecimentos das normas/planos, administração dos recursos, benefícios, orientação aos servidores na decisão quanto à migração de regime previdenciário.

Além de terem sido realizadas palestras com o Patrocinador TCE/CE em parceria com a CE-PREVCOM, que deram início ao diálogo com os servidores, com o objetivo apresentar a instituição, composição, planos, propostas, bem como analisar os diversos casos sobre a possibilidade de migração, a fim de atender aos interesses dos titulares dos regimes próprios e contribuir para a tomada de decisão.

Como forma de alcance ao público-alvo, a entidade disponibiliza de canais que facilitam o acesso à CE-PREVCOM e o mapeamento da situação do servidor quanto à projeção da sua aposentadoria, a fim de melhorar a transparência e o processo decisório, para que os participantes dos fundos de pensão decidam de forma mais segura, inobstante ainda exista muito preconceito quanto ao tema previdência

complementar, por parte de muitos servidores. Por esse motivo, destaca-se a importância de compreender as vantagens e desvantagens, dentre outros fatores, de tomar a decisão da migração com mais confiança, visto ser irremediável.

De posse dos conceitos apresentados, considera-se que os objetivos da pesquisa foram atingidos na medida em que foi possível avaliar a estrutura mínima de organização de uma EFPC e como se deu o processo de implementação/institucionalização da CE-PREVCOM, os primeiros normativos legais, o planejamento, a formação da estrutura organizacional (aspecto gerencial e decisório), sua forma de funcionamento e atuação, a indicação dos gestores, bem como o alcance das atividades junto ao público-alvo (Patrocinadores e Beneficiários).

De todo o exposto, inobstante tenham sido realizadas tantas mudanças relevantes nas últimas décadas e, mais recente, com reforma no ano de 2019, observa-se que todos os governos propuseram alterações previdenciárias e, mesmo assim, ainda enfrenta desafios no âmbito das Políticas Públicas de Previdência Social no Brasil, principalmente no que toca a situação do superávit/déficit previdenciário nacional.

Observou-se uma tensão de financiamento permanente, com progressivas transformações na Previdência, iniciando com a implementação do RPPS, posteriormente com os servidores obrigados a contribuir e, na sequência, com a limitação ao teto do RGPS, já, mais recente, adveio a necessidade da complementariedade ao regime obrigatório para quem quiser receber acima disso, que deverá complementar (RPC) para receber lá na frente.

Por fim, destaca-se que as reformas têm sido alvo permanente de debate na sociedade brasileira e que novas reformas previdenciárias poderão surgir e impactar nos direitos esperados, como ajustes de alíquotas que porventura venham a mitigar os benefícios futuros.

Além do mais, o tema da migração ao RPC é sensível, dentro de um regime de capitalização, tornando um cenário imprevisível para todos os lados, por esse motivo, espera-se que esse estudo promova maiores discussões sobre o tema e que desperte maiores conhecimentos acerca da cultura de previdência complementar.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Talvani Rabelo. **Estudo de caso sobre o regime próprio de Previdência Social do Estado do Ceará: Contexto, Modelagem e Reformas**. Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino de Matos. 2017. 46 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Economia Profissional - PEP, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Universidade de Federal do Ceará - UFC, Ceará, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/29172>. Acesso em: 12 jun. 2023.

ALVES, José Eustáquio Diniz. As projeções populacionais da ONU indicam a retomada do aumento da expectativa de vida. **Portal do Envelhecimento**, 2022. Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/as-projecoes-populacionais-da-onu-indicam-a-retomada-do-aumento-da-expectativa-de-vida/>. Acesso em 25 set. 2023.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 10. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm). Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 1998a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2-dez. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47, de 06 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF,

07 jul. 2005. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2012. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 88, de 07 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 mai. 2015a. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis de Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm). Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154, de 01 de janeiro de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm). Acesso em: 11 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1960. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm). Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.** Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.** Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm). Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473,

de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.** Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm). Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.** Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm). Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 152, de 03 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp152.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp152.htm). Acesso em: 11 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Complementar.** Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiM2NkYTg5ZjUtYzQwZC00ODNiLTgxMjgtZG55YTVmYzYzM5NTBkliwidCI6IjNIYzkyOTY5LTZhNTEtNGYxOC04YW55M5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência Funcional e Regimes Próprios de Previdência.** Curitiba: Juruá, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os três ciclos da sociedade e do estado.** Perspectivas, São Paulo, v.41, p.13-51, jan/jun. 2012.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTONINO, Maria Cristina Lopes; JÚNIOR HORVATH, Miguel. **Previdência Social: Aspectos práticos e doutrinários dos Regimes Jurídicos Próprios.** São Paulo: Atlas, 2007.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos Servidores Públicos: Regimes Próprio, Geral e Complementar.** 9. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2022.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **O papel do Estado e as reformas na Administração Pública: da Constituição Federal de 1988 ao contexto Pós Pandemia.** Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 25 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa. INESP. 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 07 mar. 2023.

CEARÁ. Constituição (1989). Emenda Constitucional nº 97, de 19 de dezembro de 2019. Acresce dispositivo ao art. 330 da Constituição do Estado. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, 19 dez. 2019a. Disponível em: [https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const\\_e/ec97.htm](https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const_e/ec97.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

CEARÁ. Constituição (1989). Emenda Constitucional nº 92, de 16 de agosto de 2017. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, CE, ano 9, n. 157, p. 105, 21 ago. 2017. Disponível em: [https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const\\_e/ec92.htm](https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const_e/ec92.htm). Acesso em: 07 set. 2023.

CEARÁ. **Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1974. <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis74/9826.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999**. Dispõe sobre a instituição do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará - SUPSEC e da respectiva contribuição previdenciária, extingue os benefícios previdenciários e de montepio que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, 24 jun. 1999. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc12.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 123, de 16 de setembro de 2013**. Dispõe sobre o equacionamento do déficit atuarial do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC, e institui o Regime de Previdência Complementar do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, 16 set. 2013. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc123.htm>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 159, de 14 de janeiro de 2016**. Altera as Leis Complementares nº 12, de 23 de junho de 1999, nº 21, de 29 de junho de 2000, nº 38, de 31 de dezembro de 2003, e nºs 92 e 93, de 25 de janeiro de 2011, e a Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, 15 jan. 2016. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc159.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

**CEARÁ. Lei Complementar nº 184, de 21 de novembro de 2018.** Cria a Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará - Cearaprev. Diário Oficial do Estado, Ceará, 22 nov. 2018a. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc184.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

**CEARÁ. Lei Complementar nº 185, de 21 de novembro de 2018.** Dispõe sobre normas para criação e funcionamento da Fundação da Previdência Complementar do Estado do Ceará – CE-PREVCOM. Diário Oficial do Estado, Ceará, 22 nov. 2018b. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc185.htm>. Acesso em: 13 jul. 2023.

**CEARÁ. Lei Complementar nº 210, de 19 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a aplicação, em âmbito estadual, da emenda constitucional federal nº 103, de 12 de novembro de 2019. Diário Oficial do Estado, Ceará, 19 dez. 2019b. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc210.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

**CEARÁ. Lei Complementar nº 227, de 16 de dezembro de 2020.** Estabelece critérios objetivos para a revisão da segregação da massa de segurados do Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC, altera as leis Complementares Nº 123, de 16 de setembro de 2013, Nº 184, de 21 de novembro de 2018, Nº 185, de 21 de novembro de 2018, e a Nº 194, de 15 de abril de 2019, bem como cria o fundo para Modernização e Sustentabilidade da Previdência Social (FUNGESPREV). Diário Oficial do Estado, Ceará, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc227>. Acesso em: 14 jun. 2024.

**CEARÁ. Lei Complementar nº 298, de 23 de dezembro de 2022.** Altera a Lei complementar nº 123, de setembro de 2013, a Lei complementar nº 185, de 21 de novembro de 2018, a Lei Complementar nº 249, de 28 de junho de 2021 e a Lei nº 16.710, de 21 de dezembro de 2018. Diário Oficial do Estado, Ceará, 23 dez. 2022. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc298.htm>. Acesso em: 15 jun. 2024.

**CEARÁ. Lei Complementar nº 331, de 28 de julho de 2024.** Altera a Lei Complementar nº 123, de 16 de setembro de 2013, que institui o Regime de Previdência Complementar do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado, Ceará, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/seguridade-social-e-saude/item/10660-lei-complementar-n-331-de-28-06-24-d-o-28-06-24>. Acesso em: 31 jul. 2024.

**CEARÁ. Decreto nº 34.175, de 30 de julho de 2021.** Define a data do início efetivo do funcionamento do regime de previdência complementar – RPC do Estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Ceará, 30 jul. 2021. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20210730/do20210730p01.pdf#page=1>. Acesso em: 13 jul. 2021.

**CE-PREVCOM.** Disponível em: <https://ceprevcom.com.br/documentos-entidade/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

**CEARÁ.** Disponível em: <https://ceprevcom.com.br/estrutura/>. Acesso em: 01 jul.



2024.

CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: Servidores Estaduais**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2023.

CE-PREVCOM. **Previdência Complementar: O que devo saber sobre meu direito de migração de regime previdenciário**. In: Palestra, TCE/CE, Fortaleza, 2024.

CERVO, Amado Luís; BERVIAN, Pedro Alcino.; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice, 2007.

COSTA, VALERIANO. Políticas Públicas no Brasil: Uma agenda de pesquisas. **Ideias – Rev. Inst. Filos.** Ciênc. Hum. UNICAMP, julho/dezembro, v. 6, n. 2, p. 135-166, 2015.

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

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro. **Curso de Direito Previdenciário**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Método, 2012.

ESTENSSORO, Luis Enrique Rambalducci. Estado e políticas públicas no Brasil: questões pendentes. São Paulo: [s. n.], 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sérgio Marley Modesto. **Credibilidade e Populismo no Brasil: A Política Econômica dos Governos Vargas e Goulart**. RBE. Rio de Janeiro, 2005, p. 215-243.

FRANCO, Alex Pereira. **Reforma da Previdência Social. O Estado Contemporâneo e a Reconfiguração do Sistema Previdenciário**. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

GIAMBIAGI, Fábio; NESE, Arlete. **Fundamentos da Previdência Complementar: Da Administração à gestão de investimentos**. São Paulo: Atlas, 2020.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6 ed. Tradução de Alexandra Figueiredo; Ana Patrícia Duarte Baltazar; Catarina Lorga da Silva; Patrícia Matos; Vasco Gil. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009a.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de Caso**. Fundamentação Científica - subsídios para a coleta e análise de dados - como redigir o relatório. São Paulo: Atlas, 2009b.

GUBA, Ego G.; LINCOLN, Yvonna S. Tradução Beth Honorato. **Avaliação de quarta geração**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. **Revista AVAL**, julho/dezembro, v. 2, n. 16, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; BRAGANÇA, Kerlly Huback; FOLMANN, Melissa. **Curso de Direito Previdenciário**. 26. Ed, ver. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2021.  
JARDIM, Maria Chaves; MOURA, Paulo, José Carvalho. (2023). O projeto de capitalização da Previdência Social no governo Bolsonaro: o mercado como estratégia de aposentadoria. **Sociedade E Estado**, 38(1), 63–93, jan-abr, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202338010003>. Acesso em: 09 jul. 2024.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 16. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: *JusPodivm*, 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

LANZARA, Arnaldo Provasi; SILVA, Bruno Salgado. As reformas previdenciárias no Brasil e a expansão da previdência complementar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 38(111), e3811011, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3811011/2023>. Acesso em: 10 jul. 2024.

LEAL, Dionis Janner. **Governança no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS): Aspectos jurídicos de compliance, gestão de riscos e responsabilização de gestores**. Florianópolis: Habitus, 2021.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para Análise de Políticas: A fusão de Texto e Contexto**. Campinas, São Paulo: Arte Escrita, 2012.

LIMA, Wandilson Alisson Silva; MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Avaliação da implementação de políticas e programas públicos no Brasil: uma discussão das dimensões analíticas. **Revista Meta: Avaliação**, [S.l.], v. 13, n. 40, p. 674-699, sep. 2021. ISSN 2175-2753. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/3480>. Acesso em: 22 ago. 2024. doi:<http://dx.doi.org/10.22347/2175-27>.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. H. G. F. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, p. 603–623, dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/FQ9GfGx4LFkLv4CnRFYgWy/?lang=pt#>. Acesso em: 16 jul. 2023.

MELUCCI, Alberto. **Por uma Sociologia reflexiva. Pesquisa qualitativa e cultura.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

NASCIMENTO, Dinalva Melo do. **Metodologia do Trabalho Científico: Teoria e Prática.** 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

NOBREGA, Tatiana de Lima; BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. **O Regime Previdenciário do Servidor Público: De acordo com a Emenda Constitucional nº 103/2019 e com a Portaria MTP nº 1.467/2022.** 3. ed. Indaiatuba, São Paulo: Editora Foco, 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

OLIVEIRA, Rodrigo Aires; CASTRO, Maria Cristina Drumond. Previdência Complementar dos Servidores Estatutários: estudo de caso dos servidores de uma Instituição Pública. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, [S. l.], v. 11, pág. e549101120031, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i11.20031. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/20031>. Acesso em: 15 set. 2023.

OLIVEIRA, Silvio Luiz. **Tratado de metodologia científica.** São Paulo: Pioneira, 1997.

PERES, Viviane Aparecida Pereira. **FUNPRESP: a privatização da previdência social dos servidores públicos federais.** Rev katálysis [Internet]. 27: e–96281. 2024. Disponível em: from: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2024.e96281>. Acesso em: 12 jul. 2024.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação, Governança e Redes de Políticas, Administração Judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013.

RANGEL, Leonardo Alves. **Criação da Previdência Complementar dos Servidores Federais: motivações e implicações na taxa de reposição das futuras aposentadorias.** Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1588>. Acesso em: 15 set. 2023.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas.** 4. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan/jun. Fortaleza: UFC, 2008. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. In: **Desenvolvimento em debate**, v. 4, n.1, p. 103-115, 2016. Disponível em: [http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_v\\_4\\_1\\_Lea-Carvalho.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Lea-Carvalho.pdf). Acesso em: 09 mar. 2023.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2022.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage, 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. ampl. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SOUSA, Fernando José Pires. Nova (im)previdência sob o domínio das corporações financeiras. In: MELLO, Lawrence Estivalet de et alii. **Políticas de austeridade e direitos sociais**. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019.

SOUZA, Matheus Silveira de Souza. **Direito, Políticas Públicas e Educação Profissional**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45. jul/dez 2006.

VENCIO, Laura Maria de Araújo. **Neoliberalismo e a Previdência Social Brasileira** - Uma breve reflexão sobre os desafios e consequências desse modelo a partir de 1988. IX Jornada Internacional de Políticas Públicas: Centro Universitário da UFMA, São Luís, Maranhão, 22 a 23 de agosto, 2019. Disponível em: [https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho\\_submissa\\_old\\_1711\\_17115cca5bd7802b5.pdf](https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissa_old_1711_17115cca5bd7802b5.pdf). Acesso em: 03 jul. 2024.

WEBER, Carlos Augusto Pereira. **Previdência Social: Diagnósticos e impacto da nova Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais no Brasil**. Orientador: Prof. Dr. Eugenio Lagemann. 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/147429>. Acesso em: 15 set. 2023.

## **APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado por Isabel Cristina Sabóia como participante da pesquisa intitulada “AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR COM ALCANCE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ”.

Neste estudo, pretende-se compreender os elementos que envolvem o planejamento, a institucionalização e as normas fundamentais para a implementação da CE-PREVCOM.

Para tanto, sua participação consistirá em descrever como se deu o processo de implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC) no Estado do Ceará e como o RPC está sendo ofertado aos servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

Leia atentamente as informações abaixo e, se desejar, faça qualquer pergunta que ajude a tornar os procedimentos da pesquisa mais claros.

Você será esclarecido em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que será por mim atendido.

Destacamos o compromisso da pesquisadora de utilizar os dados coletados somente para fins acadêmicos.

Os participantes desta pesquisa devem ser voluntários e não receberão nenhum valor por sua participação. Você não deve participar contra a sua vontade. A qualquer momento, você poderá recusar-se a continuar participando da pesquisa e poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo.

Este estudo apresenta risco mínimo (tais como algum constrangimento ao responder sobre sua participação na implementação da CE-PREVCOM, no período acima mencionado. Mas, se manterá todo o cuidado para evitar e/ou reduzir efeitos e condições adversas que possam causar qualquer desconforto). Sua participação trará como benefícios mais conhecimento sobre a temática abordada.

Desde já agradecemos sua participação na pesquisa. Salientamos que é extremamente necessária a honestidade das respostas, e pedimos seu esforço para responder às questões da forma mais completa, expressando a realidade com o maior nível de detalhamento possível.

Dessa forma, você contribuirá com mais elementos para a análise, fazendo com que a pesquisa tenha mais sucesso.

Responsável pela pesquisa:

Nome: Isabel Cristina Sabóia

Instituição: Universidade Federal do Ceará – UFC

Curso: Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP

Orientador: Prof. Dr. Júlio Alfredo Racchumi Romero.

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo.

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado \_\_\_\_\_,  
RG: \_\_\_\_\_, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante dessa pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro ainda estar recebendo uma via assinada deste Termo.

Fortaleza, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Assinatura do Participante

Assinatura da Pesquisadora

## APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Fale um pouco sobre o contexto institucional da época (fatores políticos e socioeconômicos), tanto a nível nacional como no âmbito do Ceará. O senhor acha que era o momento adequado para implementação da CE-PREVCOM? Como se deu o processo de iniciativa? O que motivou a formulação?

2. Em relação aos recursos que foram empregados para a implementação, não considerando apenas os econômicos, quais outros recursos (humanos, organizacionais e tecnológicos) foram executados durante a implementação?

3. Acerca do processo de regulamentação da CE-PREVCOM, como se deu a formulação dos primeiros normativos legais, a elaboração do Estatuto, do Regulamento, do Convênio e de que maneira os integrantes participaram desse processo?

4. Como se deu a formação inicial da composição do conselho, tais como as formas de divulgação, informação, regras de capacitação para a seleção. Como ocorreu a sua decisão de fazer parte da CE-PREVCOM e como se deu sua inserção na Diretoria Executiva?

5. Como se deu a escolha dos representantes dos Conselho Deliberativo e Fiscal? Como os Participantes elegeram os Conselheiros?

6. Considerando as primeiras atividades desenvolvidas pelos integrantes da CE-PREVCOM, como as palestras, que outras atividades foram e estão sendo adotadas no TCE/CE, a fim de uma maior divulgação, comunicação e incentivo à migração? Como o senhor compreende o papel realizado pelo Patrocinador (TCE/CE).

7. O público-alvo (servidor) está buscando maiores conhecimentos? Como o senhor acredita que é o conhecimento dos servidores acerca da CE-PREVCOM, principalmente em saber como o fundo de pensão é gerido? Como está sendo a participação dos servidores na adesão à previdência complementar? Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos servidores em aderirem à CE-PREVCOM?