

RPPS COMO EXPRESSÃO DA CAPACIDADE ESTATAL E DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Maurício de Moura Talhaferro

Orcid 0009-0004-9911-985X

Universidade Federal do Pampa, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP), São Borja/RS – Brasil

mtalhaferro@gmail.com

César Luciano Filomena

Orcid 0000-0002-9676-996X

Universidade Federal do Pampa, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP), São Borja/RS – Brasil

cesarfilomena@unipampa.edu.br; cesarlucianofilomena@gmail.com

Recebido em: 18.05.2026

Aceito em: 23.06.2026

Resumo: Este ensaio tem como objetivo apresentar o processo de construção de um modelo analítico para estudar os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no Brasil. Seguindo uma abordagem institucionalista, defende que os RPPS são nucleares às pesquisas que visam compreender os fenômenos que envolvem as organizações estatais e finanças públicas em entes federados subnacionais (municípios e estados). Com ele é possível estudar o conjunto dos impactos que os RPPS produzem no curso das suas trajetórias junto às capacidades assimétricas que os entes de uma federação dispõem para efetivarem políticas públicas. O modelo articula nas dimensões analíticas os conceitos de capacidade estatal, de federalismo e de *path dependence*. Os fatores necessários para explicar as variações que assumem os RPPS nos entes federados subnacionais são alocados nessas dimensões de análise. Desse modo, há como aferir os impactos causados às estruturas de Estado e a suas políticas, em especial, aquelas ligadas às obrigações para com a previdência pública.

Palavras-chave: Regimes próprios de previdência social; Capacidade estatal; Federalismo; Dependência de trajetória; Finanças públicas.

RPPS AS AN EXPRESSION OF STATE CAPACITY AND PATH DEPENDENCE IN BRAZILIAN FEDERALISM

Abstract: This essay aims to present the construction process of an analytical model to study the Brazilian Public Pension Funds (RPPS). Following an institutionalist approach, it argues that RPPS are central to research aimed at understanding the phenomena involving state organizations and public finances in subnational federated entities (municipalities and states). With this model, it is possible to study the set of impacts that RPPS produce throughout their trajectories, along with the asymmetrical capacities that the entities of a federation have to implement policies. The model articulates the concepts of state capacity, federalism, and path dependence within its analytical dimensions. The factors necessary to explain the variations assumed by the RPPS in subnational federated entities are allocated to these dimensions of analysis. In this way, it is possible to assess the impacts caused to state structures and their policies, especially those related to obligations towards public social security.

Keywords: Public pension funds; State capacity; Federalism; Path dependence; Public finance.

INTRODUÇÃO

Este ensaio defende uma inflexão analítica aos estudos sobre Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no Brasil. Em substituição às investigações limitadas a fatores atuariais e normativos, propõe ampliar as análises através da adoção de uma abordagem de inspiração institucionalista. Nessa perspectiva, os RPPS são nucleares às pesquisas que visam compreender os fenômenos que envolvem as organizações estatais. No curso das suas trajetórias, com essa abordagem é possível aferir o conjunto dos impactos que os RPPS produzem às capacidades que os entes de uma federação detêm, principalmente no nível subnacional, para efetivarem suas políticas públicas (*policy, policies*). A construção de um modelo analítico alinhado à tradição institucionalista permite acomodar conceitos de capacidade estatal, de federalismo e de dependência de trajetória (*path dependence*) em dimensões de uma mesma pesquisa, suprimindo lacunas que eventualmente existam. Assim, de modo lógico e articulado, alocam-se a essas dimensões os fatores necessários para explicar a variação que assumem os RPPS no tocante aos impactos que causam às estruturas de Estado e a suas políticas, em especial, aquelas ligadas às obrigações para com a previdência pública.

Então, que etapas devem ser cumpridas no processo de construção desse modelo analítico?

Os RPPS integram o rol das políticas previdenciárias. Como tal, previdência pública ocupa posição central na dinâmica das finanças estatais, cujo alcance se estende à trajetória da dívida pública e à alocação de recursos governamentais (Giambiagi; Além, 2011). No âmbito dos RPPS, essa importância é ainda mais evidente. Para Nogueira (2012), o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS não são só um requisito técnico, se constituem num elemento estruturante da própria capacidade estatal, seja para o planejamento, como para execução de políticas públicas. Numa federação como a brasileira, essa capacidade é entremeada por assimetrias o que requer equacionar a dicotomia existente entre a obrigatoriedade do cumprimento a regramentos nacionais (centralizados) e a autonomia de gestão descentralizadas dos seus problemas pelos entes locais (municípios) (*vide* Souza, 2005).

Os RPPS situam-se exatamente nesse espaço: submetidos a diretrizes nacionais, mas operacionalizados por entes com capacidades profundamente desiguais. Ao

serem eles mesmos frutos de regramentos e se sujeitarem a eles por força de políticas de longo prazo, se enquadram como instituições que moldam comportamentos, reduzem incertezas e condicionam (ou são condicionadas) no curso das suas trajetórias (North, 1990; Pierson, 2000). Por outro lado, em entes federados tão desiguais, são institutos que impactam substantivamente as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais de capacidade estatal (Gomide; Pires, 2014). Como esforço essencial à produção de uma pesquisa científica, como defendem Bezerra e Filomena (2006), esse ensaio descreve o processo de elaboração do modelo analítico aqui referido. Sustenta que a variação observada entre os RPPS não pode ser explicada apenas por diferenças atuariais ou normativas, mas deve ser compreendida a partir da interação entre trajetórias institucionais, arranjos federativos e capacidades estatais, como ilustra a figura 1.

Figura 1: Modelo analítico integrado dos RPPS como expressão do Estado



Fonte: Elaborado pelos autores

Esse ensaio, em primeiro plano (seção 2), descreve a previdência social em si e os tipos de regimes previdenciários e formas de financiá-los. Na seção 3, subsequente, o enfoque recai sobre os RPPS e os fatores que concorrem para a construção do modelo analítico. Na seção 4 o modelo analítico em si é apresentado. Em sede de conclusão (seção 5) destacam-se os potenciais usos para o modelo proposto.

PREVIDÊNCIA SOCIAL, FORMAÇÃO DO ESTADO E CONFIGURAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PROTEÇÃO

A análise da previdência social exige, inicialmente, distingui-la do campo mais amplo da proteção social. Embora frequentemente tratadas como fenômenos equivalentes, as formas históricas de enfrentamento da insegurança social — como assistência pública, mutualismo, seguros sociais e sistemas de bem-estar social — apresentam lógicas institucionais distintas, com diferentes graus de cobertura, institucionalização e reconhecimento de direitos. Como observa Fiori (1997), a diversidade de formas históricas de proteção social dificulta sua apreensão sob um único conceito, tornando problemática sua comparação e análise como um conjunto homogêneo.

A previdência social deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de transformação das formas de intervenção estatal nas sociedades capitalistas. Sua emergência está associada à consolidação do trabalho assalariado, à intensificação das relações de mercado e à necessidade de mecanismos institucionais capazes de lidar com riscos sociais como doença, invalidez e velhice, em contextos marcados por mercados imperfeitos e limitações na capacidade individual de planejamento de longo prazo (Barr, 2005; Barr; Diamond, 2008). Trata-se, portanto, de uma resposta institucional a vulnerabilidades produzidas pela própria dinâmica econômica, cuja organização envolve escolhas sobre financiamento, cobertura e distribuição de riscos ao longo do tempo.

Essa compreensão exige distinguir dimensões analiticamente diferentes, embora interdependentes, que estruturam os sistemas previdenciários. Entre as principais, destacam-se as dos modelos de proteção social, de regimes institucionais e de métodos de financiamento. A distinção é essencial para evitar abordagens reducionistas que tratem a previdência apenas como problema técnico, dissociado de suas bases institucionais, históricas e distributivas.

Os modelos expressam a lógica normativa da proteção e à forma como se distribuem responsabilidades entre Estado, mercado e família (Esping-Andersen, 1991; Filgueira, 2005). Os regimes institucionais se referem à estrutura institucional por meio da qual os sistemas são organizados (*vide* NORTH, 1990). Já os métodos de financiamento dizem respeito aos mecanismos econômicos que sustentam o pagamento dos benefícios (Barr, 2005; Barr; Diamond, 2008).

No plano dos modelos de proteção social, a previdência integra arranjos mais amplos de *Welfare*, que variam conforme as formas de organização da proteção social e da relação entre Estado, mercado e família. Como demonstra Esping-Andersen (1991), diferentes regimes de bem-estar produzem distintos padrões de desmercantilização e estratificação social. Evidenciam que a previdência não opera isoladamente, mas como parte de sistemas mais amplos de incorporação à cidadania. Historicamente, os sistemas previdenciários modernos consolidaram-se a partir de modelos contributivos e corporativos inicialmente vinculados ao trabalho formal, sendo posteriormente ampliados, em diferentes graus, por processos de expansão da proteção social ao longo do século XX. Contudo, a trajetória de formação da proteção social não ocorreu de forma homogênea.

No caso latino-americano, a expansão dos sistemas previdenciários foi marcada por forte segmentação ocupacional, cobertura limitada e elevada heterogeneidade institucional. Como argumenta Filgueira (2005), os regimes de proteção social na região podem ser compreendidos a partir de padrões como o universalismo estratificado, os regimes duais e os excludentes, associados a diferentes trajetórias de formação estatal, modelos de desenvolvimento e formas de incorporação social. Essa diversidade evidencia que a previdência social, na América Latina, frequentemente assumiu feições híbridas, combinando elementos contributivos com padrões seletivos de acesso.

No Brasil, a institucionalização da previdência ocorreu de forma incremental e segmentada, inicialmente vinculada a categorias profissionais específicas, posteriormente ampliada ao longo do processo de consolidação da seguridade social. A Constituição de 1988 representou um marco decisivo nesse percurso ao integrar previdência, saúde e assistência social em um sistema mais amplo de proteção, incrementando direitos e redefinindo o papel do Estado na provisão de segurança social. Ainda assim, a trajetória brasileira preservou desigualdades históricas e forte heterogeneidade institucional, especialmente no âmbito federativo (Nogueira, 2012; Caetano, 2016). Essa trajetória mostra que a previdência social não pode ser compreendida apenas como mecanismo de transferência de renda, mas como parte de um arranjo institucional mais amplo.

Como destacam Barr e Diamond (2008), sistemas previdenciários possuem objetivos múltiplos, entre os quais se incluem proteção contra riscos, redistribuição de renda e

estabilização do consumo, e envolvem escolhas sobre financiamento, cobertura e organização ao longo do tempo. Em razão disso, sua análise exige considerar simultaneamente suas dimensões econômicas, sociais e institucionais. É nesse ponto que se torna decisiva a distinção entre regimes institucionais e métodos de financiamento.

No plano dos regimes, os sistemas previdenciários podem assumir diferentes formas organizacionais segundo critérios de cobertura, gestão e vinculação institucional. No caso brasileiro, essa dimensão se expressa na coexistência do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e dos Regimes de Previdência Complementar (RPC). Tal configuração não constitui mera divisão funcional, mas traduz uma trajetória histórica específica de organização da proteção social, fortemente marcada por segmentação institucional e pelo arranjo federativo brasileiro.

Já no plano dos métodos de financiamento, a distinção clássica se estabelece entre regimes de repartição simples (*pay-as-you-go* – PAYG) e regimes de capitalização (*funded* ou *fully funded* – FF). Nos sistemas de repartição, os benefícios correntes são custeados pelas contribuições dos trabalhadores ativos, estabelecendo um pacto intergeracional. Nos sistemas capitalizados, as contribuições são acumuladas ao longo do tempo e convertidas em benefícios futuros com base no rendimento de ativos financeiros. Para Barr (2005) e Barr e Diamond (2008), a escolha entre esses métodos não é neutra nem puramente técnica, pois envolve decisões políticas sobre solidariedade, distribuição de riscos, papel do Estado e sensibilidade a mudanças econômicas e demográficas. Na prática, sistemas previdenciários frequentemente combinam diferentes mecanismos de financiamento e provisão, formando arranjos híbridos condicionados pelas características institucionais de cada contexto (Holzmann; Hinz, 2005).

A previdência apresenta uma característica que a distingue de outras políticas públicas: sua natureza intertemporal. Diferentemente de políticas de impacto imediato, sistemas previdenciários envolvem compromissos de longa duração, exigindo coordenação entre decisões presentes e efeitos futuros, operando sob mecanismos de dependência de trajetória (*vide* Pierson, 2000). No campo previdenciário, essa dimensão se torna particularmente evidente diante de mudanças demográficas e transformações nos mercados de trabalho, que alteram ao longo do tempo a relação

entre contribuintes e beneficiários (Barr; Diamond, 2008). Isso requer estabilidade institucional, razoável capacidade administrativa e coordenação estatal para sustentar regras e compromissos previdenciários ao longo do tempo (*vide* North, 1990).

A formação e a manutenção dos sistemas previdenciários, em si, podem ser interpretadas como parte do próprio processo de construção da capacidade estatal, na medida em que articulam dimensões econômicas, políticas e institucionais da ação pública (Skocpol, 1985; Gomide; Pires, 2014; Souza; Fontanelli, 2020). É a partir dessa base que os RPPS podem ser analisados, não como subsistema isolado, mas como expressão específica das formas pelas quais o Estado brasileiro organiza proteção, financiamento, burocracia e compromissos intertemporais.

REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO ARRANJO INSTITUCIONAL, FINANCEIRO E ORGANIZACIONAL DO ESTADO

Os RPPS estão diretamente vinculados à capacidade organizacional e fiscal dos entes federativos que os instituem. Essa característica os posiciona em um espaço institucional particular, no qual normas nacionais coexistem com autonomia subnacional, resultando em diferentes formas de implementação de uma mesma política pública. Trata-se, portanto, de um arranjo que combina padronização normativa com variação institucional, tornando os RPPS um objeto privilegiado para a análise das relações entre desenho formal e execução concreta de políticas (Souza, 2005; Nogueira, 2012; Gomide; Pires, 2014).

Do ponto de vista institucional, os RPPS são estruturados com base em princípios como da contributividade, da solidariedade, equilíbrio financeiro (capacidade de honrar compromissos de curto prazo) e atuarial (sustentabilidade no longo prazo, considerando projeções demográficas e econômicas). Esses princípios, porém, não se traduzem automaticamente em resultados, pois a efetividade deles depende das condições institucionais nas quais são implementados. Operacionalizá-los, segundo Nogueira (2012), envolve um conjunto complexo de funções que exigem capacidade administrativa e coordenação institucional: arrecadação, concessão e manutenção de benefícios, avaliação atuarial e gestão de investimentos, dentre outras.

O funcionamento desses regimes depende, num primeiro plano, diretamente da qualidade das estruturas estatais responsáveis por sua execução, na medida em que

a implementação de políticas públicas complexas requer capacidades técnico-administrativas e arranjos institucionais adequados (Gomide; Pires, 2014; Souza; Fonranelli, 2020). Na perspectiva fiscal, segundo plano, os RPPS estão conectados à dinâmica das finanças públicas. As contribuições patronais, os aportes financeiros e os eventuais *déficits* impactam diretamente os orçamentos dos entes federativos, estabelecendo uma relação imediata entre previdência e capacidade fiscal. Como destacam Giambiagi e Além (2011), a previdência constitui um dos principais componentes do gasto público brasileiro, influenciando de forma significativa a alocação de recursos governamentais e o equilíbrio fiscal. No caso dos RPPS, essa relação é ainda mais direta, uma vez que eventuais insuficiências financeiras tendem a ser cobertas pelo próprio ente instituidor, produzindo efeitos sobre sua capacidade de investimento e execução de outras políticas públicas. Isso reforça o caráter transversal da previdência na organização estatal.

Os RPPS possuem, portanto, dupla natureza: ao mesmo tempo em que operam como mecanismos de proteção social, condicionam a gestão orçamentária e a alocação intertemporal de recursos. Assim, *déficits* previdenciários tendem a produzir efeitos diretos sobre a capacidade estatal de financiamento de outras políticas públicas (Giambiagi; Além, 2011; Caetano, 2016).

Há também relação entre RPPS e política de pessoal de um ente federado. Por estarem vinculados à burocracia estatal ocupada por servidores públicos efetivos, esses regimes são diretamente influenciados por decisões relativas à estrutura de carreiras, à dinâmica de ingresso e à evolução das remunerações. Isso significa que sua configuração não pode ser analisada de forma isolada, pois está intrinsecamente relacionada à forma como o Estado organiza essa burocracia e define suas estratégias de gestão de recursos humanos.

Essa vinculação aproxima ainda mais os RPPS do núcleo organizacional do Estado. A existência de carreiras estáveis e de mecanismos de proteção social associados ao serviço público constitui elemento relevante para a consolidação de estruturas administrativas permanentes (Nunes, 1997). Logo, a previdência dos servidores públicos não apenas protege indivíduos, mas integra o arranjo institucional que sustenta a continuidade e a capacidade de funcionamento do aparato estatal, cuja estabilidade organizacional tem sido destacada na literatura sobre o papel das burocracias estatais (Skocpol, 1985).

Como políticas de longo prazo, as análises sobre RPPS revelam a presença de mecanismos de dependência de trajetória que impactam nos resultados presentes. Como afirma Pierson (2000), escolhas iniciais sobre instituições produzem efeitos cumulativos, aumentam os custos de reversão e restringem alternativas disponíveis no futuro. Ou seja, como adverte Nogueira (2012), benefícios concedidos sob regras mais vantajosas, alterações nas alíquotas de contribuição e reformas institucionais moldam a evolução dos regimes. Segundo o autor, criam condicionantes que limitam ou orientam as possibilidades maiores ou menores de mudança. Desse modo, a previdência e a gestão de pessoal configuram dimensões interdependentes da organização estatal, cujos efeitos se acumulam ao longo do tempo.

Essa interdependência reforça o caráter intertemporal dos RPPS. As decisões que orientam sua estruturação produzem efeitos de longo prazo, estabelecendo compromissos que transcendem ciclos políticos e orçamentários. A ausência de ajustes institucionais em determinados momentos tende a gerar custos futuros elevados, reduzindo a margem de manobra fiscal dos entes federativos e ampliando os desafios de sustentabilidade dos regimes.

No Brasil, a constituição dos RPPS foi marcado por processos heterogêneos de implementação. Muitos regimes foram instituídos em contextos de baixa capacidade administrativa, sem estrutura técnica adequada ou avaliações atuariais consistentes, o que contribuiu para a formação de desequilíbrios persistentes de longo curso (Nogueira, 2012). Posteriormente, houve a necessidade de correção de rumos, a partir da imposição de regras nacionais mais rigorosas de equilíbrio e governança para os RPPS. Esses regramentos, porém, passaram a incidir sobre estruturas já constituídas, num contexto no qual exigências normativas homogêneas foram impositivamente aplicadas sobre realidades institucionais com elevadas assimetrias na relação entre a União (governo nacional) e os entes federados subnacionais (estados e municípios). Também, fatores estruturais — como a base econômica, a capacidade de arrecadação e o perfil demográfico — influenciam diretamente o desempenho dos regimes previdenciários. Entes federativos com maior dinamismo econômico em regra dispõem de maior capacidade contributiva e fiscal. Aqueles inseridos em contextos econômicos mais restritos enfrentam limitações adicionais para sustentar seus sistemas previdenciários. Essa variação se reflete em diferenças de capacidade estatal, especialmente nas dimensões fiscal e administrativa, evidenciando que o

desempenho dos RPPS nos diferentes níveis federativos resulta da interação entre fatores institucionais e econômicos em contextos desiguais (*vide* Gomide; Pires, 2014).

Esse processo em contextos de assimetrias reforça a necessidade de compreender os RPPS a partir de um modelo analítico que integre normas, capacidades e trajetórias. Mais do que refletir parâmetros técnicos, os resultados desses regimes expressam escolhas institucionais sobre financiamento, regras de elegibilidade, estrutura de benefícios e capacidade de gestão. Assim, a análise dos RPPS permite observar como decisões políticas e condições institucionais se traduzem em resultados concretos na dinâmica das políticas públicas complexas.

CAPACIDADE ESTATAL, FEDERALISMO E DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA NA VARIAÇÃO DOS RPPS

No Brasil, nos entes federados subnacionais há 2.133 RPPS instituídos. Desses, 27 são regimes de previdência dos estados e do Distrito Federal. Dos 5.570 municípios brasileiros (o que inclui Fernando de Noronha em Pernambuco), 2.106 (37,8%) têm RPPS. Em números absolutos, o Rio Grande do Sul é o Estado no qual mais municípios instituíram RPPS (330), aproximadamente 2/3: é o sexto estado com mais Regimes Próprios (Ministério da Previdência Social, 2026). Para municípios, estado e União, RPPS é um tema justificadamente de elevada relevância para fins de pesquisa. A análise desenvolvida até aqui permite avançar para a inflexão central deste ensaio: a compreensão dos RPPS como um objeto privilegiado para o estudo do Estado brasileiro. Importa, portanto, o desenvolvimento de um modelo analítico para atender esse objetivo (*vide* Bezerra; Filomena, 2006).

Essa proposição implica deslocar o foco analítico dos resultados previdenciários — usualmente expressos por indicadores financeiros e atuariais — para investigação dos processos institucionais que os produzem. É preciso situar os RPPS e os estudos sobre suas variações institucionais na convergência de dimensões do federalismo, da capacidade estatal e da dependência de trajetória. Para tanto, essas variações institucionais não podem ser compreendidas apenas como resultados de capacidades administrativas desiguais ou de diferenças demográficas e econômicas entre os entes federativos. Faz-se necessário considerar também incentivos políticos e fiscais

adotados que historicamente acompanharam a constituição e expansão dos RPPS no Brasil.

No tocante às condições iniciais é preciso considerar que não são poucos os casos nos quais a instituição de regimes próprios esteve associada à busca por maior autonomia na gestão dos recursos previdenciários. Isso permitia aos entes subnacionais definirem alíquotas de contribuição, estruturarem regras próprias e administrarem localmente receitas que, de outro modo, seriam direcionadas ao regime geral (RGPS). Esse arranjo ampliava a margem de decisão fiscal dos gestores públicos, na medida em que as definições de alíquotas e de parâmetros de custeio em patamares inferiores aos necessários podiam reduzir, no curto prazo, o esforço financeiro corrente do ente, preservando recursos orçamentários para outras áreas governamentais, ainda que às custas da ampliação de obrigações previdenciárias futuras.

Contudo, essa autonomia também produziu incentivos à adoção de parâmetros contributivos insuficientes para sustentação atuarial de longo prazo. Em diferentes contextos, especialmente em entes com baixa capacidade fiscal ou reduzida densidade contributiva, a definição de alíquotas abaixo do necessário atuarialmente e a ausência de mecanismos de capitalização coletiva contribuíram para a formação de *déficits* previdenciários persistentes. Essa dinâmica reforça que a trajetória dos RPPS não decorre exclusivamente de falhas técnicas, mas da interação entre escolhas políticas de curto prazo e compromissos intertemporais de longo prazo, reforçando o caráter institucional e de cunho distributivo da política previdenciária.

A eventual transição de modelos predominantemente baseados em repartição simples para estruturas de capitalização coletiva ou plena introduz um desafio adicional à ação estatal: o custo de transição previdenciária. Conforme destacam Barr (2005) e Barr e Diamond (2008), sistemas em transição precisam financiar simultaneamente os benefícios correntes dos segurados vinculados ao regime anterior e a constituição de reservas destinadas às futuras aposentadorias, produzindo um fenômeno de dupla carga fiscal. No contexto dos RPPS, esse processo tende a impor pressões fiscais adicionais, justamente sobre entes subnacionais que, muitas vezes, já enfrentam limitações estruturais de arrecadação e capacidade administrativa.

A sustentabilidade previdenciária, então, passa a depender não só dos mecanismos que comportam a existência formal de regras de equilíbrio financeiro e atuarial.

Adiciona a elas a capacidade do Estado para administrar fatores como custos políticos, fiscais e institucionais associados às escolhas realizadas ao longo do tempo para avaliar do quão sustentável um regime previdenciário é. Nos municípios e estados, essa configuração impacta o próprio modo de organização dos RPPS. Submetidos a um mesmo arcabouço jurídico vinculante nacional, mas sob contextos diversos de capacidades estatais e condições estruturais, os regimes próprios subnacionais apresentam variações relevantes quanto à forma organizacional que adotam e quanto à trajetória de desempenho financeiro e atuarial que apresentam. A orientação de elaboração do modelo proposto considera nas suas dimensões analíticas esse conjunto de mecanismos e fatores, como sintetiza a Figura 2. Na organização das dimensões de análise, lança mão da articulação dos conceitos de federalismo, capacidade estatal e dependência de trajetória.

Figura 2: Mecanismo explicativo da variação dos RPPS



Fonte: Elaborado pelos autores

A literatura sobre federalismo e políticas públicas demonstra que a descentralização tende produzir variações nos resultados quando combinada a desigualdades institucionais entre os entes subnacionais. Como argumenta Souza (2005), a federação brasileira opera sob uma lógica de autonomia condicionada, na qual os entes preservam competências relevantes, mas enfrentam restrições fiscais, normativas e organizacionais que influenciam sua capacidade de ação.

Aplicada aos RPPS, essa perspectiva permite compreender que a variação observada entre os regimes não decorre apenas de escolhas técnicas ou normativas, mas também de incentivos institucionais e fiscais que orientaram historicamente sua

constituição, expansão e financiamento nos diferentes entes federativos, como anteriormente destacado. Municípios e estados com maior capacidade administrativa tendem apresentar melhores condições de gestão previdenciária, enquanto entes com menor capacidade institucional enfrentam maiores dificuldades na operacionalização das exigências de equilíbrio e sustentabilidade dos regimes.

Fatores estruturais — base econômica, capacidade arrecadatória e perfil demográfico — influenciam diretamente o desempenho dos regimes previdenciários. Entes federativos com maior dinamismo econômico regularmente dispõem de maior capacidade contributiva e fiscal, enquanto aqueles inseridos em contextos econômicos restritos enfrentam limitações adicionais para sustentar seus sistemas previdenciários. Essa variação se reflete em diferenças de capacidade estatal, especialmente nas dimensões administrativas e fiscais que condicionam a implementação e a sustentabilidade de políticas públicas no nível subnacional (Gomide; Pires, 2014). Nesse sentido, a interação entre fatores institucionais e econômicos reforça a natureza multidimensional observada na variação dos RPPS, indicando, em tese, que seu desempenho não pode ser explicado apenas por regras formais, mas pelas condições concretas de sua operacionalização em contextos federativos desiguais (Souza, 2005).

A noção de capacidade estatal, especificamente, tem sido utilizada para descrever a aptidão do Estado para formular, coordenar e implementar políticas públicas, bem como para mobilizar recursos, produzir informação e sustentar decisões ao longo do tempo. Longe de se restringir à existência de normas ou recursos formais, a capacidade estatal se refere à habilidade do Estado de transformar diretrizes em ação efetiva, mobilizando estruturas administrativas, coordenação organizacional e sustentação política ao longo do tempo (Skopcol, 1985; Gomide; Pires, 2014). Trata-se, portanto, de um conceito que conecta desenho institucional e desempenho.

Aplicada ao campo previdenciário, essa perspectiva permite compreender os RPPS para além dos seus arranjos técnicos. Autoriza olhar para as questões que envolvem a sustentabilidade dos mesmos e afirmar que esta não depende apenas da existência formal de regras de equilíbrio financeiro e atuarial. Nessa linha, RPPS podem ser interpretados como uma expressão concreta da capacidade que o Estado possui de sustentar compromissos de longo prazo, organizar rotinas administrativas complexas e gerir conflitos distributivos inerentes à política previdenciária.

Essa interpretação se torna particularmente relevante quando se observa que a existência de um arcabouço normativo comum não assegura uniformidade na implementação. Como demonstrado por Leiria (2021), entre os entes subnacionais que instituíram RPPS, as formas de adesão, organização e gestão variam significativamente, refletindo diferenças em termos administrativos, fiscais e institucionais. Entre o texto constitucional e sua efetiva conversão em prática previdenciária, há uma considerável distância na qual incidem desigualdades estruturais entre os entes federados que condicionam os resultados observados. É precisamente nesse hiato que a noção de capacidade estatal se torna decisiva.

Para compreender essa dinâmica, é útil recorrer à distinção proposta por Gomide e Pires (2014) entre capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais. As primeiras referem-se à existência de burocracias qualificadas, instrumentos de gestão e rotinas organizacionais capazes de assegurar a execução das políticas. As segundas dizem respeito à habilidade de construir apoio político, mediar conflitos e sustentar decisões ao longo do tempo.

No caso dos RPPS, essa distinção permite identificar dois níveis interdependentes de funcionamento. De um lado, a sustentabilidade dos regimes depende das capacidades técnicas disponíveis ao federado instituidor: burocracias com servidores qualificados para elaboração de avaliações atuariais consistentes, para manutenção de cadastros confiáveis, para gestão eficiente da arrecadação e dos investimentos, e para organização de processos administrativos estáveis. De outro, depende de capacidades políticas e institucionais: aprovação de reformas, enfrentamento de resistências corporativas, definição de regras de custeio e manutenção de compromissos fiscais ao longo de diferentes governos. O desempenho previdenciário, portanto, não deriva apenas da qualidade das regras, mas da capacidade institucional de fazê-las operar.

Essa dimensão é mais sensível quando se considera a natureza intertemporal da previdência pública. Diferentemente de políticas de impacto imediato, os RPPS envolvem compromissos que se estendem por décadas, exigindo coordenação entre decisões presentes e efeitos futuros: mais do que políticas de governo, portanto, deveriam ser enquadradas como de Estado. São parte de políticas públicas de longo prazo, cujo alcance requer avaliações da trajetória dos RPSS fundamentadas em séries históricas de dados. A perspectiva da dependência de trajetória oferece um

instrumental analítico útil para análises aprofundadas de casos como dos RPPS (*vide* Pierson, 2000). Na condição de políticas públicas, envolvem pactos estratégicos que extrapolam vários períodos governamentais e cujas avaliações requerem análises em séries históricas, para as quais o uso do método de *process tracing* é bastante útil (Perissinotto et al., 2020). Como anteriormente destacado, no caso dos RPPS, decisões pretéritas — como regras de ingresso, critérios de aposentadoria, estrutura de benefícios e padrões de financiamento — continuam a produzir efeitos contemporaneamente e se estendem para o futuro.

No caso brasileiro vai-se além. Boa parte dos RPPS dos municípios que apresentam desequilíbrios fiscais e atuarias persistentes foram instituídos em contextos de baixa capacidade estatal técnico-administrativa e com precários parâmetros atuariais (Nogueira, 2012). Mesmo com a instituição de normas nacionais vinculante mais rigorosas no sentido de correção de rumos previdenciários, seus efeitos não têm tido suficiente eficácia para superar os vícios de origem dos RPPS quando das suas criações. Ainda hoje, mesmo com a imposição de sucessivas reformas nos sistemas de previdência, diferentes entes enfrentam desafios que são razoavelmente semelhantes a partir de pontos de partida desiguais. Em suma, o conjunto dessas condições limita substancialmente as alternativas institucionais viáveis de correção às defecções nos regimes previdenciários.

A análise dos RPPS evidencia que seus resultados não podem ser compreendidos apenas a partir de variáveis contemporâneas, como receitas ou despesas, nem exclusivamente por seu desenho normativo. Eles expressam a interação entre capacidades estatais, arranjos federativos e trajetórias institucionais cumulativas, que operam simultaneamente e se reforçam ao longo do tempo.

Nesse sentido, o equilíbrio financeiro e atuarial deixa de ser interpretado apenas como um indicador técnico de desempenho e passa a ser compreendido como resultado de processos institucionais complexos. Em vez de representar um ponto de chegada, ele reflete a capacidade do Estado de organizar recursos, coordenar decisões e sustentar políticas ao longo do tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio defende que RPPS não devem ser compreendidos apenas como organizações para custeio e pagamento de benefícios à burocracia estatal. Tampouco, exclusivamente como um problema atuarial ou normativo. Esses regimes constituem instituições particularmente reveladoras do modo como o Estado brasileiro organiza compromissos que perpassam mais de um governo, distribui responsabilidades entre entes federativos e opera sob condições institucionais assimétricas.

Com a proposição de um deslocamento analítico, foi possível situar os RPPS no campo mais amplo das políticas públicas. Mais que isso, com a elaboração de um modelo analítico, a variação observada entre os regimes deixa de ser compreendida como um desvio em relação a um modelo ideal, sim como uma expressão das desigualdades institucionais e das diferentes capacidades estatais dos entes de uma federação. A coexistência de normas comuns e assimetrias nas condições de implementação produz um cenário no qual os resultados previdenciários refletem a forma como o Estado se organiza e opera no território.

A previdência social deve ser compreendida, portanto, como parte integrante da formação e transformação do Estado, refletindo escolhas institucionais sobre proteção social, financiamento e distribuição de riscos ao longo do tempo; os sistemas previdenciários, interpretados como construções complexas, estruturadas por diferentes modelos, regimes e métodos de financiamento, cuja efetividade depende das condições institucionais de sua implementação.

No contexto brasileiro, as especificidades dos RPPS se manifestam em arranjos descentralizados, diretamente vinculados à capacidade organizacional e fiscal dos entes federativos. Essa característica permite compreendê-los como um ponto de convergência entre previdência, finanças públicas e gestão de pessoal, expondo a centralidade que tem na estrutura do Estado. Mais do que um subsistema técnico, os RPPS configuram um espaço no qual decisões institucionais se traduzem em efeitos concretos sobre a alocação de recursos e a sustentabilidade das políticas públicas.

Enfim, o modelo proposto incorpora aos estudos sobre as políticas de RPPS a complexa articulação de dimensões de análise existentes entre os conceitos de federalismo, de capacidade estatal e mecanismos de dependência de trajetória antes

suscitados. Com ele acredita-se possível avaliação da situação não só dos regimes, mas dos entes federados em si, especialmente os locais, diante das especificidades atinentes ao tema e aos problemas a serem pesquisados. Prepara, alicerçado em Perissinotto et al. (2022), as condições para que estudos em política comparada possam agregar conhecimentos sobre realidades locais, como as das regiões da Fronteira Oeste e da Campanha no Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1999.

BARR, Nicholas. **Reforming pensions**: myths, truths, and policy choices. London: London School of Economics and Political Science, 2005.

BARR, Nicholas; DIAMOND, Peter. **Reforming pensions**: principles and policy choices. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BEZERRA, Edimar Ferreira; FILOMENA, César Luciano. Consórcios públicos intermunicipais, aumento de capacidade estatal e a discussão dos fatores fomentadores da cooperação: construção do modelo de análise. **OUTRAS PALAVRAS**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. e2649, 2026. DOI: 10.54899/rop.v23n1-2649. Disponível em: <https://ojs.revistaoutraspalavras.com.br/index.php/op/article/view/2649>. Acesso em: 14 jun. 2026.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Previdência social e distribuição de renda**. Brasília: Ipea, 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FILGUEIRA, Fernando. **Welfare and democracy in Latin America**: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development, 2005.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (orgs). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HOLZMANN, Robert; HINZ, Richard. **Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform**. Washington, DC: World Bank, 2005.

LEIRIA, Filipe Costa. **A política previdenciária dos entes subnacionais: entre instituições e crenças**. 2021. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Regime Previdenciário dos Entes Federativos [2026]**. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>. Acesso em: 14 jun. 2026.

NOGUEIRA, Naron Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PERISINOTTO, Renato [et al.]. **Política comparada: teoria e método**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; MOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia Paes de (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

Maurício de Moura Talhaferro

Mestrando no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (PPGPP-UNIPAMPA). Pós-graduado em Desenvolvimento Regional e Territorial (UNIPAMPA) e em Administração e Finanças (UNINA). Graduado em Matemática, Licenciatura (UNIPAMPA). Docente Orientador de

Educação Profissional (SENAC/RS). Servidor público efetivo do Município de Itaqui-RS. Gestor Público: Superintendente do Gabinete de Gestão Integrada de Itaqui-RS; Presidente Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado de Itaqui (COMDEI); Gestor Administrativo e de Investimentos do Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor de Itaqui-RS (FAPS) (2019-2020); Presidente do Conselho de Administração do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Itaqui-RS; Secretário-adjunto da Secretaria Municipal da Fazenda e Desenvolvimento Econômico (SNFDE-Itaqui). Pesquisador nos grupos de pesquisa: Labpoliter Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços (UNIPAMPA) e Democracia e Tribunais de Contas no Brasil (UFPA).

César Luciano Filomena

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciências pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Engenheiro Civil e Bacharel em Ciências Sociais (UFRGS). Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (PPGPP-UNIPAMPA). Auditor do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Gestor Público: Diretor-geral do TCE-RS (2019-2021); Gestor da pasta de Obras e Viação do Município de Porto Alegre (2001-2004). Pesquisador nos grupos de pesquisa: Processos Participativos na Gestão Pública (UFRGS), Labpoliter Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços (UNIPAMPA), Democracia e Tribunais de Contas no Brasil (UFPA) e o Observatório do Legislativo e Executivo (UNIPAMPA). Integra o Conselho Editorial da Editora Cirkula (Porto Alegre-RS).