UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Centro de Ciências Sócio-Organizacionais
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

Dissertação

Aposentadorias por incapacidade para o trabalho e as readaptações para exercício de cargos na UFPel: um olhar à luz da Reforma Previdenciária (EC n° 103/2019)

Daiane Rossckopf Castro

Pelotas, 2025

Daiane Rossckopf Castro

Aposentadorias por incapacidade para o trabalho e as readaptações para exercício de cargos na UFPel: um olhar à luz da Reforma Previdenciária (EC n° 103/2019)

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) do Centro de Ciências Sócio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto

Pelotas, 2025

Daiane Rossckopf Castro

Aposentadorias por incapacidade para o trabalho e as readaptações para exercício de cargos na UFPel: um olhar à luz da Reforma Previdenciária (EC n° 103/2019)

Dissertação apresentada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional ‑ PROFIAP, do Centro de Ciências Sócio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 12/02/2025

Banca examinadora:

_____
Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto (Orientador)
PROFIAP/UFPel

_____
Prof.ª Dr.ª Flávia Regina Czarneski
PROFIAP/FURG

_____
Prof. Dr. Marcelo Nunes Apolinário
PPGD/UFPel

FICHA CATALOGRÁFICA (em produção)

Este trabalho é fruto da confiança e do incentivo daqueles que mais amo, aos quais dedico esta pesquisa como uma expressão da minha gratidão.

"O futuro pertence àqueles que acreditam na beleza de seus sonhos"
Eleanor Roosevelt

Agradecimentos

Agradeço a Deus por todas as bênçãos. Dedico este trabalho com profundo carinho à memória de meus pais, Clomar e Vera, cuja sabedoria continua a iluminar meu caminho. À minha irmã, Luciane, por compartilhar comigo cada etapa desta jornada. Aos meus queridos dindos: Gladis, Enilton, e à memória de Alvanir e Celmira, expresso minha profunda gratidão por todo o amor, apoio e incentivo que me proporcionaram ao longo da minha vida. Vocês foram e continuam sendo uma fonte de inspiração para mim.

Agradeço imensamente à equipe da PROGEP/UFPel, cujos membros, além de colegas, foram verdadeiros parceiros nesta jornada. Sua disponibilidade, expertise e apoio incondicional foram fundamentais para a realização desta dissertação.

Ao Professor Dr. Rodrigo Serpa Pinto, meu orientador, expresso minha profunda gratidão pela confiança depositada em mim e pela orientação indispensável durante todo o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço também aos membros da banca pelas contribuições e sugestões que enriqueceram significativamente este trabalho, desde o projeto inicial.

Aos meus colegas e amigos do NUB, por terem sido meus parceiros nessa jornada, agradeço de coração por terem “segurado as pontas” pra mim nos momentos mais intensos deste mestrado.

Aos meus amigos, por sempre acreditarem em mim e me proporcionarem o apoio emocional necessário para superar os desafios deste trabalho: a amizade de vocês é um presente inestimável.

Um agradecimento especial a todos que fizeram deste sonho uma realidade.

Resumo

CASTRO, Daiane Rossckopf. **Aposentadorias por incapacidade para o trabalho e as readaptações para exercício de cargos na UFPel:** um olhar à luz da Reforma Previdenciária (EC n° 103/2019). Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto. 2025. 125 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Centro de Ciências Sócio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2025.

A previdência social, ao longo de sua história, tem experimentado diversas transformações. Essas mudanças são resultado da necessidade de adaptação às constantes evoluções da sociedade brasileira, em especial no que diz respeito aos aspectos sociais, políticos e econômicos. A Constituição Federal (CF) de 1988 marcou uma nova era para a previdência dos servidores públicos. Ainda, no período posterior a sua promulgação, ocorreram diversos episódios de reestruturação nos quais as regras gerais trouxeram para os servidores as regras de transição através das Emendas Constitucionais (EC). As alterações trazidas com a mais recente reforma, advinda da EC n° 103, de 12 de novembro de 2019, causaram impactos significativos nas políticas de aposentadoria, particularmente no que diz respeito àquelas por incapacidade. Esse tipo de jubilação, conforme previsto na redação vigente da CF/1988, é garantida aos trabalhadores que tenham sofrido alguma limitação física ou mental; por outro lado a readaptação emerge como uma alternativa viável para que os indivíduos com incapacidades possam continuar contribuindo para a sociedade, exercendo funções compatíveis com suas restrições. A dissertação se propôs a compreender a visão dos servidores da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) envolvidos em processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação para exercício de cargos, considerando a legislação vigente, para identificar como esses profissionais vivenciam esses procedimentos. O método investigativo utilizado foi a condução de uma pesquisa qualitativa de natureza descritiva-exploratória. Além da pesquisa documental, a coleta de dados ocorreu também por meio de entrevistas semiestruturadas com os sujeitos, sendo eles nove servidores da PROGEP/UFPel diretamente envolvidos nos processos em questão. Após a realização das inferências e discussão dos resultados, com base nas respostas dos sujeitos, foi possível identificar os principais desafios enfrentados por eles nos processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação. Foi relatado que a maioria dos servidores inativados por incapacidade enfrentam o rebaixamento financeiro e que o processo de avaliação da capacidade laborativa é complexo e demanda acompanhamento multiprofissional. A falta de diretrizes nacionais claras, além da alta especificidade dos cargos na universidade, dificulta a readaptação. Ademais, a UFPel ainda não possui políticas institucionais específicas para lidar com as mudanças na previdência. Apesar disso, oferece apoio individualizado aos servidores com problemas de saúde. Ao fim, como proposta de intervenção, o presente trabalho propôs um guia prático com recomendações no intuito de auxiliar os servidores em todas as etapas dos processos de aposentadoria por incapacidade e de readaptação, desde o diagnóstico até a conclusão dos processos, contribuindo para a gestão de pessoas da universidade e para a otimização desses procedimentos.

Palavras-chave: Serviço Público. Previdência Social. Reforma Previdenciária. Aposentadoria. Readaptação.

Abstract

CASTRO, Daiane Rossckopf. **Retirement due incapacity for work and readaptations for positions in the UFPel:** a point of view in light of the Social Security Reform (EC No. 103/2019). Advisor: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto. 2025. 124 p. Dissertation (Professional Master's in Public Administration) - National Network Graduate Program in Public Administration - PROFIAP, Center for Socio-Organizational Sciences, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2025.

Social security, throughout its history, has undergone several transformations. These changes are the result of the need of constant evolution tranformations in Brazilian society, especially with regard to social, political, and economic aspects. The Federal Constitution of 1988 (CF) was marked by a new era of the public servants' social security. Furthermore, in the period after its promulgation, several restructuring episodes occurred in which the general rules brought transition rules for public servants through the Constitutional Amendments (EC). The changes brought about by the most recent reform, resulting from Constitutional Amendment n° 103 of November 12, 2019, have had a significant impact on retirement policies, particularly regarding disability retirements. This type of retirement, as provided for in the current wording of the 1988 Federal Constitution, is guaranteed to workers who have suffered some physical or mental limitation; on the other hand, readaptation emerges as a viable alternative for individuals with disabilities to continue contributing to society by performing functions compatible with their restrictions. This dissertation aimed to understand the perspective of the staff of the Pro-Rectory of Human Resources Management (PROGEP) at the Federal University of Pelotas (UFPel) involved in disability retirement and job readaptation processes, considering the current legislation, in order to identify how these professionals experience these procedures. The research method used was a qualitative study of a descriptive-exploratory nature. In addition to documentary research, data was also collected through semi-structured interviews with the subjects, namely nine PROGEP/UFPel staff members directly involved in the processes in question. After conducting the inferences and discussing the results, based on the subjects' responses, it was possible to identify the main challenges faced by them in the disability retirement and readaptation processes. It was reported that most of the servers retired due to disability face a financial downgrade and that the process of assessing work capacity is complex and requires multidisciplinary monitoring. The lack of clear national guidelines, in addition to the high specificity of positions in the university, makes readaptation difficult. Furthermore, UFPel still does not have specific institutional policies to deal with changes in social security. Despite this, it offers individualized support to servers with health problems. In the end, as an intervention proposal, this work proposed a practical guide with recommendations in order to assist servers at all stages of the disability retirement and readaptation processes, from diagnosis to the conclusion of the processes, contributing to the university's human resources management and to the optimization of these procedures.

Keywords: Public Service. Social Security. Social Security Reform. Retirement. Readaptation.

Lista de figuras

Figura 1 Nuvem de palavras coletadas a partir das respostas das entrevistas 54

Lista de tabelas e quadros

Quadro 1	Operacionalização da Pesquisa	49
Quadro 2	Categorias de análise e agrupamentos de códigos	53

Lista de abreviaturas e siglas

CAP	Coordenação de Administração de Pessoal
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CDP	Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CID	Código Internacional de Doenças
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CSQV	Coordenação de Saúde e Qualidade de Vida
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
FG	Função Gratificada
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NUB	Núcleo de Benefícios
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PCCTAE	Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PP	Políticas Públicas
PROGEP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SPM	Seção de Perícia Médica
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPel	Universidade Federal de Pelotas

Sumário

1 Introdução 12
1.1 Objetivos 16
1.1.1 Objetivo Geral 16
1.1.2 Objetivos Específicos 16
1.2 Justificativa 16
1.3 Estrutura da Pesquisa 18
2 Referencial teórico 19
2.1 Evolução do Estado Brasileiro 19
2.1.1 Administração pública brasileira 24
2.1.2 Políticas públicas e institucionais 26
2.2 Previdência social no Brasil 28
2.2 Aposentadorias 33
2.2.1 Aposentadoria por invalidez Lei n° 8.112/1990 34
2.2.2 Aposentadoria por incapacidade para o trabalho EC n° 103/2019 37
2.3 Readaptação para exercício de cargo 40
3 Procedimentos metodológicos 45
3.1 Características e sujeitos da pesquisa 45
3.2 Coleta e análise de dados 48
3.3 Definições das categorias de análise 51
4 Análises e discussões 53
4.1 Codificação e categorias de análises 53
4.2 Inferências 55
5 Considerações finais 88
Referências 93
Apêndices 103

1 Introdução

Nas eras primitivas, a proteção contra situações de necessidade era basicamente amparada pela capacidade individual e familiar de prover o sustento; o auxílio da comunidade, quando presente, era um complemento crucial para enfrentar situações de necessidade (Magalhães Filho, 2020). Inclusive, segundo o autor, a seguridade social teve seu advento ao notar que os mecanismos de proteção concebidos ao longo dos anos, em separado, não eram capazes de prover as necessidades humanas.

As raízes da previdência social, um tema de grande relevância nos debates contemporâneos, podem ser encontradas nas severas crises do século XX. As grandes depressões e as guerras mundiais, agravadas pela tensão entre capital e trabalho, impulsionaram o surgimento do Estado de Bem-Estar Social que, por sua vez, ampliou os sistemas de proteção social para garantir direitos básicos à população. No contexto nacional, remonta ao período colonial, passando a reconhecer e garantir sistemas assistenciais para grupos específicos da população em seus planos de beneficência em 1795 e, após, criando as caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), bem como as Constituições (Assumpção *et al*., 2022).

A Lei Eloy Chaves, promulgada através do Decreto n° 4.682, de 24 de janeiro de 1923, estabeleceu as bases do sistema previdenciário brasileiro, que se consolidaria ao longo das décadas seguintes (Brasil, 1923). Com semelhanças ao modelo político alemão Bismarckiano, pioneiro do *Welfare State,* essa estrutura visava abrandar as tensões entre as classes trabalhadoras e garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, alicerçados em um sistema de repartição, financiamento tripartite e contribuição prévia, garantindo o direito aos benefícios futuros (Silva e Costa, 2016).

Ao longo do tempo, a previdência passou por várias transições, afim de se adaptar as modificações sociais, políticas e econômicas do país. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após um amplo debate popular e o fim da ditadura, o Brasil garantiu atendimento universal e proteção à população em situação de vulnerabilidade, impedidas de suprir suas necessidades básicas pessoais e familiares; essa conquista representou um avanço significativo na consolidação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil (Brasil, 1988a). Na Carta Magna, segundo Assumpção *et al*. (2022), a seguridade social é um sistema vasto estruturado em três áreas interdependentes: Previdência Social, Saúde e Assistência Social, nascidas da convergência entre ações governamentais e participação social.

A administração pública e a previdência social são interdependentes, sendo a primeira incumbida de gerir os recursos públicos e prestar serviços essenciais à população e, a segunda, tem o papel se assegurar os direitos sociais dos cidadãos. A complexidade do sistema previdenciário demanda uma administração eficiente e clara por parte do Estado, incluindo a formulação de políticas públicas que fomentem a justiça social, a inclusão, a manutenção dos benefícios e a supervisão das contribuições.

Como representante de um marco fundamental na organização da previdência social nacional, foi promulgada a Lei n° 8.112, em 11 de dezembro de 1990, dispondo sobre as normas e os princípios de um dos maiores regimes próprios do país, que regem os direitos e deveres dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Brasil, 1990). Para fins de conceituação, conforme dispõe o Art. 2° da Lei n° 8.112/1990 “servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público” e, dos benefícios do plano de seguridade social que lhes são garantidos, estão incluídas a aposentadoria, as licenças, a pensão por morte, entre outros detalhados no Art. 185 da citada Lei (Brasil, 1990).

Consistindo em uma questão relevante tanto para as gerações presentes quanto futuras, para cuidar da saúde financeira do sistema previdenciário nacional foram necessários ajustes estruturais. Argumentam Silva e Nascimento (2023) que o envelhecimento populacional, marcado pelo aumento da expectativa de vida e da capacidade de trabalho, coloca em xeque a viabilidade do sistema previdenciário; reformas que considerem essa nova realidade, por meio de alterações na legislação, são cruciais para garantir a sustentabilidade da previdência no futuro.

Para uma compreensão adequada dessas transformações, é significativo aprofundar conhecimento das questões históricas relativas à previdência social brasileira (Batista e Silva, 2019). Ainda, no período pós 1988, ocorreram diversos episódios de reestruturação, nos quais as regras gerais dos regimes de previdência trouxeram para os servidores, também, as regras de transição através das Emendas Constitucionais; refletir sobre os seus efeitos têm se mostrado uma necessidade urgente.

Apontam, Santos e Ribeiro (2020), que com a reconstrução foram afetados os requisitos e as características do conjunto de benefícios previstos na CF/1988, o que resultou na eliminação de diversos direitos sociais dos cidadãos. As alterações trazidas com a mais recente reforma, advinda da EC n° 103, de 12 de novembro de 2019, causaram impactos significativos nas políticas de aposentadoria, particularmente no que diz respeito àquelas por incapacidade, já que houve um rompimento com os conceitos tradicionais de aposentadoria por invalidez, introduzindo novos critérios para definir a inaptidão e para a concessão e o cálculo do benefício (Brasil, 2019).

Apesar disso, estudiosos defendem que a mesma foi necessária para garantir a preservação de uma estrutura previdenciária que seja justa e eficiente, visando a proteção e o bem-estar dos indivíduos e, para Assumpção *et al*. (2022), este marco na história da previdência social brasileira visou alcançar um sistema mais sustentável, buscando aliviar o peso nas contas públicas e promovendo maior equidade entre os contribuintes. A reforma passou a conciliar a importância de atender às demandas de saúde dos servidores com a sustentabilidade fiscal do sistema de previdência; introduzindo, também, uma recente abordagem em relação à readaptação de cargos dos servidores acometidos por alguma enfermidade, instituindo uma perspectiva mais transitória.

A aposentadoria por incapacidade, conforme previsto na redação vigente da CF/1988, representa um direito fundamental dos trabalhadores que, em virtude de limitações físicas ou mentais, tornam-se incapazes de continuar desempenhando suas atividades laborais (Brasil, 1988a). Por outro lado, a readaptação de cargos emerge como uma alternativa viável para que pessoas com incapacidades possam continuar contribuindo para a sociedade, exercendo funções compatíveis com suas limitações e habilidades.

Diante do exposto, na intenção de compreender a visão dos servidores sobre os processos de aposentadoria por incapacidade para o trabalho e as readaptações de cargos, realizou-se uma pesquisa para identificar as percepções e experiências dos profissionais envolvidos nesses procedimentos, de acordo com a legislação atualizada que rege a matéria. Para tanto, o presente estudo direcionou atenção à uma Instituição Pública Federal, no caso a Universidade Federal de Pelotas, que é uma fundação educacional de ensino superior, pública e gratuita, localizada no município de Pelotas/RS.

A abrangência espacial desta pesquisa correspondeu a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, sendo seus sujeitos nove servidores: os sete membros da equipe multiprofissional da Coordenação de Saúde e Qualidade de Vida (CSQV), bem como a Chefe do Núcleo de Benefícios (NUB) da Coordenação de Administração de Pessoal (CAP) e, também, a Pró-Reitora de Gestão de Pessoas, os quais trabalham juntos atendendo aos 4.989 cidadãos vinculados à esta universidade, estando entre eles os servidores ativos e aposentados, médicos residentes, como também os beneficiários de pensão. O quantitativo foi extraído, em abril de 2024, do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), que é um sistema *on-line*, de abrangência nacional, que visa integrar as plataformas de gestão da folha de pessoal do Governo Federal (SIAPE, 2024).

O método investigativo utilizado foi a condução de uma pesquisa descritiva-exploratória com abordagem qualitativa; os dados primários foram coletados através de entrevistas semiestruturadas com os sujeitos acima mencionados; já os dados secundários, foram obtidos por meio de documentos oficiais, de relatório institucional e da legislação pertinente.

Considerando esse panorama de desafios enfrentados para a implementação da reestruturação da previdência por meio da promulgação da EC n° 103/2019, a qual exige esforços conjuntos da sociedade, dos governantes e dos trabalhadores para construir um sistema mais justo e inclusivo, surgiu a seguinte questão: de que maneira vem sendo percebidas as políticas institucionais na Universidade Federal de Pelotas após a implementação da reforma previdenciária?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Investigar as percepções dos servidores da PROGEP/UFPel, envolvidos nos processos de aposentadorias por incapacidade para o trabalho e readaptação para exercício de cargos, sobre as mudanças advindas na EC n° 103/2019.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Detalhar como ocorrem os encaminhamentos de aposentadoria por incapacidade para o trabalho;
- Averiguar como se dá o processo de readaptação para exercício de cargo;
- Pesquisar as políticas e ações institucionais praticadas na UFPel, posteriores à EC nº 103/2019;
- Propor um guia prático com recomendações no intuito de auxiliar os servidores da UFPel nos processos de aposentadoria por incapacidade e de readaptação para exercício de cargo, desde o diagnóstico até a efetivação do benefício ou realocação profissional, com base na EC nº 103/2019.

1.2 Justificativa

No Brasil, a aposentadoria por invalidez passou a ser chamada, após a última reforma previdenciária, de aposentadoria por incapacidade para o trabalho. Explorar esse conteúdo permite compreender as mudanças na concessão desse benefício, seja relativo aos critérios de avaliação ou aos requisitos para sua obtenção. Outrossim, discutir sobre a readaptação de cargos é de extrema relevância uma vez que, mesmo com restrições de ordem física ou mental, a readaptação visa proporcionar a reintegração do servidor em atividades laborais; Santos e Furtado (2022, p. 15) alertam para a escassez de estudos a respeito do “[...] modo como as organizações têm realizado e avaliado o processo de reinserção dos reabilitados”.

Sendo assim, este estudo buscou ocupar lacunas na literatura referentes ao assunto que trata da previdência social brasileira, abordando as novas regras previdenciárias e como elas podem afetar àqueles que possuem inaptidão para o trabalho, em virtude de ser um tema atual, complexo e ainda pouco explorado no meio

acadêmico[1]. Nesse sentido, entende-se relevante atrair atenção para buscar captar a percepção dos servidores da PROGEP/UFPel envolvidos nos procedimentos relativos às políticas institucionais colocadas em prática em uma Instituição Federal de Ensino Superior, relacionadas às aposentadorias por incapacidade para o trabalho e à possibilidade de readaptação.

A pesquisa é pertinente, inclusive, por permitir uma discussão com embasamento teórico para compreender os desafios enfrentados no atual cenário, com a reforma previdenciária, para adaptação à legislação das políticas institucionais adotadas na Universidade Federal de Pelotas. É relevante absorver as provocações e as oportunidades desse processo, identificando as perspectivas de melhorias para os processos internos, contribuindo com o futuro da universidade e, também, podendo servir de referência para outras instituições que estejam enfrentando desafios semelhantes.

No decorrer da trajetória acadêmica no Mestrado em Administração Pública depreende-se que a administração pública desempenha um papel fundamental na sociedade, sendo responsável por garantir o bem-estar coletivo e o desenvolvimento de um país. Além disso, como fruto da aplicação prática dos conhecimentos adquiridos no PROFIAP/UFPel, foi elaborado um guia prático com recomendações no intuito de auxiliar os servidores em todas as etapas dos processos de aposentadoria por incapacidade e de readaptação, desde o diagnóstico até a conclusão dos processos, contribuindo para a gestão de pessoas da universidade e para a otimização desses procedimentos.

Por fim, os resultados dessa pesquisa podem transformar-se em um instrumento valioso para a construção de políticas públicas (PP) mais eficientes, fornecendo subsídios para os gestores públicos a tomarem decisões mais assertivas. Igualmente, colabora para a sociedade entender essas mudanças, seus impactos e suas implicações a longo prazo. Logo, provocando reflexões fundamentais do

[1] A revisão da literatura não revelou estudos que adotassem uma perspectiva teórico-analítica com o tema da presente dissertação. Em pesquisa realizada *on-line*, no mês de março de 2024, no site Google Acadêmico (https://scholar.google.com.br/) e no portal de periódicos do Ministério da Educação – CAPES (http://www.periodicos.capes.gov.br/), estipulando as coleções *SciELO*, *Web of Science* (WoS) e *Directory of Open Access Journals* (DOAJ), já que nelas estão indexadas a maior quantidade das principais revistas científicas da área estudada. Recorte temporal: desde a criação das bases até o ano de 2024. Foram utilizados os termos “previdência”, “previdência social”, “reforma previdenciária”, “serviço público”, “administração pública”, “aposentadoria”, “incapacidade”, “readaptação”, “Emenda Constitucional n° 103/2019”, isolados e combinados, não sendo encontrados resultados com o tema específico da presente dissertação.

momento presente para uma perspectiva futura e as possíveis ações de melhoria a serem adotadas pela gestão da UFPel, repensando sobre a readaptação de cargos dos servidores acometidos por incapacidade.

1.3 Estrutura da Pesquisa

A presente dissertação está organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, introdução, o tema é apresentado de forma contextualizada, além do problema de pesquisa, o objetivo geral e os específicos e, também, a justificativa para a realização da mesma.

No segundo capítulo, dedicado ao referencial teórico, é realizada uma revisão da literatura sobre os principais temas que envolvem a pesquisa, a saber, a evolução do Estado Brasileiro, a administração pública, as políticas públicas e a previdência social no Brasil, com ênfase nas aposentadorias por incapacidade e readaptação.

O terceiro, procedimentos metodológicos, detalha as estratégias adotadas na pesquisa, incluindo o tipo de estudo, a delimitação espacial, os sujeitos e os instrumentos para coleta e análise dos dados.

As análises e discussões, quarto capítulo, trazem a exploração das entrevistas realizadas, com base na técnica de análise de conteúdo de Bardin (2021), envolvendo a transcrição, codificação e categorização. A partir disso, foram realizadas inferências e comparações com o referencial teórico.

Por fim, o quinto capítulo apresenta as considerações finais, sintetizando os principais achados da pesquisa, os resultados obtidos, a contribuição do estudo para o campo de conhecimento e as perspectivas para futuras pesquisas.

2 Referencial teórico

Este capítulo apresenta o arcabouço teórico da pesquisa, abordando a evolução do Estado Brasileiro, a administração pública brasileira, as políticas públicas e institucionais, com foco na previdência social no Brasil. Serão apreciados, também, os temas de aposentadorias por invalidez e por incapacidade para o trabalho, bem como readaptação para exercício de cargo.

2.1 Evolução do Estado Brasileiro

A questão da origem do Estado permeia a história do pensamento político. Embora existam diferentes interpretações, uma visão comum é a de que a transição das comunidades primitivas, baseadas em laços de parentesco, para a formação de comunidades mais amplas, unindo vários grupos familiares, sendo motivados por necessidade de sobrevivência e defesa, deu origem ao Estado como forma de organização política (Bobbio, 2007).

A evolução histórica do Estado apresenta uma diversidade de experiências e, antes do Estado moderno, despontaram diferentes formas de organização política, cada qual com suas particularidades. Desde as sociedades nômades, com estruturas sociais rudimentares onde o poder era legitimado pela tradição e pela força, passando pelas complexas cidades-Estados surgidas na Grécia Antiga, pelos impérios burocráticos chineses e pelos Estados feudais que, a partir da produção agrícola, impulsionaram o surgimento de mercados mais dinâmicos (Matias-Pereira, 2014).

A partir da transição do absolutismo para o Estado de Direito, na modernidade, o Estado passou a ser submetido às leis. As revoluções liberais inglesa, francesa e americana consolidaram esse processo, instituindo o Estado Liberal Democrático, no qual o Estado se submete tanto à lei quanto à sociedade. Outrossim, a incorporação

gradual de princípios éticos à ordem jurídica impôs ao Estado se submeter à moral (Marias-Pereira, 2012).

À medida que Estado evolui de um sistema absolutista para uma abordagem liberal e, posteriormente, transita de liberal para democrática, ele se torna, por excelência, um instrumento para fomentar a ação coletiva da nação. Essa transformação gradual resultou em uma crescente concentração de poder nas mãos da sociedade, permitindo que, por meio da política, os cidadãos debatam normas e valores que reformulam o Estado em prol do progresso. A política, que emerge em Estados liberais, alcança a sua maturidade nos regimes democráticos (Bresser-Pereira, 2010).

Para enfrentar os desafios da sociedade pós-industrial, ficou evidente a necessidade de reconstruir o Estado, na tentativa de alcançar equilíbrio fiscal e, também, atender de forma adequada as demandas da comunidade. Nesse contexto, o Estado deixou de ser o principal produtor de bens e serviços, passando a desempenhar um papel mais estratégico, regulador e incentivador da atividade econômica, capaz de implementar políticas públicas (Matias-Pereira, 2012).

Historicamente, O Estado detinha um poder concentrado e exercia um controle significativo sobre a sociedade. Com a expansão dos direitos políticos e sociais, a sociedade civil ganhou maior autonomia e capacidade de influenciar as decisões públicas, tendo seu poder aumentado em relação ao Estado. A democracia representativa, como forma de organização política, consolidou a ideia de que o Estado deve ser um instrumento a serviço da sociedade, buscando promover o bem-estar comum e garantir a justiça social (Bresser-Pereira, 2010).

As profundas crises que marcaram o século XX, como as grandes depressões e as guerras mundiais, intensificadas pelos conflitos entre capital e trabalho, impulsionaram a criação do Estado de Bem-Estar Social. Para compreender a origem desse modelo, é fundamental destacar um conjunto de fatores históricos interligados. Em primeiro lugar, a partir do final do século XIX, as lutas e mobilizações da classe trabalhadora resultaram na conquista de direitos sociais e políticos, ampliando a participação da sociedade na esfera pública e exigindo maior intervenção do Estado (Behring e Boschetti, 2007).

Em segundo, a acumulação de riqueza e poder nas mãos de grandes corporações, criando uma monopolização do capital, necessitou da intervenção

estatal na economia para regular o mercado e assegurar condições de produção mais justas. Em uma terceira circunstância, a Revolução Russa de 1917 e a ascensão do socialismo na Rússia provocaram uma nova tensão política no cenário global, despertando o receio de que revoluções similares pudessem ocorrer em outras nações. Essa ameaça acelerou o processo de reformas sociais nos países capitalistas como uma estratégia para prevenir a instabilidade social.

Por fim, a Grande Depressão de 1929, um dos mais severos colapsos econômicos da história, evidenciou as fragilidades intrínsecas do modelo capitalista liberal. A falência de mercados, o aumento do desemprego e a acentuada desigualdade social desencadearam uma crise de confiança nas instituições e no sistema econômico. Diante desse cenário, a emergência do Estado de Bem-Estar Social propôs uma reconfiguração do papel do Estado na economia e a garantia de direitos sociais básicos.

O modelo de Estado do Bem-Estar Bismarckiano implantado no final do século XIX, concebido pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck, pode ser considerado o pioneiro do W*elfare State*, o qual foi sustentado pela elite daquele país no intuito de conter uma revolução popular (Silva e Costa, 2016). Esse Estado pode ser visto como a abordagem contemporânea mais avançada de exercício público voltado para a proteção social, onde o Estado assumiu um papel mais ativo na assistência da classe operária industrial, garantindo os direitos trabalhistas e sociais.

A trajetória histórica e o contexto socioeconômico de cada país influenciaram de maneira singular a adoção e o progresso do Estado de Bem-Estar Social. O *New Deal* norte-americano de Roosevelt, por exemplo, representou um marco da intervenção estatal na economia através da criação de programas voltados para a geração de empregos e a regulação de diversos setores. A Lei Eloy Chaves, pioneira no Brasil ao estabelecer um sistema de proteção social através das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) (Brasil, 1923). Já na Europa vivenciou do que se conhece como *Welfare State* de forma mais intensa e abrangente, impulsionada pelos desafios e transformações provocados pela Segunda Guerra Mundial (Behring e Boschetti, 2007).

A Revolução de 1930, ocorrida em um contexto de crise econômica, acelerou a demanda por mudanças sociais também no Brasil, expandindo a necessidade de direitos humanos e sociais no país (Braga *et al*., 2020). A população implorava por

mudanças que apresentassem como agenda as políticas sociais, já que estavam descontentes com a concentração de renda e a escassez de auxílios (Neto, Ramos e Cardoso, 2022).

No Brasil, mesmo que de forma lenta, desde o início dos anos de 1930 até a década de 1980, as políticas sociais deixaram de ser privilégio de uma minoria de trabalhadores do setor formal, sendo ampliadas ao restante da população. Políticas Sociais tem suas raízes nos movimentos populares do século XIX e podem ser vistas como as ações do Estado que visam redistribuir benefícios sociais, buscando reduzir as desigualdades geradas pelo desenvolvimento socioeconômico (Matias-Pereira, 2012, 2014).

Sob o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), o Brasil experimentou um processo de modernização, marcado pela transição de uma economia agrária para uma industrial. Embora o governo tenha sido autoritário em diversos momentos, o legado de Vargas incluiu a criação de leis trabalhistas pioneiras e a implementação de políticas sociais através da promulgação da Constituição Federal de 1934, a qual concedia amplos poderes aos Estados e garantia a supremacia do poder Legislativo, além de estabelecer o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, o direito de voto feminino e, também, a criação da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral. Além do mais, foram criadas leis trabalhistas instituindo jornada de trabalho diária de oito horas, salário mínimo, repouso semanal e férias remuneradas, iniciando assim a construção do Estado de Bem-Estar Social no Brasil (Brasil, 1934).

Seguindo Assumpção *et al*. (2022), novas disposições em relação à legislação do trabalho foram trazidas com a Constituição Federal de 1946, estabelecendo direitos à gestante, com garantia de descanso prévio e posterior ao parto, sem qualquer prejuízo ao emprego ou ao salário. Adicionalmente, oferece assistência sanitária hospitalar e cuidados médicos preventivos ao trabalhador, à gestante e aos desempregados.

No início da década de 1970, apesar da presença do regime militar, era evidente o caráter democrático da nossa sociedade, surgindo uma nova agenda para as políticas públicas, ou seja, aquelas provenientes das demandas dos movimentos populares mobilizadas através dos conselhos, que são uma forma dos indivíduos poderem se expressar e pleitear sobre questões sociais, de interesse comum, necessárias ao país (Cohn, 2011). Ainda, embora elaborada indiretamente por uma

assembleia constituinte, é possível dizer que a CF/1988 é marcada como única em relação às anteriores, podendo ser considerada uma demanda popular já que foi influenciada e refletiu numerosas reivindicações desses conselhos (Neto, Ramos e Cardoso, 2022).

Com a promulgação da CF/1988, os direitos de cidadania foram universalizados, representando um avanço significativo na consolidação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. A Carta Magna estabeleceu um novo pacto social, ampliando o acesso da população à serviços públicos essenciais e promovendo a justiça social. A seguridade social abrange a garantia da seguinte tríade e é definida no Art. 194 da CF/1988 como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, assim formando o tripé da proteção social (Brasil, 1988a).

Conforme os preceitos expressos na CF/1988, os benefícios da previdência se expandiram significativamente e alcançaram a universalidade para todos os cidadãos (Santana *et al*., 2022). Atualmente, segundo os estudos de Santos e Ribeiro (2020) a seguridade consiste em um sistema unificado de intervenções governamentais e sociais buscando assegurar as necessidades previdenciárias e assistenciais dos cidadãos; porém, para suprir essas necessidades, são enfrentados desafios de ordem financeira e econômica do governo. É nesse cenário que a previdência social, pilar fundamental da proteção social brasileira, sofre o impacto de reformas substanciais que comprometem o sistema de proteção social, crucial para o desenvolvimento do país.

Para atingir os objetivos da presente dissertação, compreender a trajetória histórica do sistema previdenciário, ponderando os principais marcos legais, as reformas previdenciárias e os impactos dessas mudanças sobre a população beneficiária, é fundamental para identificar as práticas de gestão que moldaram sua configuração atual. Nos capítulos seguintes, será realizado um estudo aprofundado sobre a evolução histórica do sistema de previdência brasileiro, com foco nas aposentadorias e readaptações de cargos, bem como as implicações dessas mudanças para a sociedade, para a gestão pública e para as práticas adotadas na UFPel.

2.1.1 Administração pública brasileira

A evolução do Estado brasileiro está intrinsecamente ligada às transformações da administração pública. O termo “administração pública” é polivalente, podendo assumir diferentes significados como, por exemplo, se referir ao aparelho do Estado (inteirado por um ordenamento jurídico), ou de uma área de investigação intelectual ou tratar da gestão propriamente dita.

Seguindo a análise, voltada à administração pública como uma parte do saber humano, é possível perceber o desenvolvimento desse objeto, por meio de quatro modelos de administração pública que representam determinado contexto histórico, econômico e político: patrimonial, burocrático, gerencial e societal; seus elementos essenciais serão apresentados na sequência (Oliveira, 2013).

Originário de sistemas políticos pré-modernos, na época colonial, imperial e da Primeira República (1500-1930), com o modelo patrimonialista era possível perceber a forma de dominação tradicional marcada pelo poder da família patriarcal, de natureza personalista e discricionária do poder público, permitindo ao governante estender seu poder de forma arbitrária sobre amplos territórios. Nessa configuração, os bens públicos são tratados como se fossem propriedade privada, no qual o Estado é visto como uma extensão do patrimônio pessoal dos governantes (Drumond, Silveira e Silva, 2014).

Já o burocrático remonta os anos 1930 até a década de 1990, de caráter racional, normativo e universal; delineado, inicialmente, para garantir a imparcialidade e a eficiência na gestão pública, sendo assim um contraste com o modelo patrimonial. Porém, a priorização dos interesses internos da burocracia, o fisiologismo, alienou a administração pública das necessidades da população, transformando a burocracia em um obstáculo à eficiência (Oliveira, 2013).

A ineficiência crescente do modelo burocrático, ao longo da segunda metade do século XX, gerou a necessidade de uma reformulação na gestão pública. Diante desse cenário, o modelo gerencial introduzido no Brasil na década de 1990 surgiu como uma alternativa promissora, com ênfase na eficiência, buscando conciliar os princípios da burocracia, como a impessoalidade e a meritocracia, com a flexibilidade e a orientação para resultados, otimizando recursos e a modernizando processos; no entanto, ainda enfrentou desafios, como a dificuldade em implementar a participação popular e o controle social de forma efetiva (Oliveira, 2013).

Outro aspecto desse modelo, também conhecido como a nova administração pública, é adotar ideias e ferramentas do setor privado e adaptar ao serviço público. Essas medidas foram exemplificadas no governo Collor, que promoveu a demissão em massa de servidores públicos e intensificou o controle sobre as empresas estatais. A década de 1990 foi marcada, também, por uma nova fase na reforma do Estado brasileiro, no governo de Fernando Henrique Cardoso, dirigida pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, com a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), o qual propõe medidas como privatizações, terceirizações e ajustes fiscais para otimizar a entrega de serviços públicos (Drumond, Silveira e Silva, 2014).

Outrossim, há o modelo societal, o qual representa uma ruptura com o passado autoritário, propondo uma nova forma de gestão pública preocupada com a participação popular e o controle social. Tem sua origem na década de 1960 e desdobramento nas três décadas seguintes, propondo uma nova forma de governança, na qual a população tem um papel mais ativo na definição das políticas públicas. A criação de conselhos gestores e a implementação do orçamento participativo são exemplos concretos dessa busca por maior controle social (Paula, 2005).

Ademais, a partir da década de 1980, fortaleceu a democracia deliberativa e reconfigurou a relação entre Estado e sociedade, objetivando incluir a população nas decisões públicas, estabelecendo um diálogo constante entre cidadãos, servidores e governantes (Oliveira, 2013). Segundo os estudos de Paes de Paula (2005), uma limitação da administração pública societal é de que carece de uma estratégia integrada para a gestão pública, que abranja as esferas econômica, institucional, administrativa e sociopolítica.

A administração pública brasileira é um mosaico desses diferentes modelos, decorrência de um longo processo histórico, complexo e de influências variadas. A herança patrimonial, a burocratização, o gerencialismo e a busca por maior participação social coexistem, formando um cenário complexo e em constante transformação. Para compreender a dinâmica da administração, é essencial decifrar os elementos característicos de cada vertente, com o intuito de construir um Estado mais eficiente, democrático e próximo da sociedade.

Ao gerir a seguridade social, a administração pública brasileira desempenha um papel estratégico para a promoção da justiça social e da inclusão, sendo

responsável pelo gerenciamento dos recursos públicos e pela prestação de serviços essenciais à população. A dinâmica entre a administração pública e a previdência social envolve questões como a definição de políticas públicas, a concessão e manutenção dos benefícios, a alocação de recursos financeiros e a fiscalização das contribuições; e, por ser a previdência complexa e marcada por constantes reformas, exige uma gestão eficiente e transparente por parte do Estado (Assumpção *et al*., 2022).

2.1.2 Políticas públicas e institucionais

A administração pública encontra nas políticas públicas o norte para suas realizações. Não existe uma única definição do que seja política pública, mas, em suma, pode-se dizer que é a área de estudo que envolve a formulação, implementação e avaliação de ações governamentais, buscando atender as demandas da sociedade como um todo (Souza, 2006). As PP são materializadas por meio de leis, decretos e outras normativas legais. Sua abrangência é ampla, englobando setores como saúde, assistência social, direitos humanos, educação, meio ambiente, segurança pública, entre outros.

Conforme já explanado anteriormente, a promulgação da CF/1988 representou um marco na história das políticas públicas brasileiras, ao estabelecer os direitos humanos como base para as ações do Estado. Todos são iguais perante a Lei e, conforme seu Art. 6°, são direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988a).

A partir da CF/1988, segundo os estudos de Cohn (2011), as PP foram divididas em dois grupos: as que possuem bases constitucionais sólidas, como a seguridade social e a educação, e aquelas com reconhecimento constitucional, mas sem institucionalização detalhada, como o trabalho e a habitação. Além disso, seguindo a linha de raciocínio do capítulo anterior, a previdência social, um dos pilares da seguridade social, é uma política pública que tem como objetivo primordial assegurar um padrão mínimo de vida aos cidadãos em momentos de vulnerabilidade financeira, como a aposentadoria, a invalidez e o falecimento, contribuindo significativamente para o bem-estar social.

A relação entre políticas públicas e políticas institucionais é complexa e heterogênea. As políticas públicas, enquanto expressão da vontade política, obtêm nas políticas institucionais o suporte fundamental para sua concretização, encontrando nelas o arcabouço necessário para garantir a coerência, a eficiência e a transparência das ações governamentais.

No contexto da Universidade Federal de Pelotas, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) desempenha um papel central na definição das políticas institucionais, incluindo aquelas relacionadas à gestão de pessoas. Elaborado a cada cinco anos, o PDI estabelece as diretrizes para o desenvolvimento de competências, a valorização dos servidores e a construção de uma cultura organizacional alinhada aos objetivos estratégicos da instituição.

As políticas institucionais consistem em um conjunto de diretrizes e normas que orientam como deve ser o funcionamento de uma instituição em todas suas esferas e, conforme detalhado no Relatório de Gestão da UFPel exercício 2023, nas políticas de competências da PROGEP, que é objeto do presente estudo, estão:

> Planejar e executar as estratégias e políticas de gestão de pessoas da Universidade, bem como coordenar e acompanhar a implantação do Plano de Desenvolvimento Institucional e das deliberações dos Conselhos Superiores da UFPel, no que se refere à Gestão de Pessoas (UFPEL, 2024a, p. 24).

Segundo a Resolução do Conselho Universitário da UFPel n° 57, de 16 de junho de 2021, a PROGEP tem a incumbência de conduzir e operacionalizar as políticas de gestão de pessoas da Universidade e sua estrutura está dividida em Núcleo de Assessoria Administrativa, Núcleo de Atendimento à Diligências e Ações Judiciais e, também, em três Coordenações: de Desenvolvimento de Pessoal (CDP), de Administração de Pessoal e de Saúde e Qualidade de Vida (UFPEL, 2021a). Um segmento da presente investigação será realizado na CSQV e na CAP, explanadas a seguir.

Conforme descrito na Resolução acima citada, a CSQV tem em suas responsabilidades as políticas de atenção à saúde dos servidores da UFPel; sua estrutura é composta pela Seção de Perícia Médica (SPM), que é o órgão encarregado de realizar as perícias médica e odontológica de servidores e alunos da UFPel, além de demais Órgãos Federais. Já a CAP é encarregada do fluxo de entrada e saída de servidores, incluindo os contratos temporários, estágios, residentes e prestadores de serviço acadêmico voluntário, bem como pela manutenção do vínculo funcional no

que diz respeito à concessão de afastamentos e licenças, férias, folha de pagamento e concessão de benefícios assistenciais e previdenciários; sua estrutura é composta pelo Núcleos: Financeiro, de Cadastro, de Benefícios e de Gerenciamento de Concursos e Vagas.

Com relação à política institucional da UFPel, no que se refere à atenção à saúde do servidor, o PDI (2022-2026) estabelece como um dos objetivos específicos de seu planejamento (UFPEL, 2021b, p. 52), na área de gestão de pessoas: “criar uma política institucional que incentive atividades de promoção da saúde e qualidade de vida”. É possível citar como exemplos algumas das ações trazidas neste relatório, como a realização de avaliações periódicas de saúde, a criação de um programa de acompanhamento da saúde mental em parceria com profissionais da área, a institucionalização de programas de educação para a aposentadoria e a garantia da realização de exames médicos periódicos.

Além do mais, a PROGEP desempenha um papel central na implementação e orientação da política de gestão de pessoas da UFPel, alinhando-a às necessidades institucionais e com o compromisso social da universidade. Dessa forma, ao engajar a gestão de pessoas com a missão institucional que é de “promover a formação integral e permanente do profissional construindo o conhecimento e a cultura, comprometidos com os valores da vida com a construção e o progresso da sociedade” a instituição aspira à garantia de que seus servidores estejam preparados para os desafios do mundo contemporâneo (UFPEL, 2024b).

Em suma, esse tópico apresentou um panorama geral das políticas públicas brasileiras e suas interações com a instituição. O próximo capítulo aprofundará a investigação dos desafios enfrentados pela previdência social no Brasil e o seu contexto histórico, com foco nas reformas previdenciárias e em suas implicações para os beneficiários e para a sustentabilidade do sistema.

2.2 Previdência social no Brasil

A história mundial da previdência social teve início na Idade Média, já no Brasil, as Santas Casas de Misericórdia, desde 1543, desempenham um papel pioneiro na assistência social, antecipando as práticas modernas de seguridade social (Magalhães Filho, 2020). Ainda, como registro histórico, adveio em 1795 o plano de beneficência dos órfãos e viúvas dos oficiais da marinha (Assumpção *et al*., 2022). Na

época do império brasileiro, ano de 1822, o poder legislativo já debatia maneiras de estabelecer algum tipo de aposentadoria, porém, naquela época a ideia de previdência não se assemelhava a concepção atual uma vez que o Estado concedia tal benefício de forma pontual, destinado apenas aos mais influentes (Santana *et al*., 2022).

Até então, as primeiras iniciativas de caráter assistencial não obtinham a participação de entidades públicas e eram realizadas por instituições beneficentes ligadas à religião (Silva e Costa, 2016). Através do Decreto n° 4.682, de 24 de janeiro de 1923, foi criado em cada empresa de estrada de ferro do Brasil uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para seus empregados; e este foi o grande marco da previdência social no país, também conhecida como a Lei Eloy Chaves e, com o passar do tempo, essas caixas passaram a se proliferar por outras categorias de trabalhadores (Brasil, 1923).

Em 1926, foi criado o instituto de previdência para os funcionários públicos da união, regido pelo Decreto n° 5.128, de 31 de dezembro daquele ano, que em seu Art. 2° determina sua finalidade que é de “constituir e assegurar o pecúlio ou pensão em benefício da família de todo contribuinte falecido” (Brasil, 1926). Na década de 1930, ocorreu uma reestruturação do sistema previdenciário onde as CAPs, que foram criadas e mantidas por empresas, passaram a se converter nos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que eram instituições previdenciárias disciplinadas por categorias e com abrangência de cobertura nacional (Assumpção *et al*., 2022). Os institutos de previdência existentes até então foram englobados em uma secretaria de Estado denominada Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 26 de novembro de 1930 por meio do Decreto n° 19.433 (Brasil, 1930).

Mais tarde, em 1938, este instituto se transformaria no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, atuando em prol da previdência e amparo dos seus contribuintes (Assumpção *et al*., 2022), havendo desde então o pagamento de contribuição também por parte dos servidores públicos. Nessa época, nas palavras de (Assumpção *et al*., 2022, p. 48) “as aposentadorias eram pagas diretamente pelo Tesouro, sem natureza contributiva e como um prêmio concedido ao servidor que, após um determinado tempo de trabalho no serviço público, passava à inatividade”, sendo que as contribuições recolhidas pelos institutos de previdência ficavam destinadas a zelar das pensões, auxílios e assistência à saúde.

Seguindo os estudos de Braga *et al*. (2020), a constituição republicana que apresentou traços de direitos sociais e previdenciários dos servidores públicos, mesmo que de modo restrito, foi a Constituição Federal de 1934, presidida pelo presidente Getúlio Vargas. Destacam, Assumpção *et al*. (2022, p. 25), que a CF/1934 "estabeleceu a forma tripartite de custeio, que integrava as contribuições obrigatórias do empregado, empregador e ente público (União)", sendo assim, as despesas com a previdência social eram compartilhadas também pelo Estado. Havendo contribuição igual das três partes, essa lei visa a assistência social do trabalhador bem como os interesses econômicos do país, melhorando as condições de trabalho ao regulamentar o exercício das profissões bem como regras que amparam a velhice, a invalidez, a maternidade, os casos de acidentes de trabalho, de morte, entre outros.

Novas disposições em relação à legislação do trabalho e da previdência social foram trazidas com a Constituição Federal de 1946, retomando então a linha democrática de 1934, restabelecendo os direitos individuais e políticos, devolvendo independência e equilíbrio aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Brasil, 1946). Após, em 1960, foi aprovada a Lei n° 3.807, que é a primeira Lei Orgânica da Previdência Social, firmando a unificação das leis previdenciárias para todos órgãos de execução previdenciária e, conforme seu Art. 1°, a finalidade da previdência social, além de oferecer serviços voltados para proteção da saúde e bem estar, é de garantir que os beneficiários tenham os recursos necessários para o sustento em caso de velhice, invalidez, tempo de serviço, encarceramento ou morte daqueles que dependiam financeiramente (Brasil, 1960).

Até então, os IAPs funcionavam de forma autônoma, cada um com suas próprias regras. A unificação da gestão de todos institutos existentes à época ocorreu somente alguns anos após, em 1966, através do Decreto-Lei n° 72, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, o qual passou a ser o responsável por arrecadar as contribuições, pagar as aposentadorias, pensões e outros benefícios, além de oferecer assistência médica aos segurados. (Brasil, 1966).

Com a CF/1988 desencadeou um novo período na previdência dos servidores públicos: seja pela rápida expansão de seus regimes próprios de previdência social, seja pelo advento de um grande número de novos Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) nos municípios, ou seja em relação ao universo dos servidores abrangidos pelos regimes já existentes por causa da adoção do Regime Jurídico

Único (RJU) através da Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que por meio do seu Art. 243 efetivou todos os já contratados anteriormente (Assumpção et at, 2022).

O Art. 194 da CF/1988 explana que o RPPS “dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas” desde que sigam as orientações de proteger o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988a). Destaca, Magalhães Filho (2020, p. 27), a particularidade de “contributivo e solidário” constante na redação da Carta Magna, já que “nenhum outro dispositivo constitucional faz menção expressa da existência de solidariedade no Regime Geral de Previdência Social”.

A fim de se ajustar às condições reais da sociedade, considerando a possibilidade de haver uma redução no número de contribuintes nos próximos anos, Neto, Ramos e Cardoso (2022, p. 140) destacam que “é impossível evitar mudanças no sistema previdenciário, elas são necessárias, pois a sociedade é dinâmica e mutável”. Inclusive, em diversas ocasiões, reformas foram necessárias, visando adaptar o sistema previdenciário para tentar manter a estabilidade financeira dos cofres públicos (Santos e Ribeiro, 2020). Acrescentam, Braga *et al.* (2020), que as mudanças significativas do texto constitucional sobre a previdência social ocorreram na tentativa de controlar o déficit financeiro de todos entes federativos do nosso país.

No Brasil, há a existência simultânea de dois grandes regimes de previdência pública: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abrange os trabalhadores do setor privado, enquanto o Regime Próprio de Previdência Social é destinado aos servidores públicos estatutários (Batista e Silva, 2019). Além do mais, a Lei n° 12.618, de 30 de abril de 2012, instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC) que é destinado à proteção adicional da previdência do regime geral e do regime próprio; a citada lei fixou o valor máximo as aposentadorias e pensões concedidas pelo governo federal, de acordo com o limite definido para os benefícios do RGPS (Brasil, 2012).

Nesse panorama, em virtude das reformas, as regras gerais dos RPPS trouxeram para os servidores, também, as regras de transição através das emendas constitucionais. Com essas regras, fica resguardado o direito adquirido dos aposentados e pensionistas, bem como daqueles que já preenchiam as condições para a concessão dos benefícios à época em que entrou em vigor cada emenda constitucional. Prosseguindo o embasamento teórico para atingir o objetivo do

presente estudo, serão apontadas as mudanças ocorridas até o momento acerca das regras de aposentadorias.

Na redação original da CF/1988 prescrevia para aposentadoria o tempo de serviço de 30 anos para mulheres e de 35 anos para homens, sendo a base de cálculo a remuneração do servidor no cargo efetivo e o critério de reajustamento a paridade remuneratória com os ativos; a paridade é o direito do servidor aposentado ser beneficiado com os mesmos reajustes financeiros recebidos pelos servidores em atividade (Brasil, 1988a). A primeira reforma previdenciária ocorreu com a promulgação da EC n° 20, de 15 de dezembro de 1998, promovendo uma alteração importante para quem já estava filiado a algum regime de previdência social, em sua redação ficou evidente a mudança no conceito de tempo de serviço para tempo de contribuição e estipulou idades mínimas para aposentadoria de servidores públicos; ademais, o critério de reajustamento seguiu sendo a paridade (Brasil, 1998).

A EC n° 41, de 19 de dezembro de 2003, foi considerada a segunda reforma da previdência, estabelecendo uma nova forma de cálculo dos proventos e de reajustamento dos benefícios, não garantindo mais a paridade para aqueles que ingressarem no serviço público após a sua vigência (Brasil, 2003). Para aqueles que preencheram os requisitos para aposentação após a promulgação da EC 41/2003, não é mais assegurada a integralidade e, então, passam os proventos a ser calculados com base na Lei n° 10.887, de 18 de junho de 2004, estabelecendo uma média aritmética simples dos 80% maiores salários usados como referência para as contribuições pagas pelo servidor, a partir de julho de 1994, ou desde o início do período contributivo, se posterior àquela competência (Brasil, 2004). Inclusive, essa EC criou o abono de permanência, no qual o servidor que completou os requisitos para aposentadoria voluntária e optou por permanecer em atividade, faz jus a receber um adicional equivalente à sua contribuição previdenciária.

A EC 41/2003 foi complementada pela terceira reforma proveniente da EC n° 47, de 05 de julho de 2005; que em seu Art. 3° introduziu uma nova regra de transição para aposentadoria voluntária de servidores e, além disso, estabeleceu parâmetros diferenciados para portadores de deficiência e trabalhadores em atividades de risco (Brasil, 2005b). E, igualmente, pela quarta transformação oriunda da EC n° 70, de 29 de março de 2012, a qual promoveu a reformulação de normas para a aposentadoria

por invalidez no serviço público, assegurando a concessão pelo valor integral da remuneração a depender da patologia (Brasil, 2012).

A quinta regra de transição fixou a elevação da idade da aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos, instituída através da EC n° 88, de 07 de maio de 2015 (Brasil, 2015). Outrossim, a mais recente regra de transição foi estabelecida pela EC n° 103, de 12 de novembro de 2019, ocorrendo uma quebra de paradigmas prescritos na CF/1988, trazendo alterações ao sistema previdenciário brasileiro como, por exemplo, nova idade mínima para aposentar, modificação no menor tempo de contribuição exigido e, então, os proventos passam a serem calculados com base na média aritmética simples de todo o período contributivo, não mais descartando os 20% mais baixos (Brasil, 2019).

A reforma da previdência brasileira ocasionada pela EC n° 103/2019, propôs ajustar o leque de benefícios previstos na CF/1988 às realidades econômicas e sociais atuais, seguindo os estudos de Santos e Ribeiro (2020, p. 246) “como alterações necessárias encontra-se o fim da aposentadoria por idade e por tempo de contribuição como benefícios distintos, dando lugar a introdução de uma nova modalidade híbrida de aposentadoria (tempo de contribuição mais idade)”. Para aposentação no serviço público, mulheres deverão atingir no mínimo 62 anos de idade e, homens, 65 anos; ainda, como requisitos, são necessários no mínimo 25 anos de contribuição, 10 anos na mesma carreira pública e 5 anos no último cargo (Silva e Nascimento, 2023).

Conforme os estudos de Santana *et al*. (2022) a previdência social se estabeleceu como a principal ferramenta da seguridade social por meio do provimento das aposentadorias e pensões; porém, hoje em dia, após a promulgação da última reforma, apresenta um retrocesso refletindo a desconstrução dos direitos, incluindo a questão do acesso ao benefício de aposentadoria por idade. A seguir serão abordadas definições, conceitos, legislações aplicáveis e critérios para concessão das aposentadorias por invalidez e por incapacidade para o trabalho.

2.2 Aposentadorias

Nas palavras de Magalhães Filho (2020, p. 103) “ocorrendo o fato jurídico abrigado em previsão constitucional, nascia para o servidor o direito à aposentadoria” com o intuito de garantir uma transição cautelosa para a fase final da vida laboral.

Para isso, em todos os casos haverá uma análise administrativa verificando se foram atendidos os requisitos necessários, a fim de atender o direito porventura pleiteado.

Existem diferentes modalidades de aposentação, sendo que a do servidor público ocupante de cargo efetivo possui sua regulamentação expressa no texto constitucional (Brasil, 1988a). Atualmente, há a aposentadoria voluntária, a compulsória e a por incapacidade, sendo esta última um dos objetos do presente estudo.

2.2.1 Aposentadoria por invalidez Lei n° 8.112/1990

Diversas abordagens surgiram ao longo da história, tornando desafiador identificar qual foi o país responsável por introduzir o conceito de aposentadoria por invalidez. Em um primeiro momento, conforme os estudos de Neto, Ramos e Cardoso (2022), era vista no Império Romano como um suporte financeiro que o governo concedia aos soldados feridos em combate que, devido às limitações físicas, estivessem impossibilitados de voltar para suas funções habituais e de exercer outras atividades econômicas.

A importância social da aposentadoria por invalidez é marcante já que é garantido, por lei, ao trabalhador que não consegue retornar às suas atividades laborais seja em decorrência da atividade do trabalho (doenças ou acidentes relacionados ao seu emprego) ou por enfermidades (doenças ou acidentes fora do serviço), para que possam tentar usufruir de uma inatividade digna, com o propósito de possuir o básico para sobreviver (Neto, Ramos e Cardoso, 2022).

A primeira constituição brasileira que tratou de aposentadoria por invalidez, foi a Constituição de 1891, em seu Art. 75. “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação” (Brasil, 1891). Além do mais, “tal benefício era concedido de forma gratuita, até porque não havia, àquela época, nenhum tipo de fonte contributiva oficial institucionalizada” (Magalhães Filho, 2020, p. 31). Naquela mesma época também foi sancionado o Decreto n° 127, de 29 de novembro de 1892, o qual instituiu o montepio para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, estabelecendo diretrizes para aposentadoria por invalidez e pensão por morte (Brasil, 1892).

Na Constituição de 1934, Art. 170, são estabelecidas regras para aposentação por invalidez dos funcionários públicos, com proventos integrais para aqueles que

contarem com mais de 30 anos de serviço público efetivo, podendo esse tempo ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar; ainda, o funcionário que se invalidar em decorrência de acidente no serviço será aposentado com proventos integrais, qualquer que seja o seu tempo (Brasil, 1934). As Constituições de 1937, 1946 e 1967 mantiveram orientações semelhantes à de 1934 no que diz respeito a aposentadoria por invalidez.

Já a redação original da CF/1988 trouxe em seu Art. 40, parágrafo I, a seguinte determinação sobre a aposentadoria dos servidores: “por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos” (Brasil, 1988a). Logo após, foi instituído o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais através da Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que é o RPPS; essa lei prevê sobre provimento, vacância, remoção, redistribuição, substituição, direitos e vantagens, processo administrativo disciplinar, seguridade social do servidor, entre outras disposições; no seu Art. 185, uma das determinações do plano de seguridade social do servidor é o direito à aposentadoria e, no Art. 186, estabelece sobre a aposentadoria por invalidez aderindo as diretrizes do Art. 40 da CF/1988, acima descrito (Brasil, 1990).

Os proventos serão calculados proporcionais ao tempo de contribuição, de forma geral, salvo quando se tratar de invalidez resultante de doença profissional, de acidente de trabalho ou de um quadro de saúde grave, contagiosa ou incurável, nos quais os benefícios serão concedidos integralmente (Brasil, 2017a). As doenças consideradas graves, contagiosas ou incuráveis estão descritas no Art. 186, § 1°, da Lei n° 8.112/1990, conforme segue:

> [...] tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), Síndrome de Imunodeficiência Adquirida - AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada (Brasil, 1990).

Para Santos e Furtado (2022) acidentes de trabalho resultam em despesas econômicas para a previdência social, para as instituições e para a saúde coletiva, sendo que o maior impacto social se reflete sobre as pessoas, familiares, parceiros

de trabalho e na sociedade. Para os servidores públicos, os acidentes em serviço, estão explicitados no Art. 212, da Lei n° 8.112/1990, conforme segue:

> [...] configura acidente em serviço o dano físico ou mental sofrido pelo servidor, que se relacione, mediata ou imediatamente, com as atribuições do cargo exercido. Parágrafo único. Equipara-se ao acidente em serviço o dano: I decorrente de agressão sofrida e não provocada pelo servidor no exercício do cargo; II sofrido no percurso da residência para o trabalho e vice-versa (Brasil, 1990).

Conforme o Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988 “em toda aposentadoria por invalidez, a junta poderá determinar prazo para reavaliação”, visto que mesmo quando uma jubilação por invalidez é concedida, ela não é necessariamente permanente ou irrevogável. A invalidez pode ser considerada de caráter temporário, quando as condições médicas evoluem e o estado de saúde que justificou a inatividade inicial pode não ser mais aplicável em uma data posterior, sendo indicado um prazo para o servidor ser reavaliado por junta médica; e, de caráter permanente, quando mesmo com recursos terapêuticos não há a possibilidade de reabilitar o indivíduo para exercer suas atividades laborais (Brasil, 2017b).

Ao servidor público, a junta médica oficial é quem sugere a aposentadoria por invalidez no caso de comprovar, a qualquer tempo, a impossibilidade de reverter a condição de saúde para desempenhar as atividades do cargo ou se caso for inviável realizar a readaptação. Para os servidores públicos nomeados para vagas destinadas a pessoas com deficiência, a limitação que motivou o seu ingresso no serviço público não pode, por si só, ser considerada o fator incapacitante; ao invés disso, é necessário avaliar se a capacidade laborativa foi agravada por alguma doença, lesão ou pelo próprio exercício do cargo (Brasil, 2017b).

Segundo o Art. 188, § 1°, da Lei n° 8.112/1990 a aposentadoria por invalidez entra em vigor a partir da publicação no Diário Oficial da União (DOU) e “será precedida de licença para tratamento de saúde, por período não excedente a 24 (vinte e quatro) meses”; o lapso te tempo entre o término da licença e a publicação no DOU é considerando prorrogação da licença (Brasil, 1990). Ainda, uma vez que seja comprovada a impossibilidade de retornar à atividade, a junta poderá sugerir a aposentação antes mesmo de completar os 24 meses de afastamento por motivo de saúde, seja pela mesma enfermidade ou por doenças correlatas, de forma contínua ou não (Brasil, 2017a).

Conforme relatado no capítulo anterior, houveram reformas previdenciárias por intermédio das EC, sendo que foi alterada a redação original do Art. 40 da CF/1988 em relação ao valor financeiro pago aos aposentados por invalidez, resultando então em proventos calculados pela média aritmética simples das 80% maiores remunerações desde julho de 1994 (ou desde o início do período contributivo, se posterior àquela competência), e do valor atingido seria aplicado coeficiente de 100%, de acordo com o Art. 1° da Lei n° 10.887/2004 (elucidado anteriormente) (Brasil, 2004). Há exceção para o servidor que ingressou no serviço público até a 31/12/2003, já que por determinação oriunda da EC 70/2012, passou a vigorar na redação da EC 41/2003 o acréscimo do Art. 6°-A, assegurando proventos calculados com base na remuneração do servidor no respectivo cargo efetivo em que se deu a inatividade (Brasil, 2012).

2.2.2 Aposentadoria por incapacidade para o trabalho EC n° 103/2019

A redação original da CF/1988 já havia sido alterada previamente mediante reformas previdenciárias oriundas das EC, sendo que os riscos sociais listados em seu Art. 201 também sofreram algumas mudanças:

> 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, a: I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º (Brasil, 1988a).

A transformação significativa no Art. 201 ocorreu com a nova redação dada pela EC n° 103/2019 ao seu “inciso I” uma vez que a abrangência dos eventos de invalidez, morte e idade avançada foram trocados pela incapacidade temporária ou permanente para o trabalho; sendo que agora, segundo Santos e Ribeiro (2020, p. 234) “o que dará origem ao direito do sujeito ativo da relação previdenciária de exigir a prestação do Estado será a incapacidade e não a doença ou invalidez”. Do mesmo modo, a normativa referente a aposentadoria por invalidez foi mais uma vez transformada com a citada EC, passando a vigorar seu Art. 40, § 1°, inciso I, com a seguinte redação:

> [...] por **incapacidade permanente para o trabalho**, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo (Brasil, 1988, grifo nosso).

Após a última reforma previdenciária ocorrida com a promulgação da EC n° 103/2019 a aposentadoria por invalidez passou a levar o nome de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho (Brasil, 2019). Para que o servidor tenha acesso ao benefício, é primordial que a doença que o afeta o deixe incapaz total e definitivamente para desempenhar qualquer ofício, até mesmo em algum outro tipo diferente de função. Segundo Silva e Nascimento (2023, p. 7) “esse novo formato tem como pretensão excluir a condição de invalidez que decorre de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável”.

Com a atual exigência de reavaliações regulares do estado de saúde que justificaram a inatividade, é constatada a seguinte reflexão em relação ao duplo comportamento advindo dessa imposição legal:

> Por um lado, deixa o servidor com uma espécie de aposentadoria precária, não definitiva, embora o termo utilizado seja “incapacidade permanente”. Por outro, na prática, impossibilita que o servidor, por exemplo, volte a trabalhar em outra condição, embora esteja aposentado por incapacidade. Sim, porque a realização de avaliação periódica servirá como supedâneo para proibir o servidor de voltar a trabalhar, sob pena de perder seu direito à inativação por incapacidade (Magalhães Filho, 2020, p. 123).

Outra sensível alteração está na forma de calcular os proventos bem como na porcentagem aplicada a essa quantia, havendo redução considerável nos valores recebidos pelos servidores. Para aqueles cuja incapacidade tenha ocorrido após 13 de novembro de 2019 terão sua média aritmética simples baseada em 100% da remuneração de contribuição a partir de julho de 1994, ou desde o início do período contributivo, se posterior àquela competência, adicionada de um percentual, a depender do tempo de contribuição que o servidor possua, conforme o Art. 26 da EC n°103/2019 (Brasil, 2019). Já para o servidor que ingressou no serviço público após a implantação do RPC (ou que tenha optado por ele) terá essa média limitada ao valor máximo do salário de contribuição[2] do RGPS. O critério de reajustamento segue sem

[2] Valor máximo do salário de contribuição do RGPS: os benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) são reajustados anualmente e fixados através de Portaria publicada no DOU; também é conhecido por “teto do INSS”. Para o ano de 2024, a Portaria Interministerial MPS/MF n°2, de 11 de janeiro de 2024, estabelece o valor do teto previdenciário em R$ 7.786,02.

paridade, ocorrendo na mesma data e com o mesmo índice que se der o reajuste dos benefícios do RGPS.

Inclusive, para calcular a integralidade dos proventos a distinção não é mais realizada considerando as doenças graves, contagiosas ou incuráveis elencadas no Art. 186, § 1°, da Lei n° 8.112/1990 (explanado anteriormente) e, sim, o valor do benefício será de 100% da média aritmética de todo o período contributivo, pós julho de 1994 (ou desde o início do período colaborado, se posterior àquela competência) somente “[...] quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho”, conforme o explanado no Art. 26, §3°, inciso II, da EC n° 103/2019 (Brasil, 2019).

Nos demais casos, o valor dos proventos será de 60% da média aritmética acrescido de 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, consoante o Art. 26, §2°, da EC n° 103/2019 (Brasil, 2019). O princípio matemático utilizado pende a beneficiar os servidores com pouco tempo de contribuição e, nas palavras de Magalhães Filho (2020, p. 124), “porquanto o cálculo dos proventos partirá sempre da premissa de um mínimo de 20 (vinte) anos de contribuição, o que pode representar um incremento na proteção social dos servidores”.

Quanto às novas formas de cálculo da aposentadoria por incapacidade, de acordo com Santos e Ribeiro (2020, p. 246), “houve nítido aviltamento de direitos sociais que ferem o princípio do mínimo existencial. Não se pode haver retrocesso quando se refere a direitos mínimos de bem-estar”. Ainda, os autores relatam que, essas novas regras visam reduzir o valor do caráter alimentar em situação de necessidade daqueles que já eram seus contribuintes, sem qualquer regra de transição para prepará-los para mudanças futuras; assim sendo, viola o princípio da confiança e segurança jurídica.

Além disso, vale destacar que a aposentadoria voluntária é um direito do servidor, que pode ser exercido a qualquer tempo, desde que preenchidos os requisitos de um determinado fundamento legal. Então, mesmo que seja encaminhada pela perícia médica a aposentadoria por incapacidade, nada impede que o servidor, por vontade própria, se aposente até mesmo antes e por outro fundamento, sendo facultado a ele optar pelo benefício mais vantajoso.

Por fim, conforme prevê a Instrução Normativa TCU n° 78/2018 os atos de admissão de pessoal, concessão de pensão civil, bem como as aposentadorias devem ser registrados *on-line* no e-Pessoal, que é um sistema para coleta, processamento e tramitação de atos de pessoal, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2018b). É regulamentado que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do TCU, nos termos do Art. 71, inciso III, da CF/1988:

> [...] apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (Brasil, 1988a).

Em síntese dessa análise, antes de finalizá-la, os atos passam pelo diagnóstico dos auditores do Controle Interno de cada Estado, sendo que no caso da UFPel é a Controladoria Geral da União (CGU) no Rio Grande do Sul. Diante do indício de qualquer irregularidade em um ato, será emitida diligência à universidade para ajustes nas inconsistências apontadas, em conformidade com a Instrução Normativa citada no parágrafo anterior (Brasil, 2018). Após, a CGU emitirá parecer sobre a legalidade dos atos, encaminhando então para a apreciação e julgamento do TCU, o qual emitirá um acórdão, podendo deliberar o ato “legal” ou “ilegal” para fins de registro de concessão.

Na sequência, serão abordados conceitos e finalidades de como ocorre a realocação profissional dos servidores públicos federais acometidos por enfermidades, bem como a legislação que rege as políticas institucionais e as diretrizes para a efetiva readaptação para exercício de cargo.

2.3 Readaptação para exercício de cargo

Alicerçado no Decreto-Lei n° 7.036, de 10 de novembro de 1944, foi instituído no Brasil o serviço de reabilitação profissional regulamentando sobre acidentes de trabalho, doenças profissionais, indenizações, remunerações, assistência médica, farmacêutica, hospitalar, bem como os procedimentos da perícia médica. Do mesmo modo, nesse decreto, foram normatizados a readaptação profissional e o reaproveitamento do empregado acidentado, conforme exposto em seu Art. 90: “A readaptação profissional, que é devida a todo incapacitado do trabalho, tem por objeto

restituir-lhe, no todo ou em parte a capacidade na primitiva profissão ou em outra compatível com as suas novas condições físicas” (Brasil, 1944).

Podem ser causados impactos psicossociais em vários aspectos da vida de um indivíduo no caso dele sofrer algum tipo de acidente, salientam Santos e Furtado (2022, p. 2) “principalmente quando ocorrem em condições traumáticas e obrigam o indivíduo a reorganizar suas atividades cotidianas e ressignificar valores e experiências”. O retorno às atividades laborais, segundo Oliveira e Schmidt (2023, p. 24), “mesmo em situação de readaptado em outra função, mostrou ser uma possibilidade para retomada do sentido do trabalho, identidade e inclusão social”, já que essa é uma significativa maneira de recolocação social de pessoas com restrições.

No Estatuto dos Servidores da União, Lei n° 8.112/1990, a readaptação é caracterizada como uma das formas de provimento de cargo público, admitindo que o servidor seja investido para um cargo diferente para o qual prestou o concurso público (Brasil, 1990). E, em conformidade com o prescrito no RPPS, os princípios e normas gerais para a sua efetivação com os servidores públicos federais, são descritos no seu Art. 24:

> [...] Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica. § 1º Se julgado incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado. § 2º A readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga (Brasil, 1990).

Nos moldes que dispõe a Lei acima, foi estabelecido que a readaptação deveria ocorrer em cargos de atribuições afins, respeitadas a equidade de vencimentos, o nível de escolaridade e a habilitação obrigatórios. Em tempo, para fins de conceituação, conforme disposto na Lei n° 8.112/1990, art. 6º, “o provimento dos cargos públicos far-se-á mediante ato da autoridade competente de cada Poder” e, art. 7º, “a investidura em cargo público ocorrerá com a posse”; o provimento diz respeito ao cargo e, a investidura, à pessoa (Brasil, 1990).

Na sistemática utilizada para a redação original da Lei n° 8.112/1990, considerado o constante na edição atualizada do manual de perícia oficial em saúde do servidor público federal (Brasil, 2017b), após ser detectada a incapacidade do indivíduo, era realizada a solicitação à área de recursos humanos de um relatório de

atribuições pertinentes ao cargo, para fins de avaliação do que podia ou não ser exercido. Ainda, se a junta oficial em saúde, composta por três médicos, julgasse que o servidor fosse capaz de cumprir mais de 70% das atribuições de seu cargo, era classificado como limitação de funções e ele seguiria laborando em seu cargo originário, mesmo que privado de algumas atividades (Brasil, 2017b).

Outrossim, caso impraticável o atendimento da situação descrita no parágrafo anterior, seria indicada a readaptação para um cargo afim nos termos do Ofício Circular SRH n° 37, de 16 de agosto de 1996 (atualmente exaurido ante a nova redação advinda da EC n° 103/2019), se o servidor conseguisse desempenhar mais de 70% das funções do seu novo cargo, competiria à junta sugerir a sua realocação, sendo responsabilidade da equipe de recursos humanos tomar as medidas necessárias para tornar público o ato (Brasil, 1996). A junta médica, ao constatar a ausência de cargos compatíveis com as limitações, recomendaria a aposentadoria por invalidez do servidor (Brasil, 2017b). Além disso, vale ressaltar que, caso fosse constatado que servidor estivesse incapacitado para o serviço público em geral, mesmo após a sua readaptação, ele passaria a inatividade.

O Art. 24 da Lei n° 8.112/1990 se mantém vigente, contudo, a última reforma previdenciária advinda da EC n° 103/2019 se apresentou extensiva, não exigindo afinidades entre os cargos, introduzindo o § 13 ao Art. 37, da CF/1988, elevando o instituto da readaptação ao plano constitucional, passando a constar em sua redação:

> [...] O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, **enquanto permanecer nesta condição**, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem (Brasil, 2019, grifo nosso).

Diante das mudanças introduzidas pela redação do texto constitucional, Gusmão (2021) destaca que a CF/1988 atualmente define a readaptação “para o exercício de cargo” e não “para o cargo”, sugerindo que a intenção do legislador é de que, *s.m.j.*, o servidor público titular de cargo efetivo seja capaz de ter exercício em outro cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam correlatas com as restrições enfrentadas, não sendo necessário haver afinidade entre as atribuições do cargo de origem e do de destino. Além disso, a competência exclusiva de avaliar a readaptação é da unidade de gestão de pessoas a qual o servidor estiver vinculado, conforme Art. 38 da Portaria SGP/SEDGG/ME n° 10.360/2022, e será constatado “a partir das

limitações atestadas pela junta médica oficial, as atribuições que podem ser exercidas pelo readaptando, bem como se possui a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo efetivo de destino” (Brasil, 2022a).

Anteriormente, a readaptação era tratada como definitiva, efetivando a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação sofrida (Brasil, 1990). Nos dias de hoje, desassociada de uma nova investidura, locuções como “exercício do cargo”, “cargo de origem” e “cargo de destino” seguem nos normativos somente para conservar conformidade com o texto constitucional. A transitoriedade vigente referente à readaptação; interpretada por intermédio da Nota Técnica SEI n° 7719/2024/MGI do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, será explanada abaixo:

> [...] a) A Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019, trouxe o **caráter provisório da readaptação**, tendo em vista que não mais se estabelece a investidura em cargo, mas permite ao servidor público titular de cargo efetivo ser readaptado para **exercício de cargo** cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, **enquanto permanecer nessa condição e mantendo a remuneração do cargo de origem** [...] b) a readaptação **só perdurará enquanto o servidor permanecer na situação de limitação física ou mental** que a ensejou. Assim, o servidor readaptado passa a exercer as atribuições do cargo com o qual foi definida a compatibilidade com a limitação física ou mental sofrida, atestada por inspeção médica; e c) constatada a cessação da moléstia que gerou a readaptação, conforme a redação constitucional, o servidor deverá retornar ao exercício das atribuições do cargo para o qual foi investido (cargo de origem) (Brasil, 2024a, p. 3, grifo do autor).

Em questão de remuneração, a nova redação constitucional determina que deve ser mantida aquela do cargo de origem, ainda que exerça tarefas de outro cargo; na circunstância de o servidor ser readaptado em cargo com menor remuneração, vigora a irredutibilidade de vencimentos conforme disposto no Art. 37, inciso XV da CF/1988 (Brasil, 1988a). Para Gusmão (2021), a manutenção dos vencimentos de origem para exercício em um cargo com uma remuneração superior pode ser vista como uma medida questionável, sendo incompatível com o Art. 39, § 1°, da CF/1988 que aborda sobre a “fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório” (Brasil, 1988a).

No que diz respeito a transitoriedade inerente à readaptação, a Nota Técnica SEI n° 7719/2024/MGI recomenda que tomem medidas para revisar regularmente a situação do servidor, para avaliar se permanecem as condições de saúde que motivaram a readaptação (Brasil, 2024a). Orientação essa a fim de atender o

parágrafo único, Art. 38, da Portaria SGP/SEDGG/ME n° 10.360/2022: “caberá a perícia oficial determinar a periodicidade de reavaliação do servidor, que não excederá a 2 (dois) anos, exceto em casos excepcionais devidamente fundamentados” (Brasil, 2022a).

Além do mais, consoante com o Art. 39, parágrafo único, da Portaria citada anteriormente “a readaptação será realizada por intermédio de Portaria publicada no Diário Oficial da União, em que será estabelecido ao servidor as atribuições e responsabilidades do cargo efetivo de destino”. E, estabelecido no caput, o Ministro do Estado é quem possui a autoridade para aprovar a readaptação dos servidores:

> A autoridade competente para determinar a readaptação é o Ministro de Estado dos órgãos da Administração Pública Federal Direta e a autoridade máxima das autarquias e fundações públicas responsável pela gestão do plano, da carreira ou do cargo, podendo haver delegação de competência mediante previsão em ato normativo específico (Brasil, 2022a).

Um último tópico a ser abordado é a redação trazida pelo legislador para o âmbito do texto constitucional com a EC n° 103/2019, no qual passou a vigorar o Art. 40, § 1°, inciso I, da CF/1988, já citado anteriormente, com a seguinte redação “[...] por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, **quando insuscetível de readaptação**” (grifo nosso). Embora a readaptação já fizesse parte do estatuto dos servidores federais, Lei n° 8.112/1990, o novo texto prevê a obrigatoriedade dessa fase já que, atualmente, a CF passa a requerê-la como requisito para ser encaminhada a aposentadoria por incapacidade, outorgando um novo destaque ao instituto (Magalhães Filho, 2020).

3 Procedimentos metodológicos

Neste capítulo, serão expostos os percursos metodológicos que conduziram o presente estudo, demonstrando o tipo de investigação que será realizada, descrevendo a abrangência espacial e os participantes envolvidos. Da mesma forma, será detalhado o instrumento de coleta e a realização do tratamento e análise dos dados, os quais irão auxiliar na verificação dos objetivos propostos.

3.1 Características e sujeitos da pesquisa

Em relação à natureza do método foi conduzida uma pesquisa com abordagem qualitativa, já que pode remeter a aspectos subjetivos e cuja importância abrange diversos programas. Essa abordagem se dá, também, pelo fato de serem realizadas entrevistas com servidores da universidade, já que esta é uma das técnicas mais aplicadas para explorar e compreender as perspectivas e experiências humanas de uma maneira aprofundada e contextualizada, características desse tipo de análise.

Pode ser desafiador definir a pesquisa qualitativa de forma concisa, por isso Yin (2016) considera algumas características como, por exemplo, compreender o significado da vida das pessoas, refletir as visões dos participantes do estudo, considerar o contexto em que vivem e desenvolver conceitos explicativos para ajudar a explicar o comportamento social humano. Já para Galvão, Pluye e Ricarte (2017, p. 8) “pesquisas com métodos qualitativos fornecem descrições detalhadas de fenômenos complexos, incluindo seus aspectos contextuais, ou focam em análises aprofundadas envolvendo poucos indivíduos”, assim, examinando a opinião dos participantes.

Considerando a importância de identificar as perspectivas dos servidores envolvidos diretamente nos processos de aposentadoria por incapacidade e de readaptação para exercício de cargo, este estudo não decorreu apenas de natureza qualitativa, mas também adotou uma abordagem descritiva-exploratória, que será

caracterizada a seguir. Através de entrevistas, houve a coleta de dados ricos e detalhados, permitindo uma compreensão mais profunda do fenômeno em estudo.

As pesquisas descritivas, para Gil (2017, p.32), “têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis”, o autor destaca, ainda, que esse tipo tem por objetivo estudar características e levantar opiniões de um grupo de pessoas; não buscando exatamente a fonte dos acontecimentos e, sim, as suas particularidades. As informações alcançadas com pesquisas descritivas são examinadas de forma indutiva, compreendendo os fatos e lhes atribuindo significados e, na maior parte dos casos, adquire a formatação de levantamento (Matias-Pereira, 2016).

Para Gil (2017), a finalidade das pesquisas exploratórias é oferecer uma maior vinculação com o problema, facilitando sua compreensão ou formulando suposições; o planejamento dessa abordagem costuma ser flexível, já que considera importante abranger uma variedade de aspectos relacionados ao fato ou fenômeno em estudo. Outrossim, segundo o citado autor, as pesquisas realizadas com objetivos acadêmicos desencadeiam como pesquisas exploratórias, já que é pouco provável, nesta primeira etapa, que o pesquisador tenha nitidez do todo que será explorado.

A pesquisa de caráter exploratório, segundo Menezes *et al.* (2019, p. 34), “ajuda o pesquisador a compreender ou aprimorar o conhecimento sobre um determinado assunto, de modo que, após o seu término, seus resultados possam levar a outras pesquisas com novas abordagens”, já que realiza um levantamento de dados substancias para aprofundar os estudos. No entanto, consoante com Gil (2017, p. 32), existem as pesquisas que “embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias”.

O presente estudo direciona atenção à UFPel que, segundo o seu Regimento Geral, foi criada no ano de 1969 com sua sede situada na cidade de Pelotas, no sul do Rio Grande do Sul. Conforme o Art. 2° do citado Regimento, tem como objetivos principais “a educação, o ensino, a pesquisa e a formação profissional e pós-graduação, bem como o desenvolvimento científico, tecnológico, filosófico e artístico”, tudo isso com o propósito de manter e expandir seu caráter orgânico, social e comunitário (Brasil, 1977).

Somando o quantitativo de aproximadamente 12.800 alunos, a estrutura organizacional da UFPel é composta por 22 unidades acadêmicas, contando com 103 cursos de graduação presenciais (bacharelados, licenciaturas e tecnólogos). Se insere, também, nos polos de educação à distância de 43 municípios do RS. Já na pós-graduação engloba: 34 cursos de especialização, 06 cursos de mestrado profissional, 50 cursos de mestrado e 26 cursos de doutorado. Além disso, compreende a Reitoria, os conselhos superiores e as unidades administrativas, estando entre elas as Pró-Reitorias e as Superintendências (UFPEL, 2024b).

Neste contexto, a abrangência espacial dessa pesquisa corresponde a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal de Pelotas, sendo seus sujeitos nove servidores: os sete membros da equipe multiprofissional da CSQV (três médicos, duas assistentes sociais e duas psicólogas), bem como a Chefe do NUB/CAP e, também, a Pró-Reitora de Gestão de Pessoas. Todos são regidos pelo regime estatutário previsto na Lei n° 8.112/1990. Essa delimitação espacial permitiu uma análise aprofundada do contexto específico, nas práticas de gestão de pessoas na UFPel.

Conforme já explanado anteriormente, os sujeitos da pesquisa trabalham juntos para atender aos 4.989 indivíduos vinculados à esta universidade. Esse quantitativo foi extraído em abril de 2024 de um dos relatórios do SIAPE, contendo o total de servidores por situação, abrangendo: 2.558 servidores ativos permanentes (técnicos e docentes), 1.684 aposentados, 435 beneficiários de pensão, 123 médicos residentes, 114 professores de contrato temporário e, também, 75 aposentados complementados (SIAPE, 2024).

Atualmente, dos 1.684 servidores aposentados, tem-se 169 deles jubilados por invalidez (entre dezembro de 1991 e novembro de 2019) e 11 por incapacidade para o trabalho (após a promulgação da EC n° 103, de 12 de novembro de 2019). Ademais, de acordo com o detalhado no parágrafo anterior há os 2.558 servidores ativos permanentes, sendo que a presente dissertação estará concentrada em investigar os processos aplicados pelos sujeitos da pesquisa àqueles ativos que estão em fase de aposentadoria por incapacidade ou de readaptação para exercício de cargo, bem como aos 11 já aposentados por incapacidade para o trabalho.

3.2 Coleta e análise de dados

Para a presente investigação a coleta de dados foi baseada, em um primeiro momento, em dados secundários envolvendo a pesquisa documental, sendo sugerido através dos estudos de Marconi e Lakatos (2023, p. 186) que “antes de iniciar qualquer pesquisa de campo, o primeiro passo é análise minuciosa de fontes documentais que sirvam de suporte à investigação projetada”, assumindo papel complementar na construção dos fundamentos de uma teoria. Foram incluídos, nesta busca, web site da instituição, materiais disponíveis nos setores, dados extraídos do SIAPE, do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da UFPel e do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS), documentos oficiais bem como legislações emitidas pelo governo federal que tenham relação com o tema como, por exemplo, a CF/1988, a Lei n° 8.112/1990, o manual de procedimentos de aposentadoria e de perícia oficial em saúde do servidor público federal, a EC n° 103/2019, a Nota Técnica SEI n° 7719/2024/MGI.

O SIASS foi instituído através do Decreto n° 6.833, de 29 de abril de 2009, com a finalidade de potencializar iniciativas e ações de promoção e valorização do servidor, com foco nos cuidados com a saúde e, conforme seu Art. 2°, “tem por objetivo coordenar e integrar ações e programas nas áreas de assistência à saúde, perícia oficial, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores da administração federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil, 2009). A rede SIASS, que é composta por várias unidades do SIASS, tem a missão de promover iniciativas voltadas ao bem-estar e segurança no ambiente de trabalho, através da atuação cooperativa e abrangente de equipes multiprofissionais, incluindo também os trabalhadores do administrativo.

O Sistema Eletrônico de Informações é uma ferramenta de produção e gestão de documentos e processos eletrônicos, sendo criado em 2009 pelo Tribunal Regional da 4ª Região e, desde então, vem sendo operado por outras instituições. Na UFPel, o SEI está em uso desde o final do ano de 2017, trazendo agilidade na tramitação de processos administrativos e servindo como embasamento teórico para a presente pesquisa, embora sua base de conhecimentos ainda necessite de revisões quanto aos temas abordados nesta dissertação (UFPEL, 2024b).

Já em um segundo momento, ficou concentrada em dados primários, sendo realizadas entrevistas semiestruturadas (Apêndice A) com os sujeitos da pesquisa os

quais já especificados anteriormente, uma vez que essa abordagem oferece maior versatilidade, permitindo aprender com as experiências vividas por aquelas pessoas, obtendo informações relevantes para a investigação em andamento (Yin, 2016). A entrevista, nas palavras de Matias-Pereira (2016, p. 156) “pode ser entendida como uma técnica de conversação direta, conduzida por uma das partes, de forma metódica, com vista a compreender uma situação, o que exige do pesquisador uma ideia clara da informação que está buscando”.

As mesmas foram realizadas em local escolhido pelos servidores, nas dependências da universidade, no período de setembro a outubro de 2024, sendo as respostas integradas ao trabalho através de transcrições. Os participantes foram consultados e informados sobre o teor da pesquisa e dispuseram-se a colaborar; ainda, conforme autorizado pelo entrevistado, foi feito o uso de gravador. Como vantagens de se utilizar entrevistas, Matias-Pereira (2016), destaca a flexibilidade ao direcionar os questionamentos, captando também a mensagem não verbal emitida pelo interrogado; bem como, de pronto, já solucionar dúvidas tanto por parte do entrevistado como do investigador. Do mesmo modo, para Yin (2016, p. 156) “o pesquisador procura fazer com que os participantes usem suas próprias palavras, não aquelas predefinidas pelo próprio pesquisador, para discutir os temas”.

O quadro 1 apresenta a operacionalização da pesquisa, com ênfase nos objetivos do estudo e sua conexão com as fontes e métodos de coleta de dados.

Quadro 1 – Operacionalização da Pesquisa

Objetivos Específicos	Fontes de Coleta dos Dados
Detalhar como ocorrem os encaminhamentos de aposentadoria por incapacidade para o trabalho	**Primários:** Apêndice A - questões 1, 2, 8, 9, 10, 11 e 12.
	Secundários: Materiais sobre aposentadoria por incapacidade extraído de: documentação interna da PROGEP, base de conhecimento SEI, processos administrativos SEI, SIASS e relatórios do SIAPE. Legislações pertinentes: CF/1988, Lei n° 8.112/1990 e EC nº 103/2019.
Averiguar como se dá o processo de readaptação para exercício de cargo	**Primários:** Apêndice A - questões 3 e 4.
	Secundários: Dados sobre readaptação extraído de: documentação interna da PROGEP, processos administrativos SEI, SIASS, relatórios do SIAPE. Legislações pertinentes: CF/1988, Lei n° 8.112/1990, EC nº 103/2019 e Nota Técnica SEI n° 7719/2024/MGI.
Pesquisar as políticas e ações institucionais praticadas na UFPel, posteriores à EC nº 103/2019	**Primários:** Apêndice A - questões 5, 6, 13, 14 e 15.
	Secundários: Sobre aposentadoria por incapacidade e readaptação, dados explorados: documentação de políticas da UFPel, base de conhecimento SEI e portal institucional UFPel. Legislações pertinentes: CF/1988 e EC nº 103/2019.
Propor um guia prático com recomendações no intuito de auxiliar os servidores da UFPel nos processos de aposentadoria por incapacidade e de readaptação para exercício de cargo, desde o diagnóstico até a efetivação do benefício ou realocação profissional, com base na EC nº 103/2019	**Primários:** Apêndice A - questão 7.
	Secundários: Sobre aposentadoria por incapacidade e readaptação, dados explorados em: Manual de procedimentos de aposentadoria e de perícia oficial em saúde do servidor público federal, do Ministério do Planejamento (Brasil, 2017a e 2017b). Legislações pertinentes: CF/1988 e EC nº 103/2019.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Posteriormente, os subsídios foram interpretados e examinados segundo Bardin (2021), onde a análise buscou evidenciar as conexões entre o fenômeno estudado e outros fatores, enquanto a interpretação envolveu a atividade intelectual de conferir um significado mais abrangente às respostas, vinculando-as com outros conhecimentos. A análise de conteúdo pode ser compreendida como um conjunto de ferramentas metodológicas cada vez mais refinadas e em constante aprimoramento, ou seja, segundo Bardin (2021, p. 40), consiste em estratégias para examinar as comunicações, que podem ser amplamente aplicadas no campo das informações, “o

interesse não está na descrição do conteúdo, mas sim no que estes nos poderão ensinar após serem tratados".

Seguindo a proposta da citada autora, a análise de conteúdo se desenvolve em três etapas interligadas. Esta se inicia com a pré-análise, visando organizar as ideias, escolher os documentos a serem estudados, formular hipóteses e estabelecer os parâmetros de análise. Em seguida, a exploração do material consiste em aplicar sistematicamente os critérios de análise aos dados coletados. Por fim, o tratamento dos resultados envolve a interpretar os dados analisados, identificar padrões e construir argumentos que respondam às questões de pesquisa. Segue abaixo a ilustração deste processo, fundamentado na teoria supracitada, o qual funcionou como abordagem para a análise do material coletado para esta pesquisa (Bardin, 2021).

- Organização da análise / Transcrição: a análise dos dados iniciou-se com a transcrição integral das entrevistas, garantindo fidelidade aos dados originais; após, os trechos transcritos foram codificados e analisados.
- Codificação e categorização: consistiu em transformar os dados textuais brutos em categorias de análise. Para tanto, foram identificados padrões, palavras-chave e expressões que se repetiam ao longo do discurso, agrupando-se os trechos que apresentavam similaridade de conteúdo.
- Inferência: foi o processo de ir além do que está explícito, compreendendo significados mais profundos, interpretando o sentido implícito e as nuances do discurso, relacionando-as com o contexto. Vale ressaltar que a interpretação é subjetiva, permitindo que as informações sejam ponderadas de maneira distinta por diferentes pesquisadores.

3.3 Definições das categorias de análise

O tema do presente estudo buscou compreender como os servidores da PROGEP, que atuam nos processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação, percebem as mudanças advindas pela EC n° 103/2019. Logo, as categorias de análises que serviram de tripé para uma análise e interpretação mais minuciosa do conteúdo das respostas oferecidas pelos sujeitos da pesquisa, e que fazem parte do problema de pesquisa, são:

- Marco normativo;
- Critérios técnicos;
- Percepções.

Em seguida, serão apresentadas as definições constitutivas de cada uma das categorias analíticas, as quais servirão como base para a análise temática dos materiais coletados nas entrevistas realizadas com os participantes.

Definição constitutiva de marco normativo: compreende um conjunto de normas, leis e decretos que estabelecem os parâmetros legais para a gestão pública, com especial atenção neste estudo para as regras que disciplinam as aposentadorias por incapacidade e as readaptações. Buscando garantir a segurança jurídica e a transparência, como defendem Di Petro, Motta e Ferraz (2015), é imprescindível que todas as atividades do serviço público sejam realizadas em estrita conformidade com a legislação vigente. Ainda, conforme o Art. 37 da CF/1988, a administração pública está sujeita ao princípio da legalidade, impondo a estrita observância da lei em todas as suas ações (Brasil, 1988a).

Definição constitutiva de critérios técnicos: constituem o conjunto de rotinas que, quando aplicadas de maneira sistemática, buscam assegurar a eficiência e a qualidade das atividades administrativas institucionais. Essas atividades seguem a lógica burocrática que, de acordo com Paes de Paula (2007), foi estruturada para garantir os princípios da Administração Pública e, após algumas décadas, passou a atribuir aos servidores além do planejamento, as funções de regulação, controle e auditoria.

Definição constitutiva de percepções: esta categoria analítica considera as percepções e experiências relatadas pelos sujeitos da pesquisa, permitindo uma compreensão mais aprofundada das implicações dos processos de aposentadoria e readaptação. Se baseia na ideia de que a realidade é moldada pelas interações entre os indivíduos e o mundo ao seu redor, buscando compreender o significado que as pessoas atribuem aos fenômenos (Fracolli e Maeda, 2000).

4 Análises e discussões

O presente capítulo é dedicado ao ensaio aprofundado das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa, já mencionados anteriormente. Utilizando a técnica de análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (2021), o estudo perpassa pelas etapas de transcrição, codificação e categorização dos dados. Em seguida, realiza-se um exame temático detalhado, a partir da comparação com o referencial teórico, buscando construir um entendimento mais completo sobre o objeto de pesquisa.

4.1 Codificação e categorias de análises

A partir da transcrição e leitura cuidadosa das entrevistas, emergiram os primeiros elementos para a construção das categorias de análise. No entanto, para garantir a rigorosidade da pesquisa, foi necessário estruturar um processo de codificação detalhado. O processo de codificação, que se seguiu, foi fundamental para organizar os dados e possibilitar uma análise temática mais precisa e aprofundada.

Para Bardin (2021), nesta etapa, foram registradas partes significativas do texto transcrito. A escolha por indicadores não frequenciais, característicos da pesquisa qualitativa, possibilitou uma análise mais adaptável e intuitiva dos dados, permitindo à pesquisadora realizar inferências mais profundas. O quadro a seguir detalha a caracterização das codificações utilizadas para cada uma das categorias analíticas, facilitando a apreciação das falas dos participantes em relação aos documentos e autores mencionados na dissertação.

Quadro 2 – Categorias de análise e agrupamentos de códigos

Categorias de análises	**Agrupamentos de códigos**	
	Codificação	Caracterização
Marco Normativo	Avaliação *(mar_avaliação)*	Critérios utilizados para avaliar a elegibilidade para a aposentadoria e a readaptação.
	Programas *(mar_programa)*	Ações e iniciativas institucionais relacionadas à aposentadoria e à readaptação.
	Apoio psicossocial *(mar_apoiopsicsoc)*	Conjunto de ações destinadas a oferecer suporte psicológico e social aos servidores em processo de aposentadoria e de readaptação.
	Lacunas *(mar_lacuna)*	Falhas ou omissões na legislação, imprecisão, ausência de legislação específica para determinada situação.
	Legislação cálculo *(mar_leg_calculo)*	Forma de calcular vencimentos e proventos, explicitada em lei.
	Legislação definição *(mar_leg_detalhamento)*	Disposições legais, requisitos e condições específicas sobre aposentadoria e readaptação.
	Legislação prazos *(mar_leg_prazos)*	Prazos estabelecidos pela legislação para a concessão e revisão de benefícios.
Critérios técnicos	Procedimentos *(crit_procedimento)*	Processos técnicos e sequência de ações e decisões tomadas para a execução de tarefas específicas.
	Documentos *(crit_documento)*	Relatórios, planilhas, certidões, atestados, entre outros documentos oficiais solicitados pela PROGEP.
	Prazos *(crit_prazo)*	Períodos estabelecidos internamente à PROGEP para certos procedimentos.
	Falhas *(crit_falhas)*	Lacunas no sentido operacional, como os erros em sistemas de controles.
	Operacional avaliação *(crit_operac_avaliação)*	É parte operacional da política de avaliação do marco normativo.
Percepções	Financeiro *(per_financeiro)*	Consequências financeiras da aposentadoria ou readaptação, tanto para o servidor quanto para a instituição. Benefícios, custos, gastos, orçamentos, proventos, despesas, redução de renda, entre outros.
	Qualidade de vida *(per_qualidadedevida)*	Impacto na qualidade de vida dos servidores, abrangendo aspectos físicos, emocionais, sociais, bem-estar, segurança, estresse, equilíbrio, relações sociais e saúde.
	Produtividade *(per_produtividade)*	Produtividade dos servidores e dos setores da instituição como um todo. Desempenho profissional, resultados, objetivos, capacidade de trabalho e eficiência.
	Visão *(per_visão)*	Visão dos servidores sobre os impactos dos procedimentos das aposentadorias e das readaptações; do processo como um todo. Opiniões, sentimentos, julgamentos, atitudes, crenças, expectativas, entre outros.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Considerando as particularidades da linguagem oral, como repetições, uso inadequado de termos e informalidades, na transcrição das entrevistas optou-se por utilizar a técnica da *transcriação*, a fim de adaptar a fala à escrita, preservando o sentido original (Campos, 2015). Ainda, uma vez que a linguagem oral e a escrita apresentam características próprias, o citado autor salienta que nessa técnica tanto a subjetividade quanto o conhecimento do pesquisador estão presentes, buscando uma representação mais precisa da fala na forma escrita.

Antes de avançar para o próximo item, foi elaborado um esquema de nuvem de palavras para auxiliar o entendimento dos dados das entrevistas. Essa ferramenta visual nos permite identificar os termos mais recorrentes nas falas dos participantes, seus principais conceitos e ideias, auxiliando na interpretação e extração de sentidos.

Figura 1 – Nuvem de palavras coletadas a partir das respostas das entrevistas



Fonte: Elaborado pela autora a partir de WordArt, 2024.

4.2 Inferências

Após a codificação dos dados e agrupamento nas categorias analíticas, a saber: marco normativo, critérios técnicos e percepções, realizou-se um ensaio

detalhado dos temas emergentes, possibilitando uma visão mais completa do fato em estudo. A análise de conteúdo, nesse contexto, oferece uma interpretação aprofundada das informações, permitindo identificar padrões e tendências, contribuindo assim para uma pesquisa aperfeiçoada e significativa (Bardin, 2021). As informações apresentadas no Quadro 2 serviram como lente de análise para os dados coletados nas entrevistas.

Embora a investigação tenha sido estruturada em três categorias de análises distintas, foi observada significativa interconexão entre elas. Durante a exploração dos materiais, temas e subtemas emergiram de forma concomitante, deixando em evidência a complexidade do fenômeno estudado. Essa sobreposição categorial levou à opção de que alguns assuntos fossem discutidos em seções diferentes daquelas para as quais foram categorizados, dada a sua interdependência, a fim de preservar a coesão da análise.

De acordo com os dados extraídos em novembro de 2024 de um relatório de controle interno da CSQV, no último ano, 105 servidores ativos tiveram suas situações de saúde e de trabalho acompanhadas por médicos, assistentes sociais e psicólogas. Desses, 34 já tiveram seus processos de acompanhamento concluídos. Do total de servidores acompanhados, 72,38% ocupavam de cargos técnicos, enquanto 27,62% eram docentes. Vale destacar que, apesar dos 71 servidores ainda em acompanhamento (não necessariamente em licença de saúde) e mais os 34 já concluídos, não foram efetivadas aposentadorias por incapacidade e nem readaptações para exercício de cargos no último ano na UFPel.

O acompanhamento regular dos servidores permite identificar precocemente possíveis casos de incapacidade para o trabalho, que podem levar à necessidade de aposentadoria ou de readaptação. Os resultados a seguir apresentam o conhecimento e a experiência prática dos participantes da pesquisa, detalhados anteriormente, e sua aplicação aos servidores ativos em acompanhamento de saúde. Incluem-se também os dados referentes aos processos de acompanhamento dos servidores já aposentados.

- **Temas emergentes a partir da categoria “Marco normativo”**

Neste primeiro momento, o foco esteve nos fragmentos das entrevistas que explicitaram regulamentos e políticas institucionais, os quais moldam as práticas

relacionadas às aposentadorias por incapacidade e readaptação. Os depoimentos foram examinados em profundidade para compreender como o tema desta categoria influencia as decisões e as experiências dos servidores, relacionando-as à teoria.

Inicialmente, servidores que estão em afastamento por motivo de saúde são acompanhados de forma multiprofissional na UFPel por médicos, assistentes sociais e psicólogas. Esses profissionais trabalham e discutem os pareceres em conjunto, cada um contribuindo com suas habilidades e conhecimentos, porém, o laudo final é dado pelos médicos peritos seguindo os critérios técnicos constantes no manual de perícia oficial em saúde: *“seguimos o manual das perícias dos servidores federais. Então, há um rol de patologias e de regras que precisamos seguir* (...) *para ver qual é a situação que está acontecendo naquele momento (E3)”* (Brasil, 2017b).

Adicionalmente, é oferecido apoio psicossocial aos servidores, o qual pode ser iniciado precocemente, desde que seja identificada a necessidade dessa intervenção, inclusive antes mesmo do início da licença. Essa intervenção vai ao encontro dos resultados obtidos em um estudo de caso de Lima *et al.* (2024), que apresenta e contextualiza o acompanhamento interdisciplinar de servidores em tratamento de saúde em um município de São Paulo. Além disso, a equipe multiprofissional da CSQV é acionada sempre que os médicos percebem que a adesão ao tratamento está comprometida, visando garantir um acompanhamento mais próximo do servidor, conforme relato de um entrevistado: *“há interlocução com os médicos, se eles percebem que a pessoa não está aderindo ao tratamento, pedem um acompanhamento e tentamos trabalhar isso de forma mais próxima com o servidor, para ele buscar o tratamento adequado (E6)”.*

Os relatos sobre o apoio psicossocial revelam uma abordagem abrangente, que transcende a esfera clínica, englobando também a análise do contexto legal. A avaliação é realizada de forma cuidadosa e transparente, com diálogo constante com o servidor e, quando necessário, com seus familiares. Assim como defendem Lima et al. (2024), o atendimento oferecido concilia os padrões institucionais com as necessidades individuais de cada servidor. O perfil dos profissionais que compõem a equipe é marcado pela empatia, pelo cuidado individualizado e pela busca incansável pela melhor solução para cada caso, sempre colocando-se no lugar do servidor: *“(...) é importante ver que tudo depende da doença e do cargo (...) essa avaliação é feita*

com muito cuidado, é um olhar realmente holístico para o todo e não para aquela situação especial. É muito bem dialogada e avaliada (E8)".

A pesquisa revelou que, apesar da reforma previdenciária, os critérios para avaliação de uma aposentadoria por incapacidade na UFPel não sofreram alterações significativas. No entanto, devido ao baixo número de casos (ao comparar o quantitativo demonstrado no item 4.2, página 55, com o total de indivíduos descritos no item 3.1, página 46), a UFPel ainda não implementou políticas específicas para esses servidores, limitando-se a ações pontuais e acompanhamento individualizado.

> *(...) avalia quando surge o caso, se avalia todo o histórico, todo o trabalho, tudo individualmente (...) até porque não é uma coisa tão frequente, são casos individuais, que geralmente já conhece o servidor pelas perícias e acaba conhecendo o histórico social também, a equipe avalia geralmente durante a licença e acompanha as dificuldades. Então vai sendo construído até chegar, se for o caso, ao retorno com readaptação antes da aposentadoria. Então é um caminho longo que a gente percorre (...) não é uma situação de em uma primeira perícia já encaminhar para a aposentadoria ou readaptar. Geralmente isso é um período longo que a gente já conhece o servidor e a equipe também. É avaliado individualmente (E1)*

Conforme relatos, sempre que possível, os profissionais de apoio psicossocial buscam atender às necessidades individuais dos servidores e, embora possa parecer humanitária ao beneficiar o indivíduo, pode acabar gerando problemas para a UFPel, no sentido de sobrecarregar os colegas da unidade de lotação daquele que está afastado. Diferente do INSS, que tem um processo padronizado e prioriza a substituição da vaga dos aposentados, essa abordagem adotada na universidade exige um equilíbrio entre as demandas individuais e as exigências da instituição.

Uma outra questão importante diz respeito à aposentadoria de servidores que ocupam cargos em extinção, sem previsão de reposição. Ao se aposentarem, não há possibilidade de um novo provimento nesta vaga, já que os cargos não mais existem, resultando em ônus para o grupo de trabalho do servidor aposentado. Essa situação acontece em consonância com o disposto no vigente Decreto n° 9.262, de 09 de janeiro de 2018, que em sua redação "extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica" (Brasil, 2018a).

A fim de garantir a adequação das políticas institucionais à EC n° 103/2019, os entrevistados defenderam a criação de um protocolo nacional elaborado em conjunto com representantes de outras universidades, que contemple as especificidades do

setor, ofereça um marco legal para resguardar as equipes e conceda certa autonomia às instituições para adaptarem-se às suas particularidades. Essa recomendação vai ao encontro do Art. 37 da CF/1988, já citado no item 3.3, que enfatiza o princípio da legalidade, restringindo a atuação da administração pública àquilo que está previsto em lei, impedindo assim ações arbitrárias ou discricionárias (Brasil, 1988a).

Quando se chega ao ponto de deliberar sobre a aposentadoria ou readaptação de um servidor, sua situação individual já foi objeto de discussões entre os profissionais envolvidos: *“eles não são pegos de surpresa, eles são avisados com bastante antecedência (E4)”*. Ao longo do acompanhamento do afastamento, o servidor é devidamente comunicado sobre as modalidades de aposentadoria disponíveis, os valores dos proventos, as progressões na carreira, o tempo de contribuição, entre outros fatores, com o objetivo de auxiliar na tomada da decisão mais benéfica.

Tendo em vista os relatos dos sujeitos sobre os prazos, conforme Art. 188, § 1°, da Lei n° 8.112/1990 já explanado anteriormente, não pode exceder 24 meses de afastamento contínuo por uma mesma doença para que a aposentadoria seja considerada (Brasil, 1990). É importante destacar que interrupções no afastamento por um curto período, seguidas de um novo afastamento pela mesma doença, não interrompem o período de contagem para fins de aposentadoria. No entanto, se a incapacidade for julgada irreversível antes desse prazo, a aposentadoria pode ser antecipada, conforme já descrito no referencial teórico item 2.2.1 (Brasil, 2017a). E, quando questionados sobre uma nova avaliação pericial a resposta foi a seguinte:

> *(...) se a doença é irreversível, não teria como reverter a capacidade laborativa da pessoa, a reavaliação não vai mudar. Então depende muito do tipo de complicação que a pessoa tem, da doença que ela tem... se é uma limitação crônica progressiva, por exemplo né, não vai mudar a reavaliação. Agora, se dependendo de uma cirurgia, ou de uma intervenção, ou de um tratamento até psiquiátrico, por exemplo, otimizado, a pessoa, por algum motivo, pode conseguir retornar às atividades laborais, assim já deixamos uma reavaliação prevista. Então, depende de cada caso mesmo (E1)*

Manifestado pelos entrevistados, o apoio psicossocial não se estende ao período pós-aposentadoria. Entretanto, durante a fase que antecede a aposentadoria, é desenvolvido um trabalho colaborativo com o servidor e seus familiares, o qual pode envolver até mesmo visitas domiciliares, com o objetivo de preparar para essa nova etapa da vida. A equipe multidisciplinar, como apontam Lima *et al.* (2024), visa ampliar a rede de apoio e proporcionar espaço de escuta e acolhimento.

Outrossim, os entrevistados enfatizaram a necessidade de adotar uma abordagem proativa na gestão da saúde, visando à prevenção de doenças e ao bem-estar dos servidores: *“tem que trabalhar com que as pessoas não adoeçam, né? Que fiquem bem dentro da universidade (E4)”.* Salientam Torres e Silva (2022) que as ações de prevenção em saúde só serão eficazes se houver um acompanhamento contínuo dos processos, permitindo a identificação de novas necessidades e a adaptação das medidas preventivas.

Diferentemente de algumas instituições, a UFPel dispõe de uma equipe multiprofissional de apoio psicossocial consolidada. Essa particularidade é resultado de uma reestruturação institucional implementada em 2014, com a criação de uma política de saúde e qualidade de vida; em contraste com a realidade de muitas outras instituições que enfrentam dificuldades para compor equipes completas devido à escassez de cargos e vagas no âmbito do Ministério da Educação (MEC). No item 2.1.2 (página 27) do referencial teórico, encontram-se descritas as políticas institucionais relativas à atenção à saúde do servidor, conforme o último PDI (UFPEL, 2021b).

> *(...) então, a reestruturação é recente, foi há 10 anos e aí precisa estruturar toda uma equipe de trabalho nessa área e com essa carência de cargos, conseguimos mesmo assistente social e psicólogo com redistribuição, entendeu? A gente foi criando formas de provimento porque no MEC não tem, psicólogo não tem há muito tempo. Então, ainda tem esse outro problema que pode ser enfrentado por várias instituições que é a dificuldade de, por mais que queira implementar uma política desse olhar como um todo, vai esbarrar nessa dificuldade de conseguir vagas (E8)*

O pesquisador Carneiro (2006) trouxe a propagação da ideia de que os servidores públicos fraudam licenças médicas e que isso tem servido como pretexto para a criação de normas restritivas, impactando negativamente os direitos de todos os funcionários. Quando os sujeitos da presente dissertação foram questionados sobre possíveis adulterações em processos de aposentadoria por incapacidade, é importante apontar que na avaliação da perícia médica é realizada uma análise minuciosa da condição de saúde do servidor, considerando não apenas o atestado do médico assistente (particular), mas também exames complementares.

A simulação de doenças para fins de aposentadoria, conduta antiética que é expressamente vedada no Capítulo IV da Lei n° 8.112/1990, configura ato de improbidade administrativa e pode resultar em sanções civis, administrativas e penais.

Além disso, pode acarretar prejuízos sociais e financeiros ao indivíduo, haja vista a redução drástica dos proventos em uma jubilação por incapacidade (Brasil, 1990).

Seguindo a discussão do item 2.3 da presente dissertação, a EC n° 103/2019 trouxe novas perspectivas para a readaptação dos servidores (Brasil, 2019). Segundo alguns dos entrevistados, apesar das promessas de uma regulamentação mais detalhada após a aprovação da emenda, nenhuma medida foi concretizada até o momento. Esse problema não é exclusivo da UFPel, mas sim um desafio enfrentado por instituições em todo o país, sendo um dos principais gargalos que se fez presente na categoria marco normativo: a ausência de regulamentação específica que respalde os processos de readaptação.

Ainda, veio à tona, por parte dos sujeitos, o fato de que embora a legislação que rege o serviço público seja única, sua aplicação varia de acordo com a natureza de cada órgão, por exemplo, instituições como o INSS e as universidades possuem estruturas e demandas diversas, o que se reflete em diferentes carreiras e cargos. Até mesmo dentro da própria UFPel há carreiras totalmente distintas de docentes e de técnicos e, ainda, entre os técnicos varia de nível “A” até “E”, dificultando o enquadramento para readaptação.

A Lei n° 11.091, de 12 de janeiro de 2005, institui o Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) nas instituições federais de ensino, subordinadas ao MEC, estabelecendo uma hierarquia de cinco níveis: A, B, C, D e E; demandando a formação desde o ensino fundamental até o superior, a depender do cargo. Conforme o Art. 5° da citada Lei os cargos são classificados de acordo com “escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições” (Brasil, 2005a).

Conforme os entrevistados, a criação de políticas nacionais para combater essa questão nas universidades é um desafio, devido às particularidades estruturais de cada instituição. Além disso, apresentaram a informação de que, em uma época, a UFPel adotou a política de conceder Função Gratificada (FG) para um servidor que necessitasse exercer suas atribuições “readaptado” em outro cargo, buscando evitar o desvio de função. A FG é um incentivo financeiro previsto em lei para compensar servidores que exercem funções de maior complexidade, como chefia e

assessoramento; a legislação atualizada está expressa na Lei n° 13.328, de 29 de julho de 2016 (Brasil, 2016).

Porém, conforme relato, houve questionamento do jurídico relativo ao fato de que não pode considerar que uma pessoa está apta a desempenhar determinado cargo só por receber uma FG. Nas palavras de um dos entrevistados: “por exemplo, eu sou assistente em administração de nível ‘D’; daqui um pouco eu vou ganhar um FG para me tornar um jornalista. Só que existe um cargo de jornalista que é nível ‘E’ e uma FG não vai igualar ao vencimento de nível ‘E’ (E8)”. Diante da ausência de um entendimento pacificado no âmbito jurídico, somada aos riscos de conflitos institucionais, essa prática para uma “possível readaptação” foi abandonada na UFPel.

Chama atenção o fato de que, entre os entrevistados, houve um destaque para a proposição em curso de instituir cargos genéricos de níveis “C, D e E", conforme documentado no Relatório Técnico CNSC n° 01/2024, com objetivo de alterar a Lei n° 11.091/2005, citada acima (Brasil, 2005a, 2024b). O projeto irá criar os seguintes cargos no âmbito do PCCTAE e contará com profissionais de diferentes níveis de escolaridade e especialidade, a saber: Auxiliar em Educação (nível fundamental), Técnico em Educação (nível médio) e Analista em Educação (nível superior). Enquanto os cargos atuais da UFPel e de algumas outras instituições possuem atribuições e requisitos muito específicos, os cargos genéricos oferecem uma estrutura mais dinâmica, permitindo uma maior flexibilidade na alocação dos servidores em uma possível readaptação.

Consoante com o explanado no referencial teórico, nas palavras de Magalhães Filho (2020), a legislação previdenciária atualizada elevou a importância do instituto da readaptação, estabelecendo sua obrigatoriedade como pré-requisito para a aposentadoria por incapacidade. Apesar disso, conforme dados extraídos do SIAPE, em novembro de 2024, nenhuma readaptação foi efetivada na UFPel desde a promulgação da EC n° 103/2019 (SIAPE, 2024). Segundo depoimento de um dos participantes da pesquisa: “*por não ter uma regulamentação, numa possível readaptação, pode ser que seja encaminhada uma aposentadoria por incapacidade, por falta de argumentos concretos para atuar de outra forma (E8)”*.

Seguindo os conceitos apresentados na Nota Técnica SEI n° 7719/2024/MGI mencionada no item 2.3 desta dissertação (página 42), embora a UFPel não tenha

realizado readaptações formais após a última reforma previdenciária, houve relatos dos sujeitos de que um pequeno número de servidores passou por um processo de adaptação (Brasil, 2024a). Esse resultado vai ao encontro da pesquisa de Coelho e Sá (2019) pois, apesar de ter sido reconhecido por junta médica oficial que possui limitações físicas ou mentais, o servidor não foi readaptado para exercício de outro cargo, conforme prevê a lei. Ele passa a exercer funções com restrições, porém permanecendo no mesmo cargo.

De acordo com as informações obtidas, nesse momento entra em ação uma parte dos membros da equipe multiprofissional da CSQV, os quais avaliam as necessidades da unidade de lotação do servidor para ver se é possível adaptar o ambiente de trabalho às suas restrições. Foram citados casos concretos de auxiliares de enfermagem com limitações físicas que continuaram trabalhando na área, mas com limitações como o não carregamento de peso. Também, houve exemplos de motoristas que, devido às deficiências, deixaram de fazer viagens longas e passaram a realizar apenas trajetos curtos dentro da cidade. Ainda, para evitar grandes esforços, docentes que reduziram suas horas em sala de aula e passaram a dedicar mais tempo a projetos de pesquisa e, em alguns casos, contando com o apoio de bolsistas para atividades práticas.

Dando continuidade à exploração, alguns dos sujeitos da pesquisa apontaram um contraponto positivo na flexibilização de alguns dos cargos dentro da UFPel. Diante da diversidade de atividades nos setores da universidade, é possível realocar profissionais que tenham sofrido alguma limitação, tanto dentro da mesma unidade quanto em outras com atividades correlatas. Esse deslocamento é previsto no Art. 36 da Lei n° 8.112/1990 “remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede”, permitindo a adaptação das atribuições do servidor ao seu novo contexto, ainda em seu cargo de origem (Brasil, 1990).

> *(...) um ponto positivo também da universidade em contraponto, para determinados cargos, como assistente em administração, assistente social, psicólogo, auxiliar de enfermagem, enfim... porque há outros campos de atuação para a prática do exercício da função, sem colocar em desvio, sem comprometer... por essa diversidade que a gente tem, embora seja do mesmo cargo, eu sempre digo isso, o que a gente faz na PROGEP é diferente da Pró-Reitoria de Planejamento, que é diferente de uma unidade acadêmica, então a gente consegue talvez ter esse olhar também para ver em que local a pessoa pudesse se encaixar... que pode ser dentro da própria unidade ou que pode ser em outra, porque a UFPel*

> *também tem esse ser um contraponto favorável, digamos assim, para algumas situações (E8)*
>
> *(...) o que eu vivenciei já aqui, que acontece, do servidor ficar adoecido por muito tempo e precisar voltar, normalmente é um adoecimento por problemas relacionados ao ambiente de trabalho. Principalmente nas relações interpessoais... Então é feita a remoção dele para outro setor... isso o que eu noto (...) por conseguir adaptar no próprio meio. Temos na UFPel caso de alguns removidos de setor (E1)*

As doenças desencadeadas ou agravadas pelo trabalho são frequentemente atribuídas à falta de cuidado pessoal dos trabalhadores, como se fossem escolhas individuais e não consequências das condições laborais (Carneiro, 2006). A colocação do referido autor atenta ao segundo depoimento citado acima, onde na maioria das vezes, na avaliação do entrevistado, o adoecimento está relacionado ao ambiente profissional. Ainda, é preciso romper com a culpabilização do servidor nesse tipo de enfermidade já que, na maioria das vezes, é fruto de um meio laboral insalubre e de políticas públicas inadequadas.

Avançando na exposição, os sujeitos da pesquisa foram interrogados acerca dos detalhes da legislação pertinente e do cálculo dos proventos. Os resultados obtidos a partir dessa investigação encontram-se em consonância com o que foi apresentado no item 2.2.2 (página 37) do referencial teórico da dissertação, confirmando que os proventos de uma aposentadoria por incapacidade sofrem uma redução acentuada, principalmente para aqueles servidores com menor tempo de contribuição, seguindo os critérios do Art. 26 da EC n°103/2019, já citado no anteriormente (Brasil, 2019).

De acordo com o depoimento de um dos participantes da pesquisa, os proventos recebidos pelos aposentados por incapacidade são reajustados anualmente, com base nos mesmos índices utilizados para os beneficiários do RGPS, conforme explicitado no item 2.2.2. Ademais, os descontos incidentes sobre esses proventos, como o imposto de renda e a contribuição para a seguridade social, são idênticos aos aplicados aos demais aposentados, sendo este último descontado apenas sobre o valor que ultrapassa o teto previdenciário (página 37).

Segundo informações dos entrevistados, a legislação prevê a isenção do imposto de renda para aposentados, independentemente do motivo da aposentadoria (por incapacidade, voluntária ou compulsória), mediante perícia médica e desde comprovada a existência de doença grave, seguindo o disposto no Capítulo II do manual de perícia oficial em saúde do servidor público federal (Brasil, 2017b) e o

disposto no Art. 6°, inciso XIV, da Lei 7.713, de 22 de dezembro de 1988, conforme segue:

> [...] os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma (Brasil, 1988b).

Seguindo relatos, a composição da média dos proventos engloba, por exemplo, titulação, anuênios, vencimento básico, gratificação de atividade executiva, entre outros. O auxílio alimentação, por sua vez, não compõe essa base de cálculo. Quanto à insalubridade e às gratificações (como a FG e o Cargo de Direção), a inclusão desses valores na média é facultativa, dependendo da opção individual de cada servidor. Além disso, salientaram que o direito ao ressarcimento do plano de saúde é garantido a todos os servidores aposentados, independentemente da modalidade de aposentadoria, conforme prevê o Capítulo III da Lei n° 8.112/1990 (Brasil, 1990).

Além do mais, não há previsão legal no RPPS para pagamento de benefício especial para servidor aposentado por incapacidade; diferentemente do RGPS, que prevê um acréscimo nos proventos de 25% para aquele segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa, conforme dispõe o Art. 45 da Lei n° 8.213, de 24 de julho de 1991 (Brasil, 1991).

> *(...) por exemplo, no INSS eles têm a questão dos 25% de aumento, de plus, vamos dizer, de a mais, para quem, por exemplo, necessite de acompanhamento. Uma pessoa ali na sua incapacidade precisa de um acompanhamento de alguém, aí lá tem esse benefício. Às vezes as pessoas até confundem, perguntam: 'mas aqui na UFPel não tem aquele aumento de 25%?' Porque realmente o valor da aposentadoria por incapacidade baixa tanto que as pessoas começam a procurar informações na rua, com parentes, conhecidos, vizinhos... E aí vem questionar aqui na universidade: 'ah, fulano tem os 25%', porque lá no RGPS eles têm essa concessão, já aqui no RPPS não tem essa previsão legal (E9)*

Outro fato que surgiu nas entrevistas foi uma lacuna importante: a ausência de revisões no manual de perícia oficial em saúde do servidor público federal (Brasil, 2017b) desde sua publicação. A falta de atualizações desde então impede que o manual contemple as alterações legislativas, como a última reforma previdenciária, o

que gera incoerências na avaliação de doenças incapacitantes, prejudicando a precisão das perícias e os direitos dos servidores.

O manual (Brasil, 2017b), elaborado pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público e citado no parágrafo anterior, apresenta um processo de atualização bastante centralizado. Segundo relatos, a possibilidade de propor alterações é restrita, exigindo aprovações de chefias. Salientaram que um recente encontro nacional da área, sem a participação dos peritos, evidenciou a falta de representatividade dos profissionais que atuam diretamente com as orientações do manual. A pesquisa de Torres e Silva (2022) também evidencia a necessidade de melhoramentos e sublinha a importância da participação ativa daqueles que vivenciam os processos diariamente. São esses profissionais que possuem o conhecimento mais aprofundado e suas opiniões devem ser consideradas.

Partindo para a etapa final dos temas emergentes a partir da categoria “marco normativo” surgiram relatos sobre programas institucionais. Devido ao baixo número de aposentadorias por incapacidade e à ausência de readaptação efetivada após a última reforma previdenciária, a universidade tem adotado apenas ações pontuais e individuais para atender a esse público em específico.

Contudo, os servidores podem participar de programas institucionais, como o espaço destinado a prática de exercícios físicos para aposentados na Escola Superior de Educação Física. Além disso, a universidade já realizou o primeiro encontro de jubilados, em um dia para reviver a UFPel, permitindo uma interlocução entre os que já saíram e os que permanecem; essa iniciativa é especialmente importante para os aposentados por incapacidade, que podem se beneficiar de um acompanhamento mais próximo.

Foi citado também o programa Evoluidade, implementado em 2016, direcionado a servidores que se preparam para a aposentadoria, oferecendo um espaço para reflexão sobre essa nova etapa e para a construção de uma rede de relações. Essa iniciativa, que visa a evolução profissional e pessoal dos servidores, está alinhada com as ações do Grupo Específico 2 do PDI da universidade (UFPEL, 2021b). Embora não exista um programa específico àqueles em fase de aposentadoria por incapacidade, devido a questões éticas relacionadas à privacidade, especialmente em situações mais delicadas, os futuros jubilados podem participar de atividades gerais oferecidas pela instituição.

Por fim, o Programa de Gestão e Desempenho para servidores que foi instituído pela Portaria UFPel n° 135/2024, estabelecendo as modalidades “presencial” e “teletrabalho” e, conforme explicado em seu Art. 3°, inciso II:

> [...] teletrabalho: modalidade de trabalho em que o cumprimento da jornada regular pelo(a) participante pode ser realizada fora das dependências físicas da UFPel, de forma remota e com a utilização de recursos tecnológicos. A modalidade de teletrabalho poderá ser realizada em regime de execução parcial ou integral:
> a) teletrabalho em regime de execução parcial: quando parte da jornada a que está submetido(a) o(a) participante é executada de forma remota e parte nas dependências físicas da UFPel, ou em local determinado por esta;
> b) teletrabalho em regime de execução integral: quando a forma de teletrabalho a que está submetido(a) o(a) participante compreende a totalidade da sua jornada de trabalho de forma remota, em local a critério do(a) participante (UFPEL, 2024c).

Os entrevistados valorizaram o citado programa que permite adaptar as atividades laborais (a depender do cargo), considerando as necessidades específicas de cada servidor, especialmente aqueles com algum tipo de doença. Essa iniciativa contribui para a permanência dos profissionais na instituição e evita a aposentadoria por incapacidade precoce. Para Amâncio, Mendes e Martins (2021) é fundamental acompanhar e avaliar constantemente os programas implementados, a fim de identificar oportunidades de melhoria e promover ajustes contínuos.

- **Temas emergentes a partir da categoria “Critérios técnicos”**

Nesta segunda etapa, a análise dos depoimentos, sob a categoria “critérios técnicos”, buscou compreender as rotinas burocráticas dos processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação na UFPel. A comparação entre a teoria e a prática permitiu identificar pontos de convergência e divergência.

O servidor que necessitar de acompanhamento de saúde terá seu primeiro contato dentro da PROGEP com a CSQV. A equipe multiprofissional da UFPel é composta por médicos, psicólogas e assistentes sociais, onde cada um contribui com suas respectivas áreas de conhecimento para uma avaliação completa; o protocolo de atendimento condiz com o estudo de Lima et al. (2024), onde as intervenções são baseadas na análise de prontuário, discussão e atendimento das demandas. Em contraste com a pesquisa de Carneiro (2006), que aponta para uma gestão separada das áreas de perícia médica e apoio à saúde no serviço público, na UFPel essas áreas são integradas sob a mesma coordenação, o que facilita a articulação das ações.

Conforme apresentado no Manual (2017b, p. 8), a perícia oficial em saúde é “o ato administrativo que consiste na avaliação técnica de questões relacionadas à saúde e à capacidade laboral, realizada na presença do periciado por médico ou cirurgião-dentista formalmente designado”. A junta médica na UFPel é composta por um grupo de três médicos, sendo eles os responsáveis pela emissão do laudo pericial. Segundo os estudos de Carneiro (2006), a perícia médica pressupõe a isenção técnica do perito, que deve se ater à avaliação da capacidade laborativa, sem se envolver no tratamento ou acompanhamento do periciado. Além do mais, conforme explanado na categoria de análise anterior, sempre que necessário os médicos acionam os profissionais do psicossocial.

Idealmente, a avaliação pericial deve ter como ponto de partida o relato do próprio periciado, considerando a observação do profissional de saúde para embasar a decisão (Brasil, 2017b). E para a realização da perícia, consoante informações dos sujeitos da pesquisa em relação à documentação, o servidor deverá apresentar um atestado do seu médico assistente (particular) e exames atualizados que serão solicitados de acordo com o tipo de doença.

Seguindo os princípios e diretrizes da perícia, constante no Manual (2017b, p. 5), “fica a critério do perito a presença de acompanhante durante a perícia, desde que este não interfira nem seja motivo de constrangimento, pressão ou ameaça ao perito ou ao periciado”. A presença de um acompanhante durante a perícia médica foi um ponto de discussão entre os entrevistados. Enquanto alguns consideravam essa prática como um direito fundamental do servidor, outros, em experiências anteriores, eram contrários. No entanto, a maioria dos entrevistados concordou que a presença de um familiar pode auxiliar o servidor a compreender melhor o processo e a defender seus direitos. Segue abaixo um dos depoimentos:

> *(...) é um direito... da pessoa ser acompanhada em qualquer situação. Porém a equipe que eu trabalhava anterior, antes dos atuais colegas entrarem, eram totalmente contra um acompanhante aqui dentro. Muitas vezes a gente vê que o periciado não está tendo um entendimento claro das coisas e aí um acompanhante facilita isso bastante. Fora que não fere o direito da pessoa de ser acompanhada (E3)*

Outrossim, a pericia médica pode ser realizada em trânsito e, conforme explanado no Capítulo VII do Manual (2017b), o servidor que necessitar desta avaliação deverá solicitar à área de gestão de pessoas do seu órgão, que irá recomendar à unidade SIASS e protocolar o pedido de atendimento. Concluída a

avaliação, o resultado será comunicado ao setor de pessoal do servidor; os documentos médicos, em cumprimento às normas de sigilo profissional, serão encaminhados em envelope lacrado. Além do mais, nos resultados dos estudos de Oliveira e Schmidt (2023) houveram queixas da distância que os indivíduos precisavam percorrer para chegar até a perícia, o que vai de encontro ao praticado na UFPel já que a mesma possui uma equipe formada na cidade sede da universidade e, também, há a possibilidade da perícia em trânsito.

De acordo com o depoimento dos entrevistados, a possibilidade de realizar a perícia em trânsito, embora seja um direito, dificulta a assistência direto do servidor, uma vez que o laudo emitido e o acompanhamento realizado são feitos pela unidade de saúde que efetua a perícia. Ainda, diferente da UFPel, há a fragilidade de existirem locais onde essa avaliação pericial é realizada exclusivamente por médicos, sem o apoio de uma equipe multiprofissional completa.

> *(...) O servidor tem direito à perícia em trânsito. Então, por exemplo, o servidor está em tratamento lá na Bahia. Ele tem direito a fazer a perícia em trânsito. E aí a gente acaba tendo a dificuldade desse acompanhamento, porque não é a nossa equipe médica que vai construir o encaminhamento. Em outro caso de agora, eu tenho que conseguir uma perícia em trânsito judicial. As famílias estão em Londrina e simplesmente não tem unidade pericial em Londrina. A unidade mais próxima de SIASS é em Curitiba (E6)*

> *(...) nos SIASS conseguem, por dentro do sistema, encaminhar a perícia... Então tem esse encaminhamento. Mas por exemplo, tem equipes do Instituto Federal Sul-rio-grandense, que não tem assistente social nem psicólogo na equipe, só tem médicos, a perícia médica é só com médicos, então não tem com certeza essa parte do acompanhamento multiprofissional (E4)*

O servidor que discordar do resultado da avaliação pericial possui o direito de interpor recursos administrativos em primeira e segunda instâncias e, caso não seja atendido, pode recorrer à justiça. Conforme depoimentos, o pedido de reconsideração é realizado preenchendo um formulário via ‘Sou.Gov’[3], este pedido será avaliado pela junta médica oficial da UFPel. Persistindo a negativa após o primeiro pedido de reconsideração, o servidor poderá requerer nova análise a outra unidade SIASS. Caso o resultado se mantenha adverso, restará ao servidor a via judicial.

> *(...) desde que eu estou aqui não aconteceu, porém estou há pouco tempo,né? Fazem três anos. Mas o que que eu já ouvi sobre isso? Que o servidor pode pedir uma reconsideração e depois disso ele ainda pode pedir uma avaliação em outra unidade de SIASS. Seria realizada por*

[3] Sou.Gov é uma plataforma que oferece serviços de gestão de pessoas para servidores públicos federais ativos, aposentados, pensionistas e anistiados políticos do poder Executivo Federal.

> *outros peritos. E depois disso ainda pode entrar via judicial. Mas, desde que eu estou aqui, não aconteceu isso (E3)*

Os profissionais da CSQV utilizam o meio eletrônico do SIASS (sistema elucidado no item 3.2 na página 47) para fazer o acompanhamento do servidor, registrar sua evolução, atualizar prontuário, gerar laudo, entre outros (Brasil, 2009). O laudo informa que, em caso de licenças médicas sem previsão de reavaliação, o servidor tem autonomia para retornar ao trabalho na data final indicada, sem a necessidade de passar por nova avaliação.

Após cada perícia na UFPel, um laudo com número de protocolo é gerado e encaminhado para a unidade do servidor por meio do sistema SEI. Esse documento serve como notificação de afastamento à chefia, comprovante do atendimento e permite ao servidor acompanhar o andamento da sua licença, inclusive a necessidade de novas avaliações. Toda vez que uma nova perícia é agendada o servidor deve apresentar exames complementares e atestados atualizados. Essa documentação é digitalizada e adicionada ao prontuário eletrônico do SIASS, que serve como um histórico completo do caso, incluindo a evolução do quadro clínico, as decisões médicas e o agendamento das próximas juntas.

O laudo médico do SIASS segue um modelo padrão que dá acesso ao perito para preencher apenas as datas e registrar as recomendações específicas. Nesse campo, podem ser sugeridas adaptações no trabalho, como evitar o trabalho noturno ou atividades que exijam esforço físico, visando garantir a saúde do servidor. Ainda, constante no Manual (2017b, p. 52), “o laudo pericial não se referirá ao nome ou natureza da doença, salvo quando se tratar de lesões produzidas por acidente em serviço, doença profissional ou qualquer das doenças especificadas em lei”.

Agora, discutindo os depoimentos sobre falhas no sistema e em controles, percebeu-se em um primeiro momento a falta de flexibilidade do SIASS, especialmente na emissão de laudos. Estes seguem um modelo padrão e restrito para edição, conforme explicado no parágrafo anterior, não permitindo nem mesmo informar o tipo de perícia, como por exemplo a constatação de deficiência.

Essa limitação gera a necessidade de complementar os laudos por meio de documentos manuais, aumentando a carga de trabalho dos profissionais e prejudicando os servidores que necessitam desse tipo de avaliação. Os autores Oliveira e Schmidt (2023) trazem em sua análise que a intensificação das tarefas acaba sobrecarregando os indivíduos e, por consequência, aumentando o risco de

adoecimento mental e afastamentos. Este fato pode acontecer até mesmo com os membros da PROGEP que acompanham os outros servidores que necessitam de tratamento de saúde.

Outra lacuna é o fato de que o SIASS exige apresentação de Cadastro de Pessoa Física (CPF) para agendar perícia e conceder licença. O servidor público costuma ter esse cadastro. Porém, em caso de acompanhamento de familiar, surgem dificuldades, especialmente quando o parente doente não é brasileiro. A exigência do CPF nesse contexto revela-se um entrave burocrático que impacta diretamente a vida dos servidores, indo ao encontro dos estudos de Oliveira (2013), explanado no item 2.1.1 da presente dissertação.

> *(...) o caso da licença para acompanhamento de familiar, a gente não consegue agendar a perícia se o familiar não tem o CPF. Já atendi docente que: 'Ah, mas meu pai tá morrendo lá na Argentina'. E aí não tem como se exigir que leve esse pai doente até um consulado no exterior (E6)*

Adicionalmente, foi relatado que o sistema SIASS não atende às necessidades de gestão de afastamentos, não fornecendo dados precisos, exibindo apenas o tempo total de licenças ao longo de toda carreira daquele servidor: *"(...) o que tem no nome do servidor no sistema fica ali, sinalizando o tempo total de afastamento. Há, esse já terminou, ele está há 3 mil dias (E2)".* Ainda, não consegue distinguir a temporalidade e nem identificar se é a pela mesma causa, tornando indispensável a verificação manual: *"(...) o sistema sugere avaliar a legislação. Como tem um período longo de afastamento, o sistema não sabe se é antigo ou recente, e sé é pela mesma doença, então tem que verificar de forma manual (E1)".*

Paes de Paula (2007) destaca a crescente influência da tecnologia da informação no controle das atividades administrativas. Contudo, na prática, como observamos na UFPel, a falta de sistemas automatizados eficientes para gestão de afastamentos contradiz essa tendência. Atualmente, o acompanhamento manual das licenças é uma prática ultrapassada e suscetível a erros, podendo comprometer a precisão dos dados.

Na busca por uma solução, o apoio psicossocial implementou uma planilha eletrônica para registrar e acompanhar os afastamentos em andamento. Com o objetivo de planejar o futuro desses servidores, são buscadas antecipadamente informações sobre tempo de contribuição, abono de permanência, progressão na carreira e outros dados relevantes nos diferentes núcleos da PROGEP.

Paralelamente, os peritos adotaram uma agenda detalhada, onde constam os nomes dos servidores e as datas previstas para as próximas perícias:

> *(...) então a gente já tem uma agenda pré-determinada, coloca o nome do servidor na agenda e sabemos que ele vai retornar em, por exemplo, uns 60 dias. E aí previamente a isso, nossos assistentes aqui no núcleo confirmam com o servidor a data da perícia. Mas o servidor também pode acompanhar o seu afastamento... Ele tem acesso ao laudo e pode verificar que dia a licença terminou e que logo em seguida terá uma nova perícia... e é possível entrar em contato também através do e-mail, de telefone.... (E1)*

> *(...) a gente criou uma planilha interna dos afastamentos e assim consegue chegar antes nas pessoas para acompanhar. E até mesmo buscar informações junto à outros setores sobre situação de aposentadoria, progressão funcional, abono de permanência, entre outros (E4)*

Considerando a complexidade da questão, os peritos encaminham os casos de aposentadoria por incapacidade para o apoio psicossocial, a fim de que os servidores recebam um acompanhamento personalizado, com esclarecimento de dúvidas e orientação sobre os procedimentos a serem adotados. A partir de então, as informações cruciais para esta etapa são coletadas junto ao Núcleo de Benefícios da CAP/PROGEP onde será verificado o tempo de contribuição, situação de aposentadoria, perdas e ajustes de benefícios, proventos, entre outros.

Na fase inicial de verificação, é observado o tempo do servidor. Todo o tempo de contribuição em outros regimes previdenciários, RGPS ou RPPS, seja no âmbito federal, estadual ou municipal; poderá ser averbado, desde que não haja sobreposição de períodos. A solicitação deve ser feita via SEI, acompanhada da certidão original ou da digitalizada com a certificação digital.

A efetivação da aposentadoria por incapacidade começa sua tramitação com a emissão de um laudo médico pela perícia, que será encaminhado ao NUB via SEI. A partir daí, o processo segue os mesmos passos de uma aposentadoria voluntária ou compulsória. Dentro da primeira quinzena do mês da inativação, o servidor deverá apresentar a documentação pessoal padrão, como a Carteira de Identidade e o CPF ou a Carteira Nacional de Habilitação. Segundo o Art. 188 da Lei n° 8.112/1990, o ato passa a vigorar a partir da publicação no DOU, e na UFPel, por questão de ajustes com a folha de pagamento, é adotado último dia útil de cada mês (Brasil, 1990). Além disso, é necessário apresentar cópia do Imposto de Renda do último ano, bem como o recibo de entrega. Caso o servidor possua tempo de contribuição em outros órgãos

ainda não registrado em seu assentamento funcional, este é o momento ideal para solicitar a averbação.

Dando sequência aos relatos, o processo tramitará pelas instâncias necessárias, incluindo a Comissão Permanente de Processos Administrativos Disciplinares, que realizará uma consulta para verificar se existe algum Processo Administrativo Disciplinar (PAD) em andamento contra o servidor. A existência de um PAD não impede a concessão da aposentadoria por incapacidade, mas a eventual aplicação de uma penalidade em decorrência do PAD poderá resultar na cassação da aposentadoria, conforme o Art. 134 da Lei n° 8.112/1990 “será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão” (Brasil, 1990). Essa possibilidade deverá ser devidamente registrada no processo.

A fim de atender às exigências dos órgãos de controle, é preciso comprovar a titulação dos docentes e, no caso dos técnico-administrativos, daqueles que possuem formação superior à exigida para ingresso no cargo. Caso o documento não esteja na pasta funcional do servidor, será solicitada via SEI para a CDP/PROGEP uma declaração formal que comprove a qualificação. Essa declaração deverá ser anexada no formulário eletrônico de controle do TCU.

Conforme prevê a Instrução Normativa TCU n° 78/2018 (descrita no item 2.2.2, página 39) para garantir a transparência e o controle dos processos, todos os atos de pessoal devem ser registrados no sistema e-Pessoal (Brasil, 2018b). Como parte do processo de análise, os atos são submetidos à avaliação dos auditores do Controle Interno de cada Estado, no caso da UFPel, a CGU/RS. A identificação de qualquer irregularidade resultará na emissão de uma diligência à universidade, que deverá promover os ajustes necessários para garantir a regularidade do ato. Após, a CGU emitirá um parecer sobre a legalidade dos atos e encaminhará ao TCU para julgamento. O TCU, por meio de um acórdão, decidirá se o ato é legal ou ilegal para fins de registro.

As auditorias baseadas em um plano específico, nas palavras de Magalhães Filho (2020), são essenciais para a coleta de dados, compreender o funcionamento das organizações, avaliar suas atividades e sistemas, além de medir os resultados alcançados. Tal como mencionado por um dos sujeitos da pesquisa, a inclusão do Código Internacional de Doenças (CID) em laudos médicos tem gerado divergências

entre os setores envolvidos. Enquanto a CGU/RS já solicitou esse dado através de diligências, a Auditoria Interna da UFPel impede a inclusão do CID em sistemas internos e laudos, alegando restrições legais "*(...) a CGU acaba pedindo uma coisa que não é legal. A Auditora Interna nos passou a informação que não se pode fazer. Porque não pode incluir no SEI, nem que seja restrito, nenhuma ocorrência que contenha o CID por questões de sigilo (E6)"*.

Os critérios técnicos para base de cálculo e reajustes dos proventos de uma aposentadoria por incapacidade estão em consonância com o que foi apresentado no item 2.2.2 (página 37) do referencial teórico e no tópico anterior (página 63), sustentando que servidores com menor tempo de contribuição são os mais afetados pela redução significativa dos valores nesse tipo de inatividade (Brasil, 2019). No entanto, a legislação ainda garante ao servidor a liberdade de escolher a opção que lhe for mais benéfica, seguindo o destacado no item 2.2.2 (página 38). Por exemplo, um servidor que já possui tempo suficiente de contribuição pode optar pela aposentadoria voluntária com proventos integrais, caso essa seja a alternativa mais vantajosa para ele.

Em conformidade com o parágrafo anterior, é importante destacar que, mesmo em casos que seja encaminhada a aposentadoria por incapacidade, o servidor terá a opção da aposentadoria voluntária, caso cumpra os requisitos necessários. Além disso, dependendo da doença, o aposentado poderá solicitar a Isenção do Imposto de Renda sobre os proventos, seguindo o explanado no tema emergente da categoria "marco normativo" e o legislado na CF/1988 e no manual de perícias, o que pode gerar uma economia significativa (Brasil, 1988b, 2017b).

Seguindo as normas do Art. 77 da Lei n° 8.112/1990, o "servidor fará jus a trinta dias de férias, que podem ser acumuladas, até o máximo de dois períodos, no caso de necessidade do serviço, ressalvadas as hipóteses em que haja legislação específica" (Brasil, 1990). Diante desse quesito, outro assunto evidenciado na entrevista foi sobre a complexidade da indenização de férias não usufruídas de um servidor que aposentou por incapacidade, uma vez que o período considerado como efetivo exercício para o cálculo de ressarcimento é limitado a 2 anos de afastamentos por motivo de saúde ao longo de toda a vida funcional.

Em outras palavras, é possível que o servidor tenha se afastado nos últimos 24 meses por motivo da doença que o levou à aposentadoria por incapacidade. No

entanto, se ele já havia se afastado por outras doenças em anos anteriores, o limite máximo de ausências pode ter sido excedido. Nesse caso, a indenização não será efetuada pois a legislação restringe o período indenizável.

> *(...) essa apuração do valor do ressarcimento das férias não usufruídas, nesses casos das aposentadorias por incapacidade (...) muito difícil da gente conseguir pagar, porque se a pessoa teve de licença nos dois anos, ela não podia gozar das férias. Não foi algo assim que não gozou por necessidade de trabalho, que pudéssemos indenizar depois do aposentamento (...) é que para cálculo da indenização, consideramos os dias de efetivo exercício e no caso de incapacidade, o que excedeu dois anos começa a descontar desse efetivo exercício. Só conta como efetivo exercício até dois anos de afastamento por problemas de saúde e ao longo de toda a vida funcional. Então, pode a pessoa nos últimos dois anos ter acometido a doença que causou a incapacidade, mas no período anterior ela tenha se afastado por outros motivos, e isso acaba ultrapassando o efetivo exercício não gerando o benefício para ela, do direito à indenização das férias, porque o direito às férias só se estivesse em exercício (E9)*

Quando questionados sobre algum impedimento para exercer outros serviços após a aposentadoria por incapacidade o relato foi de que essa modalidade é incompatível com o exercício de qualquer atividade remunerada. O servidor que se aposenta por esse motivo é considerado totalmente incapaz para o trabalho, independentemente de sua natureza ou relação com as atribuições do cargo anteriormente ocupado. E, não só a remunerada, mas também a voluntária "*(...) tem a ver com o que torna ele apto ao trabalho, se ele está realizando essa atividade, supõe-se que a incapacidade dele não estaria mais presente, ele teria que passar por uma nova reavaliação da perícia e voltar a trabalhar (E9)"*.

Na rotina do sistema SIAPE (2024), a aposentadoria de um servidor, seja ela compulsória, voluntária ou por incapacidade, acarreta a mudança de seu status de ativo (*EST01*) para aposentado (*EST02*), liberando a vaga para nova nomeação caso o cargo não esteja em extinção, consoante o exposto na página 57 (Brasil, 2018a). Ainda, caso ocorra uma reversão (explicada a seguir), não significa necessariamente que o servidor vai retornar ao mesmo cargo com o mesmo código de vaga. O servidor pode ocupar um cargo equivalente, com código diferente, conforme o depoimento abaixo:

> *(...) o que pode acontecer, ele vir a ser considerado apto de nova atividade e ter que ocupar de novo esse cargo, mas não necessariamente ele vai ocupar esse mesmo cargo, o mesmo código de vaga que ele ocupava antes. Por exemplo um administrador, ele vai voltar a ser administrador, mas o código de vaga daquele cargo não vai ser o mesmo, provavelmente vai ser um código de vaga diferente. A não ser que seja muito imediato, assim, uma questão não conseguir ter tempo de prover aquela vaga que está disponível, para aquele cargo que ele deixou vago (...) é muito difícil isso acontecer, geralmente o código de vaga é outro. Então (...) no*

> *momento em que ele aposenta, é um cargo vacante, como o de todos os outros aposentados (E9)*

Segundo o legislado no Art. 25, inciso I, da Lei n° 8.112/1990 reversão é o regresso à atividade de servidor jubilado “por invalidez, quando junta médica oficial declarar insubsistentes os motivos da aposentadoria” e será feita no mesmo cargo ou no cargo resultante de sua transformação. E, no caso do citado inciso I, “encontrando-se provido o cargo, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga” (Brasil, 1990). É importante destacar que não há registros recentes de reversões de aposentadorias por incapacidade (SIAPE, 2024).

Constante no Art. 25, inciso II, alínea “d”, da Lei n° 8.112/1990, o prazo para requerer a reversão da aposentadoria é de cinco anos a contar da data da aposentadoria, independentemente de sua natureza: compulsória, voluntária ou por incapacidade (Brasil, 1990). Parte dos participantes da pesquisa relatou que os últimos casos de reversão de aposentadoria na UFPel ocorreram há aproximadamente duas décadas, em torno dos anos de 2005 e 2006. Outros participantes, por sua vez, mencionaram terem efetuado uma perícia em trânsito para outro órgão do SIASS e, como resultado desse processo, teve uma aposentadoria revertida.

Caso um servidor aposentado por incapacidade julgue sua capacidade laboral restabelecida, ele poderá solicitar a reversão e, se deferida, retornar ao exercício de suas funções anteriores. Além de ocorrer por requerimento do jubilado, outro fato que pode culminar em uma reversão de aposentadoria por incapacidade é por meio de acórdão do TCU e, também, é comum que os peritos médicos já deixem prevista uma nova avaliação para servidores que foram inativados com doenças que possam evoluir para uma melhora, a fim de verificar a evolução do quadro clínico e a possibilidade de retorno ao trabalho.

> *(...) se a doença é irreversível, não teria como reverter a capacidade laborativa da pessoa, a reavaliação não vai mudar, né? Então depende muito do tipo de complicação que a pessoa tem, da doença que ela tem... se é uma limitação crônica progressiva, por exemplo né, não vai mudar a reavaliação. Agora, se dependendo de uma cirurgia, ou de uma intervenção, ou de um tratamento até psiquiátrico, por exemplo, otimizado, a pessoa, por algum motivo, pode conseguir retornar às atividades laborais, então já deixamos uma reavaliação prevista (E1)*

O estudo de Lima *et al.* (2024) traz que trabalho é mais do que apenas uma atividade para sustento uma vez que ele estrutura nosso dia a dia, influencia nossas relações e define nossa posição na sociedade. O adoecimento, ao interferir na

capacidade de trabalhar, impacta profundamente essa esfera da vida, gerando mudanças significativas em diversos aspectos. Nesse contexto, os participantes da pesquisa destacaram que sempre que possível buscam por alternativas para que os indivíduos com algum tipo de enfermidade possam seguir suas atividades laborais, com a motivação principal de evitar a aposentadoria por incapacidade, visto que essa que pode acarretar em uma redução significativa da renda e, consequentemente, afetar a qualidade de vida.

A categoria “critérios técnicos” sinalizou a necessidade de ajustes nas atividades laborais dos servidores, abrindo caminho para a etapa final da análise desta temática. A readaptação seria uma alternativa promissora, no entanto, os dados analisados na categoria "marco analítico" indicam que nenhuma medida desse tipo foi implementada na UFPel após a última reforma previdenciária. Já explanado anteriormente, a readaptação assume caráter obrigatório (item 2.3) e o laudo médico, padrão SIASS, emitido para encaminhar a aposentadoria por incapacidade afirma, de forma breve, que essa medida já foi experimentada sem resultados positivos. Detalhes sobre a condição de saúde do servidor e as tentativas de readaptação ficam restritos ao prontuário médico, por questões de sigilo.

Segundo relatado pelos entrevistados, mesmo sem readaptações efetivas foram realizadas algumas adaptações nas funções seguindo o manual de perícias (Brasil, 2017b). A classificação como portador de limitação de função, explanada no item 2.3 (página 41) é definida pela junta médica desde que concluíssem que o servidor poderia executar mais de 70% das atribuições de seu cargo, ainda que com restrições em algumas atividades, mantendo-o em seu cargo original.

O processo de avaliação dos peritos tem seu início com a solicitação ao servidor de um atestado do médico particular. Esse documento, emitido pelo médico assistente, deve detalhar as limitações do servidor. Com base nesse atestado, o apoio psicossocial entrará em contato com a unidade de lotação do servidor para avaliar as condições e propor medidas como adaptações no ambiente e, caso necessário, até mesmo uma remoção para outro setor, visando atender às recomendações médicas.

O processo de adaptação terá início com a consulta à descrição do cargo no Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação e a coleta de informações adicionais junto ao gestor da unidade. É importante ressaltar que todas as etapas desse processo serão realizadas com a autorização do servidor, garantindo

assim a preservação de sua privacidade e o cumprimento das normas éticas. Ainda sobre o PCCTAE e a readaptação para exercício de cargos, segue abaixo o relato de um dos entrevistados:

> *(...) o problema real da readaptação nas universidades é justamente a especificidade dos cargos. É tão descritivo, bem delimitada a atribuição de cada cargo, que no momento que vai tentar readaptar, por exemplo, um assistente de administração, não consegue se achar uma outra função que ele possa ser readaptado naquele mesmo nível... Senão teria que readaptar ele para nível acima, por exemplo, como administrador. Então não pode, esse tipo de ascensão funcional não pode acontecer. Então você não consegue readaptar ninguém, justamente pela especificidade do cargo (E9)*

Finalizando a explanação da temática, nas palavras de Oliveira e Schmidt (2023), a experiência de retorno ao trabalho, mesmo em uma função readaptada, demonstrou ser um fator crucial para a recuperação do significado do trabalho, da identidade profissional e da sensação de inclusão.

- **Temas emergentes a partir da categoria "Percepções"**

Nesta última categoria, o foco se deteve nas percepções e experiências dos sujeitos da pesquisa, buscando compreender como eles vivenciam os processos de aposentadoria por incapacidade e de readaptação para exercício de cargo. Essa abordagem reconhece que a realidade social é construída a partir das interações entre os indivíduos e o contexto em que estão inseridos.

Ao iniciar a exploração das entrevistas, o tema emergente mais citado da presente categoria foi, sem dúvida, o impacto financeiro causado à um servidor que aposenta por incapacidade. A redução salarial é um retrocesso significativo e pode ter consequências graves para a saúde e a qualidade de vida dos beneficiários. Os pesquisadores Amâncio, Mendes e Martins (2021) trazem a questão financeira como uma pauta recorrente nas demandas dos servidores públicos e, ainda, que a mesma está intrinsecamente ligada à percepção de qualidade de vida no trabalho.

> *(...) cai, cai bastante, né? Especialmente para aqueles que não possuem muito tempo de contribuição. E o valor, o valor em si não é revisado periodicamente não... Os reajustes desses proventos são os mesmos reajustes concedidos para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (E9)*

> *(...) o principal desafio que eu considero é o que o servidor vai receber de benefício para a aposentadoria, ele acaba tendo uma redução do salário. Então, muitos servidores acabam, mesmo não conseguindo trabalhar e tendo muita limitação, acabam não querendo se aposentar por invalidez, porque irão ter essa redução em folha de pagamento (...) isso acaba que*

> *a gente vê no bolso do servidor que eles falam bastante e torna uma dificuldade pra nós também nesse sentido (E1)*

Conforme já mencionado na página 64, a Lei n° 8.112/1990 garante o ressarcimento parcial do custeio da assistência à saúde suplementar. Por sua vez, a Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME n° 97, de 26 de dezembro de 2022, detalha os critérios de eligibilidade, como a faixa etária e a renda do servidor (Brasil, 1990, 2022b). Apesar do subsídio da União, não elimina a necessidade de os servidores arcarem com a coparticipação, o que torna a manutenção de um plano de saúde um encargo financeiro considerável. Além disso, a precariedade do sistema público de saúde limita o acesso a serviços essenciais.

Considerando os obstáculos acima e a dificuldade de aderir ao tratamento durante o afastamento, os entrevistados acreditam que muitos servidores abandonarão o tratamento após a jubilação devido à redução da renda, o que pode agravar seus quadros clínicos. Essa fragilidade é confirmada pela dissertação de Medeiros (2010), que aponta que situações de saúde mais complexas são agravadas por essa realidade.

> *(...) é um rebaixamento muito drástico. Infelizmente a tendência é quando tem esse rebaixamento, que não é pouco, é a pessoa não seguir seu tratamento de saúde (...) se já foi difícil para uma pessoa fazer uma adesão a um tratamento durante os dois anos de afastamento, a tendência de abandonar o tratamento é muito maior por causa da questão financeira (E4)*

Observando os depoimentos, percebe-se que a aposentadoria é vista como uma nova fase da vida, e não como um ponto final na carreira. No entanto, a dificuldade financeira enfrentada por muitos aposentados é uma realidade preocupante. É importante ressaltar que, por trás de cada solicitação de empréstimo, existe uma pessoa com suas necessidades e desafios.

> *(...) sempre trabalha nessa perspectiva, de que o aposentado continua da UFPel... Então, a gente vai continuar atendendo o aposentado, e é uma das preocupações que temos... Vemos ele aqui pedindo empréstimo, sabe? Vendo informações sobre empréstimos... Então, essa pessoa continua o nosso colega, só que não "em atividade" nesse momento, mas a gente continua vendo. E essa é a parte muito ruim. Enfim, acho que o maior dos desafios que a gente pode falar é o que a gente sente em relação à questão financeira, que é muito delicado (E4)*

A partir das informações colhidas, além da questão financeira é dado destaque ao sofrimento psíquico, já que além das limitações impostas pela condição de saúde, a pessoa precisa lidar com a interrupção abrupta da carreira, a redução da renda e a

necessidade de reavaliar seus projetos de vida. Segundo Santos e Furtado (2022), para a citada situação não é possível calcular o impacto do ponto de vista quantitativo uma vez que atinge diretamente a vida das pessoas, gerando sofrimento, perdas e transformações nas relações sociais.

O rebaixamento cognitivo desencadeia uma série de desafios que vão além das limitações físicas e mentais, podendo gerar intensa dor emocional já que a pessoa precisa lidar com a frustração, a angústia e a incerteza sobre o futuro. Nos estudos de Araujo e Barbosa (2020), evidencia-se que, quando uma pessoa com limitações se torna incapaz de garantir uma vida digna para si e seus dependentes, especialmente em larga escala, o Estado, conforme previsto na Constituição (Brasil, 1988), tem o dever inalienável de assegurar seus direitos sociais. Nesse contexto, o acompanhamento psicológico emerge como um recurso para auxiliar o indivíduo a lidar com as transformações e encontrar novas formas de se relacionar com o trabalho e com a vida.

> *(...) quando há o rebaixamento cognitivo, se torna desafiador ter um retorno ao trabalho. E eu acho que um dos desafios maiores ainda é a pessoa lidar com suas limitações no momento que chega no final de carreira abrupto, não preparado, não planejado por um motivo de adoecimento, e ele tem que lidar com suas limitações, tem que lidar com uma baixa na sua renda familiar, na sua renda pessoal, e tem que encontrar uma maneira de elaborar as suas dificuldades (...) de estar incapacitado para o trabalho. Então, esses desafios eu acho que são os que mais trazem sofrimento psíquico pra pessoa, e que têm que ser realmente mais acompanhados. Parece que é um dos desafios maiores junto com o rebaixamento de renda (E5)*

A dinâmica se inverteu: enquanto antes os problemas pessoais afetavam o trabalho, atualmente o estresse e as angústias profissionais se estendem para a vida pessoal, atingindo até mesmo aqueles que cuidam da saúde dos outros (Conte, 2003). Conforme relatado pelos entrevistados, é emocionalmente desgastante também para os sujeitos da pesquisa ter que lidar com situações em que a aposentadoria por incapacidade se torna inevitável. A consciência de que uma pessoa está sendo despojada de sua vida profissional e que os benefícios provavelmente serão insuficientes para garantir seus cuidados básicos causa uma angustia profunda também na equipe.

> *(...) enquanto profissional, acho que o desafio é que é muito triste você ter que encaminhar uma situação de aposentadoria por incapacidade... da pessoa que está naquela condição que você não vê forma de reverter e ela sai com proventos que às vezes não consegue nem pagar o plano de saúde pra cuidar da sua própria saúde. Então, pra nós, assim, o que a*

> *gente percebe é que ninguém quer que chegue ao ponto dessa aposentadoria (E6)*

A atenção humanizada, marcada pela empatia, é essencial para a oferta de serviços de saúde de qualidade. Ao se colocar no lugar do outro, o profissional não apenas facilita a comunicação, mas também otimiza o processo de diagnóstico e tratamento (Neves e Moreira, 2021). Por isso, alguns dos sujeitos da pesquisa relataram que seguem uma abordagem flexível e adaptável às necessidades de cada servidor. Já outros destacaram que, apesar da necessidade de individualizar cada caso, é crucial que a instituição estabeleça certas diretrizes para uniformizar a gestão dos processos, contribuindo para um ambiente mais justo e seguro para todos os envolvidos, assim evitando excessos de permissividade e garantindo uma condução de forma ética e eficiente.

Adicionalmente, foi relatada que a reintegração de servidores com limitações físicas ou mentais ao ambiente de trabalho impacta na produtividade e pode gerar tensões. A falta de compreensão dos colegas, que podem se sentir sobrecarregados com as demandas redistribuídas e pela ausência desse servidor em momentos de tratamento, é um desafio comum nesses casos. Além disso, vale destacar que algumas equipes possuem líderes com grande sensibilidade e capacidade de acolhimento, criando um ambiente propício para a adaptação. No entanto, nem todas as unidades oferecem esse suporte, o que é confirmado na pesquisa de Medeiros (2010), a qual relata em seu estudo de caso que, em uma reunião de diretores, um deles demonstrou desprezo por servidores readaptados, reforçando a cultura organizacional que marginaliza esses profissionais. Por isso, em situações como essa, a remoção do servidor para uma unidade mais adequada deve ser considerada.

Alguns dos sujeitos da pesquisa afirmaram que o apoio psicossocial frequentemente recebe reclamações de algumas unidades em relação à alta frequência de afastamentos por motivos de saúde dos servidores, o que pode gerar um desequilíbrio na distribuição de tarefas, sobrecarregando os demais membros da equipe. Os estudos de Amâncio, Mendes e Martins (2021) apontam para a necessidade de as instituições públicas implementarem programas de qualidade de vida no trabalho que promovam uma boa organização das atividades, evitando a sobrecarga dos servidores e garantindo condições de trabalho justas e adequadas.

A percepção de injustiça na divisão de trabalho pode minar a coesão da equipe e levar à desmotivação, com alguns membros sugerindo, como saída para a situação

insustentável, a aposentadoria do colega que está afastado por motivos de saúde ou com suas atividades reduzidas. Mesmo com concursos em andamento, a vaga de um servidor que se aposenta nem sempre pode ser preenchida imediatamente. Isso ocorre, principalmente, quando o cargo está em extinção e não há previsão legal para novas nomeações, conforme explicado na página 57 (Brasil, 2018a).

Ainda, em relação a produtividade, foi dito pelos entrevistados que a capacidade de um funcionário em manter suas atividades durante o acompanhamento de uma doença varia de caso a caso. Santos e Furtado (2022) trazem em seus estudos que para reintegrar trabalhadores, as instituições e os gestores devem buscar soluções que permitam adaptar as atividades às capacidades do indivíduo, sem comprometer os padrões de produção. Forçar o retorno ao trabalho de alguém que não está apto pode gerar problemas tanto para o indivíduo quanto para a instituição. Ademais, ignorar a avaliação do médico particular do servidor e forçar o seu retorno pode gerar consequências graves e irreversíveis.

> *(...) uma das coisas que já é procedimento técnico, é que vem o atestado do médico assistente da pessoa. E pode acontecer de ele que não liberar pro retorno ao trabalho. Já tivemos situações assim, que o médico assistente diz que não libera. (...) E o critério é: se o seu médico está dizendo que você não pode voltar, a gente acaba tendo que acatar e aposentar mesmo (E4)*

Devido às questões éticas e ao sigilo médico, informações sobre a doença de um servidor não podem ser divulgadas em sistemas como o SEI ou em outros locais. Mesmo nas respostas em situação de ouvidorias, as informações devem ser limitadas. Embora seja possível discutir com a chefia procedimentos para afastamentos, a falta de compreensão de alguns colegas sobre as necessidades do servidor pode gerar julgamentos e criar um ambiente de trabalho hostil, o que pode ser exemplificado no depoimento que segue:

> *(...) esse é um dos grandes desafios da CSQV. As pessoas falam mal por não conhecer, porque não podemos chegar abrindo tudo. A gente vai falar com a chefia, e aí tu sendo a chefia sabe detalhes do caso. Então algum colega do setor não faz ideia do que está acontecendo e acaba julgando: "por que você tá acobertando o fulaninho?" Mas a gente não pode tornar pública a informação do que a pessoa tem... Dependendo da comorbidade, ela não vai poder, por exemplo, trabalhar na chuva porque se ela pegar uma pneumonia ela vai morrer (E4)*

Como destacado na página 61, desde a promulgação da EC n° 103/2019, a UFPel não implementou nenhuma readaptação formal de servidores. Entretanto, a universidade tem adotado medidas para adaptar as atividades de servidores que

adquiriram alguma limitação, permitindo que continuem desempenhando suas funções no mesmo cargo (SIAPE, 2024). Os entrevistados valorizam a possibilidade de o servidor continuar trabalhando mesmo com restrições, pois isso representa uma oportunidade de manter sua autoestima, além de evitar os impactos sociais e econômicos da aposentadoria por incapacidade.

A percepção manifestada acima vai ao encontro da pesquisa de Lima *et al.* (2024), onde os autores trazem que a palavra “incapacidade” carrega um estigma negativo, associado à ideia de inutilização, enquanto o permanecer no trabalho atua como um fator de proteção, proporcionando um sentido de propósito e reconhecimento. Ademais, vai de encontro aos resultados obtidos por Amaral e Mendes (2017), apontando que pode gerar uma profunda crise de identidade profissional a condição que os servidores adaptem suas atividades, já que a sensação de não poder utilizar todas as suas capacidades e contribuir de forma plena para a instituição pode levar a um sentimento de inutilidade e desvalorização.

Adicionalmente, o estudo aprofundou a compreensão sobre algumas das dificuldades e obstáculos que os participantes vivenciaram na tentativa de um processo de readaptação, a começar pela restrição nas especificidades de cada cargo. Um ponto insatisfatório elencado foi a ausência de normas claras para guiar a condução de um processo de readaptação. A falta de uma regulamentação, aliada as lacunas nos sistemas, impede uma atuação mais eficaz tanto do servidor quanto da administração pública, comprometendo a qualidade dos serviços.

A normatização dos procedimentos, nas palavras de Medeiros (2010), ao estabelecer diretrizes claras, contribui significativamente para a organização do processo. No entanto, segundo a autora, a mera existência de uma norma legal não é suficiente para transformar a realidade e é preciso que os profissionais sejam engajados para que a transformação seja efetivada na instituição e aplicada no dia a dia. Os entrevistados desta dissertação defendem que seja feita uma normatização que, além de estabelecer parâmetros gerais, conceda às instituições a autonomia necessária para adaptarem-se às suas realidades específicas.

> *(...) temos essa organização interna, assim, que eles teriam que ver a nível nacional de fazer algum protocolo que respaldasse as equipes pra gente não se sentir tão culpado, às vezes, sabe? E que entendesse que o funcionamento de uma universidade é diferente. Não é todo mundo assistente em administração, não é. São vários cargos e como é que a gente readapta se a pessoa passou a vida inteira fazendo aquilo ali. Vai readaptar alguém do administrativo para, por exemplo, alimentar os animais lá na veterinária. Tem coisas assim que são mais difíceis.*

> *Docente, vai para onde? Então, eles teriam que ter um olhar para as especificidades de cada área (E4)*
>
> *(...) e a regulamentação com uma certa autonomia também para as instituições. Sim, porque não adianta uma regulamentação que amarre... Porque é isso que a gente sofre na pele às vezes. Dessas regulamentações que são a nível nacional e que não preveem essa especificidade das universidades. E aí eles amarram pra um único tipo de encaminhamento (E8)*

A legislação vigente, ao tentar padronizar os processos de instituições tão distintas, acaba sendo inflexível e pouco adaptável (Brasil, 2017b, 2019). É preciso reconhecer que cada instituição possui suas próprias dinâmicas e necessidades, e a legislação deve permitir uma certa margem de manobra para que cada uma possa encontrar as melhores soluções.

> *(...) tem uma política pra unidade SIASS, e dentro dela tem as universidades, o INSS, os Ministérios, tens tudo e faz uma legislação que acha que vai dar conta de todos... e não dá conta! não vai dar! é muito diferente! (...) por isso que não pode ser tão engessada, tem que ter uma regulamentação que te dê um panorama, pra que tenha um resguardo da equipe, mas que deixe o órgão ter uma certa autonomia (E8)*

Na realidade atual da universidade, as funções são singulares, com atividades bem restritas. No entanto, a flexibilidade de cargos genéricos irá facilitar a readaptação profissional, especialmente em níveis técnicos, conforme discutido anteriormente (página 61). Essa mudança está em fase de implementação, documentada no Relatório Técnico CNSC n° 01/2024, já detalhado na seção anterior (Brasil, 2024b). Opinião essa apresentada no trecho: *“no momento que trazer os cargos de forma genérica, generalista, vai ser mais fácil readaptar alguém. Mas enquanto for muito específico, do jeito que é, nossa carreira não permite (E9)”.*

Outro ponto crucial diz respeito à composição das equipes que atendem aos servidores. O estudo de caso do “Programa Ressignificar”, conduzido por Lima *et al.* (2024), demonstra a eficácia de uma equipe interdisciplinar nesse tipo de atendimento. Igualmente, os participantes da presente pesquisa avaliaram positivamente a estruturação do grupo de trabalho da CSQV da UFPel e ainda, foi destacada a sinergia entre os profissionais, garantindo que todos estejam alinhados com os objetivos em comum *“(...) essa relação de proximidade entre vocês também é bem importante (E8)*”. Ainda, na visão dos entrevistados, em outras instituições não segue essa mesma realidade, pois enfrentam problemas como, por exemplo, a escassez de certos cargos e vagas no MEC, não sendo possível a formação com diferentes áreas do conhecimento.

> *(...) depende muito das equipes né. E essas equipes de saúde e qualidade de vida, elas não são bem estruturadas em muitos lugares. E então entram em outros problemas, como as faltas de cargos no MEC, as faltas de vagas... Esbarra em outros problemas, que às vezes até pra praticar política, por mais que exista uma intenção, não tem uma equipe que talvez pudesse dar esse suporte que conseguimos reestruturar hoje em dia aqui na UFPel (E8)*

No tema emergente anterior foi explicitada a reversão de aposentadoria (página 74); a rotina burocrática adotada na UFPel é de que o servidor permaneça em acompanhamento e afastamento por motivo de saúde até o prazo máximo permitido em lei de 24 meses, conforme Art. 188, § 1°, da Lei n° 8.112/1990 citado anteriormente (Brasil, 1990). Ao buscar as visões dos entrevistados sobre essa situação, alguns consideram que é muito difícil reverter uma inativação por incapacidade, pois percebem que a inaptidão tende a se consolidar com o passar do tempo, tornando a volta ao trabalho ainda mais improvável.

> *(...) mas acaba sendo bem difícil, porque se a pessoa acaba ficando dois anos, se a perícia faz isso, de esgotar os dois anos de licença de saúde para depois encaminhar a aposentadoria por incapacidade, quer dizer, é muito difícil da pessoa num prazo de até cinco anos após aposentar, não ter mais a incapacidade. É bem difícil (E9)*

Os estudos de Santos e Furtado (2022) apontam que a atualização profissional por meio de treinamentos é fundamental para facilitar o retorno do servidor, permitindo que ele adquira as habilidades necessárias para o desempenho das suas funções, seja em caso de reversão da aposentadoria ou de readaptação outro cargo. Conforme já mencionado, não foram registrados casos de reversão ou readaptação nos últimos anos. De acordo com os entrevistados, não houve necessidade de treinamento, uma vez que as adaptações realizadas se limitaram às funções já exercidas pelos servidores. No entanto, eles consideram que a oferta de cursos de capacitação é uma possibilidade dentro do âmbito da CDP/PROGEP.

Já no tema emergente “marco normativo” foi explanado sobre a desatualização do manual de perícia médica, especialmente em relação a critérios de readaptação e avaliação de doenças (Brasil, 2017b). A percepção dos envolvidos é que a classificação das doenças parece ser arbitrária, desconsiderando, de forma injustificada, o impacto de diversas condições que podem ser tão incapacitantes quanto àquelas listadas no manual. Essa visão corrobora a pesquisa de Araujo e Barbosa (2020), que demonstra como a rigidez dos critérios legais para a avaliação de uma situação de saúde impede que muitos indivíduos com doenças incapacitantes tenham acesso a benefícios.

> *(...) acho que tinha que ter uma atualização do próprio manual, né? Atualizando as doenças... Acredito ser até injusto (...) quando o servidor não consegue, por exemplo, readaptar de jeito nenhum e precisa se aposentar por incapacidade, eu acredito ser um pouco injusta as doenças que hoje em dia estão especificadas em lei. Algumas são concedidas e outras não. Em que base foi feito isso? Porque algumas doenças são tão incapacitantes quanto outras. Mas aí não é uma questão daqui da UFPEL em si, é uma questão muito maior que tem que ser revista (E1)*

Quando questionados sobre as perspectivas das garantias dos direitos relataram que sempre buscam a melhor opção para o servidor que necessita do acompanhamento da equipe. A percepção é que os beneficiários poderão inativar por tempo de contribuição (se preenchido os requisitos) em detrimento da aposentadoria por incapacidade, motivados principalmente por questões financeiras, como o cálculo dos proventos.

> *(...) aquele servidor, que é muito antigo, tem a possibilidade de aposentar com paridade por proventos integrais, ainda que a perícia encaminhe uma aposentadoria por incapacidade. Se ele tem tempo pra se aposentar numa integral, não precisa necessariamente sair na aposentadoria por incapacidade, ele pode escolher, sempre é facultado ao servidor, ele tem essa opção. E acaba que, óbvio, se ele tiver todo o tempo de contribuição que precisa pra aposentar com proventos integrais e paridade, é o que ele vai pedir. Até porque se a doença dele for constante em lei para fins de isenção do imposto de renda, ele vai pedir para a perícia a isenção do imposto de renda depois. Então, todos que puderem escapar da aposentadoria por incapacidade vão escapar... até mesmo por conta do cálculo, da redução dos proventos (E9)*

Há ainda a visão de que alguns advogados particulares podem influenciar indevidamente os servidores, orientando-os a solicitar a aposentadoria por incapacidade com o objetivo de obter benefícios fiscais, como a isenção do Imposto de Renda. Isso pode gerar expectativas equivocadas e prejudicar o servidor, pois a isenção do Imposto de Renda para doenças graves é independente do tipo de aposentadoria, conforme detalhado na página 63: *“(...) esse é um dos problemas... os advogados influenciam da forma que melhor convém para eles, porque depois possivelmente o advogado vai entrar na justiça para tentar a integralidade (E8)”*.

Os desfechos encontrados na pesquisa de Medeiros (2010), indicam que a condução da perícia médica na rede pública de ensino do Distrito Federal subestima, de forma recorrente, a doença e gera desconfiança, transformando esse processo em uma experiência negativa, marcada por sofrimento e desvalorização profissional. Essa má reputação também é atribuída ao INSS, segundo a percepção de um dos participantes da presente dissertação, contribuindo para que muitos servidores cheguem à avaliação médica na UFPel com receio de serem penalizados. No entanto,

na universidade, busca-se reverter esse cenário, oferecendo um atendimento humanizado, onde o servidor se sinta acolhido e compreendido, com o objetivo de avaliar sua real condição de saúde e buscar soluções que promovam seu bem-estar, o que pode ser exemplificado no depoimento que segue:

> *(...) tem alguns que vêm com um certo medo, achando que a perícia tem um caráter punitivo... Acho que talvez motivados por tudo que se escuta do INSS, mas tentamos fazer uma perícia diferente aqui, acolher realmente o servidor, mostrar que a gente pensa realmente na saúde dele, na melhora da condição (E3)*

E, por fim, Santos e Furtado (2022) apontam que além do treinamento dos servidores readaptados, é necessário aprimorar as competências dos gestores por meio de programas de desenvolvimento, visando otimizar a tomada de decisões e o gerenciamento dos processos. Esse estudo é ratificado na visão de alguns dos entrevistados, os quais trouxeram que a falta de preparo profissional na condução dos processos de aposentadoria, especialmente no que diz respeito aos procedimentos e critérios de avaliação em situações de saúde, gera lacunas no acompanhamento dos servidores na UFPel e permite a persistência de comportamentos que prejudicam a instituição. A implementação de programas de capacitação para os gestores é, portanto, essencial para garantir a qualidade dos processos internos.

5 Considerações finais

A dissertação buscou, sob uma perspectiva teórica sólida, aprofundar a compreensão sobre as percepções dos servidores da PROGEP/UFPel envolvidos nos processos de aposentadorias por incapacidade para o trabalho e readaptação para exercício de cargos, a fim de identificar como as regras advindas na EC n° 103/2019 estão sendo interpretadas e vivenciadas no âmbito da universidade. A pergunta que motivou este estudo foi: “de que maneira vem sendo percebidas as políticas institucionais na Universidade Federal de Pelotas após a implementação da reforma previdenciária?”.

Os dados das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo de Bardin (2021), a fim de alcançar os objetivos propostos. Ao estudar as novas regras previdenciárias, percebe-se que as teorias da previdência social brasileira forneceram um arcabouço teórico indispensável para captar a visão dos servidores sobre a implementação de políticas públicas. Dada a atualidade e complexidade do tema, não foi possível esgotar a análise da percepção social sobre essas novas normas. No entanto, foi possível verificar a dinâmica adotada nas práticas administrativas da UFPel, contribuindo para a identificação de oportunidades de melhoria.

Ao longo da pesquisa, as entrevistas e o material documental foram analisados de forma minuciosa, sendo possível atender aos objetivos propostos pela pesquisa, tanto o geral quanto os específicos. Em relação ao primeiro, foi possível aprofundar os conhecimentos sobre como ocorrem os encaminhamentos de aposentadorias por incapacidade na universidade, desde o início do acompanhamento de saúde do servidor até a sua jubilação.

Os servidores que demandarem acompanhamento de saúde terão seu primeiro atendimento dentro da PROGEP junto à CSQV, por uma equipe multiprofissional formada por médicos, assistentes socias e psicólogos. Seguindo o protocolo

institucional, as intervenções serão definidas com base na análise do prontuário do servidor, avaliando cada caso de forma individual. Os responsáveis pela emissão do laudo pericial é a junta médica da UFPel, composta por três médicos peritos e, sempre que necessário, os médicos podem acionar os profissionais do psicossocial.

Diante da complexidade dos processos de aposentadoria por incapacidade, os servidores podem contar com acompanhamento psicossocial para lidar com as questões emocionais envolvidas nessa transição, além de receberem orientações detalhadas sobre os procedimentos administrativos. Para que um servidor se aposente por incapacidade, é necessário que ele tenha passado por um período de afastamento do trabalho para tratamento de saúde. Essa licença tem um prazo máximo de vinte e quatro meses. A efetivação da aposentadoria se dá com a publicação no DOU. É importante destacar que, se a junta médica concluir que o servidor está permanentemente incapacitado para o trabalho, a aposentadoria poderá ser concedida antes mesmo do término dos 24 meses de afastamento.

Paralelamente, o Núcleo de Benefícios da CAP/PROGEP realiza a análise técnica do processo, verificando o tempo de contribuição do servidor, os requisitos para a aposentadoria e os cálculos necessários. É importante ressaltar que a aposentadoria voluntária é um direito do servidor. Isso significa que, mesmo com um laudo médico indicando incapacidade, o servidor pode optar por se aposentar voluntariamente, desde que atenda aos requisitos legais específicos. Dessa forma, o servidor tem autonomia para escolher o benefício que lhe for mais vantajoso.

A análise dos depoimentos dos sujeitos da pesquisa convergiu para um ponto central: a redução drástica da renda é a maior preocupação para os servidores que se aposentam por incapacidade. Segundo os relatos, além das dificuldades financeiras, muitos aposentados enfrentam sofrimento psíquico devido à interrupção abrupta da carreira e à necessidade de reavaliar seus projetos de vida, somados às limitações impostas por suas condições de saúde. A equipe da PROGEP compartilha da angústia desses servidores, gerando sentimento de impotência e frustração em todos os envolvidos.

Já ao averiguar como se dá o processo de readaptação para exercício de cargos na universidade foi percebido que, desde a promulgação da EC nº 103/2019, não houve formalização de nenhum caso. Um ponto crítico destacado foi a desatualização do manual de perícias médicas, principalmente em relação à avaliação

de doenças e aos procedimentos e critérios técnicos para readaptação. Segundo os participantes da pesquisa, a classificação das doenças é arbitrária, excluindo diversas condições que podem ser igualmente incapacitantes. Sem uma regulamentação específica para readaptação, a aposentadoria por incapacidade pode ser a única alternativa considerada, na falta de diretrizes claras para outras opções.

Um dos principais obstáculos para a readaptação na UFPel, e também em algumas outras universidades brasileiras, reside na alta especificidade dos cargos. A padronização de cargos e salários através do PCCTAE é fundamental, no entanto, os participantes da pesquisa destacam a urgente necessidade de atualizar as descrições dos cargos, que se encontram defasadas. A delimitação excessiva das funções impede a flexibilidade necessária para realocar os servidores quando necessário.

Uma alternativa adotada na instituição foi adaptar as atividades dos servidores que adquiriram alguma limitação, permitindo que exerçam funções compatíveis com suas novas condições, mantendo-os no mesmo cargo e valorizando sua permanência no quadro funcional. A possibilidade de continuar trabalhando, mesmo com restrições, pode ser considerada fundamental para a manutenção da autoestima e bem-estar, além de evitar os prejuízos sociais e econômicos da aposentadoria por incapacidade.

Um ponto relevante levantado pelos entrevistados é a proposta de criação de cargos genéricos de nível “C”, “D” e “E” no PCCTAE, a qual está em fase de implementação. Essa iniciativa prevê a criação de cargos como Auxiliar, Técnico e Analista em Educação, com diferentes níveis de escolaridade. Ao contrário dos cargos atuais, muito específicos, os cargos genéricos permitirão uma maior flexibilidade na alocação de servidores, especialmente em níveis técnicos, considerando seus diferentes níveis de escolaridade e especialização, facilitando, assim, processos de readaptação.

A pesquisa foi inicialmente concebida para analisar as mudanças ocorridas nas políticas e ações institucionais da UFPel implementadas após a EC n° 103/2019 relacionadas às aposentadorias por incapacidade para o trabalho e à readaptação para exercício de cargos. No entanto, a coleta de dados em campo evidenciou que não foram identificadas alterações substanciais nas políticas institucionais vigentes, tampouco a implementação de novas políticas diretamente atreladas à reforma previdenciária. Em virtude desse achado, procedeu-se à reformulação do objetivo geral da dissertação.

De qualquer maneira, ao observar as políticas e ações institucionais praticadas da UFPel, em atendimento ao terceiro objetivo específico, foi identificado que o Plano de Desenvolvimento Institucional estabelece as diretrizes para todas as áreas, incluindo recursos humanos. Conforme estabelecido no PDI, a PROGEP tem como atribuição o planejamento e execução das estratégias e políticas de gestão de pessoas, assegurando a coerência com as deliberações dos Conselhos Superiores da UFPel. A CSQV, por sua vez, é responsável pela formulação e implementação das políticas de saúde e bem-estar dos servidores, contribuindo para a qualidade de vida no ambiente de trabalho. Observa-se, em diversas respostas dos sujeitos, a ausência de um padrão ou política estabelecida para muitos procedimentos, o que indica uma abordagem individualizada para cada caso.

Examinando os relatos sobre programas institucionais, a baixa incidência de aposentadorias por incapacidade e a ausência de readaptações efetivas pós EC n° 103/2019, gerou uma lacuna no atendimento a esse público específico na universidade. Desta forma, também por questões éticas e de privacidade dos servidores com algum problema de saúde, a UFPel tem oferecido apoio individualizado a estes. Contudo, eles podem participar das atividades gerais oferecidas, como o Evoluidade, o teletrabalho, entre outros programas citados nas inferências.

Além de diagnosticar a situação atual, a pesquisa aponta para a necessidade de um acompanhamento contínuo das mudanças legislativas e de suas implicações para a gestão de recursos humanos, visando garantir a eficiência das atividades institucionais. A legislação vigente, ao tentar padronizar os processos, acaba por limitar a autonomia das instituições. É preciso encontrar um equilíbrio entre a necessidade de regulamentação e a flexibilidade necessária para que cada instituição possa adaptar os processos às suas particularidades, dentro de um marco legal que ofereça segurança jurídica.

Uma lacuna apontada no acompanhamento dos servidores na UFPel e que pode levar a decisões injustas e prejudiciais à instituição é a falta de preparo dos gestores para lidar com procedimentos de aposentadoria, especialmente no que diz respeito à avaliação de condições de saúde. A implementação de programas de capacitação é fundamental para corrigir essa falha e garantir que os processos sejam conduzidos de forma justa e transparente.

Sobre falhas em sistemas também foi revelada a rigidez no sistema SIASS, especialmente na emissão de laudos, que seguem um modelo padrão e restrito que impedem a inclusão de informações relevantes. A restrição do sistema obriga os profissionais a elaborarem documentos complementares de forma manual, aumentando a burocracia e podendo atrasar o atendimento aos servidores. Ademais, o sistema também apresenta deficiências na gestão de afastamentos, fornecendo apenas o tempo total de licenças ao longo da carreira do servidor. Essa falta de detalhamento impede a identificação de padrões, como a frequência e a causa dos afastamentos, tornando a verificação manual indispensável.

Por fim, embora o estudo tenha sido realizado em apenas uma universidade brasileira, limitando a generalização dos resultados, as percepções e experiências dos servidores, apresentadas nesta dissertação, ofereceram um panorama valioso para aprimorar os processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação na UFPel e podem servir como modelo para outras instituições de ensino superior. Para futuras pesquisas, propõe-se avaliar os impactos da reforma previdenciária nas políticas institucionais adotadas na Universidade Federal de Pelotas e, também, a análise comparativa de diferentes instituições de ensino superior, visando identificar as melhores práticas para adaptação à nova legislação na qualidade dos serviços universitários.

Referências

AMÂNCIO, Dayse Leticia Pereira; MENDES, Diego Costa; MARTINS, Simone. Qualidade de vida no trabalho nas organizações públicas brasileiras: uma revisão integrativa de literatura. **Teoria e Prática em Administração**, Paraíba, v. 11, n. 2, 2021. ISSN: 2238-104X. Disponível em: https://doi.org/10.22478/ufpb.2238-104X.2021v11n2.57593. Acesso em: 12 nov. 2024.

AMARAL, Graziele Alves; MENDES, Ana Magnólia Bezerra. Readaptação profissional de professores como uma promessa que não se cumpre: uma análise da produção científica brasileira. **Educação em Revista**, Marília, v. 18, n. 2, p. 105-120, jul./dez. 2017. ISSN: 2236-5192. Disponível em: https://doi.org/10.36311/2236-5192.2017.v18n2.08.p105. Acesso em: 07 nov. 2024.

ARAUJO, Lucas Aires; BARBOSA, Igor de Andrade. A epilepsia como doença incapacitante e os critérios que impedem o acesso dos epilépticos ao auxílio-doença, à aposentadoria por invalidez e ao benefício de prestação continuada no Brasil. **Vertentes do Direito**, Tocantis, vol. 7, n. 12, 2020. ISSN: 2359-0106. Disponível em: https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v7n1.p406-426. Acesso em: 01 dez. 2024.

ASSUMPÇÃO, Verônica *et al*. **Os 100 anos da Previdência Social.** Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022. 138 p.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5. Ed. São Paulo: Edições 70, 2021. 281 p.

BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Júlia Lenzi da. Apontamentos para uma reforma efetiva da previdência dos servidores públicos. **Revista de Direito da Administração Pública,** Rio de Janeiro, a. 4, v. 1, n. 2, jul./dez. 2019. ISSN 2595-5667. Disponível em: http://redap.com.br/index.php/redap/article/view/175. Acesso em: 28 dez. 2023.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** v. 2. São Paulo: Cortez, 2007. E-book. ISBN 9788524925719. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788524925719/. Acesso em: 30 jul. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução: Giuliano Elianudi. v. 69. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRAGA, Célia *et al*. Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, Fortaleza, v. 10, n. 25, p. 112-142, 2020. ISSN 2238-0426. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3497. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. **Constituição de 1891.** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, seção 1, p. 1, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 mar. 2024.

_____. **Decreto n° 27, de 29 de novembro de 1892.** Institui montepio para os operários efetivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal. Coleção de Leis do Brasil, 1892. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL127-1892.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. **Decreto n° 4.682, de 24 de janeiro de 1923.** Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensão para os respectivos empregados. Coleção de Leis do Brasil. Rio de Janeiro, p. 126, vol. 1, 1923. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-90368-pl.html. Acesso em: 04 jan. 2024.

_____. **Decreto n° 5.128, de 31 de dezembro de 1926.** Reorganiza o montepio dos funcionários públicos civis da União. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, seção 1, p. 483, 1926. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5128-31-dezembro-1926-563812-publicacaooriginal-87861-pl.html. Acesso em: 04 jan. 2024.

_____. **Decreto n° 19.433, de 26 de novembro de 1930.** Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, seção 1, p. 21604, 1930. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 06 jan. 2024.

_____. **Constituição de 1934.** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, seção 1, p. 1, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 03 jan. 2024.

_____. **Decreto-Lei n° 7.036, de 10 de novembro de 1944.** Reforma da Lei de Acidentes do Trabalho. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, seção 1, p. 19241, 1944. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7036.htm. Acesso em: 05 jan. 2024.

_____. **Constituição de 1946.** Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, seção 1, p. 13059, 1946. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 13 jan. 2024.

_____. **Lei n° 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Lei Orgânica da Previdência Social. Diário Oficial da União. Brasília, seção 1, p. 12157, 1960. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____. **Decreto-Lei n° 72, de 21 de novembro de 1966.** Unifica os Institutos de Aposentadorias e Pensões e cria o Instituto de Nacional de Previdência Social. Diário Oficial da União. Brasília, seção 1, p. 13523, 1966. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-72-21-novembro-1966-375919-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. **Regimento Geral da Universidade Federal de Pelotas**. Diário Oficial da União. Brasília, seção 1, p. 4.648, 1977. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/scs/regimento/. Acesso em 04 mai. 2024.

_____. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, seção 1, p. 1, 1988a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 04 dez. 2023.

_____. **Lei n° 7.713, de 22 de dezembro de 1988. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 25283, 1988b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regimento jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 23935, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 29 dez. 2023.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 14809, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

_____. **Ofício Circular SRH n° 37, de 16 de agosto de 1996.** Recomenda que seja observada orientação, a respeito da prática da readaptação prevista no art. 24, da Lei nº 8.112/90. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 17350, 1996. Disponível em: https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/5046. Acesso em: 10 abr. 2024.

_____. **Emenda Constitucional n° 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, seção 1, p. 1, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 07 jan. 2024.

_____. **Emenda Constitucional n° 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, seção 1, p. 1, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 07 jan. 2024.

_____. **Lei 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. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.887compilado.htm. Acesso em: 07 jan. 2024.

_____. **Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 2005a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

_____. **Emenda Constitucional n° 47, de 05 de julho de 2005.** Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 2005b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 08 jan. 2024.

_____. **Decreto n° 6.833, de 29 de abril de 2009.** Institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor. Diário Oficial da União. Brasília, seção 1, p. 4, 2009. Disponível em: https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/6573. Acesso em: 02 abr. 2024.

_____. **Emenda Constitucional n° 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, seção 1, p. 2, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm. Acesso em: 08 jan. 2024.

_____. **Lei n° 12.618, de 30 de abril de 2012.** Institui o regime de previdência complementar a que se referem para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União. Diário

Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm. Acesso em: 29 jan. 2024.

_____. **Emenda Constitucional n° 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, seção 1, p. 2, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm. Acesso em: 08 jan. 2024.

_____. **Lei n° 13.328, de 29 de julho de 2016.** Cria, transforma e extingue cargos e funções; reestrutura cargos e carreiras; altera a remuneração de servidores; altera a remuneração de militares de ex-Territórios Federais; altera disposições sobre gratificações de desempenho; dispõe sobre a incidência de contribuição previdenciária facultativa sobre parcelas remuneratórias; e modifica regras sobre requisição e cessão de servidores. Diário Oficial da União, seção 1, p. 132, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13328.htm. Acesso em: 02 nov. 2024.

_____. **Manual de Procedimentos: Aposentadoria.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Gestão de Pessoas. Brasília: MP, 2017a. 103 p.

_____. **Manual de perícia oficial em saúde do servidor público federal.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público. 3 ed. Brasília: MP, 2017b. 147 p.

_____. **Decreto n° 9.262, de 09 de janeiro de 2018.** Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 7, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9262.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

_____. **Instrução Normativa TCU n° 78, de 21 de março de 2018.** Dispõe sobre o envio, o processamento e a tramitação de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal. Brasília: TCU, 2018b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21264. Acesso em: 10 jan. 2024.

_____. **Emenda Constitucional n° 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, seção 1, p. 1, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. **Portaria SGP/SEDGG/ME n° 10.360, de 6 de dezembro de 2022.** Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal SIPEC, acerca da concessão, manutenção e pagamento dos benefícios de aposentadoria do âmbito do RPPS da União. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 80, 2022a. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgp/sedgg/me-n-10.360-de-6-de-dezembro-de-2022-448598643. Acesso em: 11 abr. 2024.

_____. **Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME n° 97, de 26 de dezembro de 2022.** Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC sobre a assistência à saúde suplementar do servidor do Poder Executivo federal e do militar da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, ativo ou aposentado, de seus dependentes e grupo familiar e do pensionista. Brasília: Ministério da Economia, 2022b. Disponível em: https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/23751. Acesso em: 17 nov. 2024.

_____. **Nota Técnica SEI n° 7719/2024/MGI do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.** Aplicabilidade do Instituto Readaptação após a Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019. Brasília: MGI, 2024a. Disponível em: https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24304. Acesso em: 08 abr. 2024.

_____. **Relatório Técnico CNSC n° 01/2024.** Subsídios para alteração da Lei n° 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Brasília: MEC, 2024b. Disponível em: https://www.sintfub.org.br/wp-content/uploads/2024/08/20240824_Relatorio_Tecnico_CNSC_Termo-de-Acordo_Final_assinado.pdf. Acesso em: 08 nov. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política.** São Paulo, n. 81, p. 117-146, 2010. ISSN: 1807-0175. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000300006. Acesso em: 02 ago. 2024.

CARNEIRO, Sérgio Antônio Martins. Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiencia da Prefeitura de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 23-49, jan./mar. 2006. ISSN 2357-8017. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v57i1.188. Acesso em: 06 nov. 2024.

CAMPOS, Haroldo de. **Transcriação**. Organizadores: Marcelo Tápia e Thelma Médici Nóbrega. São Paulo: Perspectiva, 2015. 256 p.

COELHO, Alessandra Damasceno Franck; SÁ, Elizangela Barroso Figueiro de. O adoecimento docente e a readaptação funcional dos servidores públicos no município de Juiz de Fora. **Libertas.** Juiz de Fora, v. 19, n. 1, 2019. ISSN: 1980-8518. Disponível em: https://doi.org/10.34019/1980-8518.2019.v19.27784. Acesso em: 01 nov. 2024.

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. Texto para

discussão n° 1547. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, 2011. Disponível em: https://www.econstor.eu/handle/10419/91263. Acesso em: 11 mar. 2024.

CONTE, Antônio Lázaro. Qualidade de vida no trabalho. **FAE Business**, Curitiba, n. 7, nov. 2003. ISSN: 2447-2735. Disponível em: https://img.fae.edu/galeria/getImage/1/16571247435940246.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabricio; FERRAZ, Luciano de Araújo. Servidores públicos na Constituição Federal. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015. 238 p.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**. v. 48, p. 3-25, jan./fev. 2014. ISSN: 1982-3134. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100001. Acesso em: 02 ago. 2014.

FRACOLLI, Lislaine Aparecida de; MAEDA, Sayuri Tanaka. A gerência nos serviços públicos de saúde: um relato de experiência. **Revista Escola de Enfermagem da USP**. São Paulo, v. 34, n. 2, p. 213-217, jun. 2000. ISSN 1980-220X. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0080-62342000000200012. Acesso em: 14 nov. 2024.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; PLUYE, Pierre; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. **InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 4-24, 2017. ISSN: 2178-2075. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/incid/article/view/121879. Acesso em: 12 dez. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GUSMÃO, Ronaldo. A readaptação funcional em face da Emenda Constitucional n° 103/2019 (reforma da previdência). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 26, n. 6611, 2021. ISSN 1518-4862. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/92162. Acesso em: 08 abr. 2024.

LIMA, Laura Camara *et al*. Acompanhamento interdisciplinar de servidores em tratamento oncológico: o caso do programa Ressignificar. **O Mundo da Saúde,** São Paulo, v. 48, 2024. ISSN: 0104-7809. Disponível em: https://doi.org/10.15343/0104-7809.202448e15472023P. Acesso em: 15 out. 2024.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público.** 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 528 p.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 9 ed. 2ª Reimpressão. São Paulo: Atlas, 2023. 354 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. 310 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2014. 298 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2016. E-book (187 p.). ISBN 9788597008821. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008821. Acesso em: 29 abr. 2024.

MEDEIROS, Rosana Carneiro Ferreira. Para uma ecologia (mais) humana do professor readaptado. Orientadora: Prof Dra. Vera Margarida Lessa Catalão. 2010. 217 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MENEZES, Afonso Henrique Novaes *et al*. **Metodologia Científica Teoria e Aplicação na Educação a Distância**. Petrolina: UNIVASF, 2019. E-book (83 p.). ISBN 978-85-60382-91-0. Disponível em https://portais.univasf.edu.br/noticias/univasf-publica-livro-digital-sobre-metodologia-cientifica-voltada-para-educacao-a-distancia/livro-de-metodologia-cientifica.pdf. Acesso em 02 abr. 2024.

NETO, Argeo Arias Rodrigues; RAMOS, Felipe Macario; CARDOSO, Jair Aparecido. Aposentadoria por invalidez no Brasil: um panorama geral, desde a sua idealização até a reforma previdenciária de 2019. **Anais do Congresso Internacional da Rede Iberoamericana de Pesquisa em Seguridade Social**, São Paulo, p. 139-151, 2022. ISSN: 2675-889X. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/2911. Acesso em: 01 fev. 2024.

NEVES, Érick Tássio Barbosa; MOREIRA, Vandira Martins. Empatia clínica nos serviços públicos odontológicos: contribuições para o cuidado integral. **Archives of Health Investigation**, São Paulo, v. 10, n. 2, 2021. ISSN: 2317-3009. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21270/archi.v10i2.4690. Acesso em: 02 dez. 2024.

OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva e. Modelos de Administração Pública. In: **Administração Contemporânea: política, democracia e gestão.** Organizadores: Marcos Tanure Sanabio, Gilmar dos Santos e Marcus Vinicius David. Juiz de Fora: Ed. UFJF. 2013. p. 09-34.

OLIVEIRA, Higor das Chagas Luna de; SCHMIDT, Maria Luiza Gava. Vivência do afastamento, readaptação profissional e retorno ao trabalho entre professores estaduais. **Revista Educação**, Santa Maria, v. 48, jan./dez. 2023. ISSN 19846444. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/article/view/64808/52316. Acesso em: 04 abr. 2024.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. ISSN: 2178-938X. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005. Acesso em: 04 ago. 2024.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204 p.

SANTANA, Andrea Gois de Matos *et al*. História da Previdência no Brasil até a reforma previdenciária e as imposições de dificuldades para a aposentadoria por idade para as mulheres. **Revista Intraciência**, Guarujá, 23 ed., mai./jun. 2022. ISSN: 2177-3645. Disponível em: https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20220511101553.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. A Reforma da Previdência Social e os direitos de cidadania dos segurados. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 3, n. 60, p. 223-249, 2020. ISSN: 2316-753X. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4180. Acesso em: 12 fev. 2024.

SANTOS, Joelma Cristina; FURTADO, André Luiz Fonseca. O retorno laboral de trabalhadores que se acidentaram no trabalho: o que dizem os estudos. **Anais XXV SemeAd 2022**, São Paulo, 2022. ISSN: 2177-3866. Disponível em: https://submissao.semead.com.br/25semead/anais/arquivos/202.pdf?. Acesso em: 02 abr. 2024.

SIAPE. **Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos**. Brasília: Portal SIAPE, 2024. Disponível em: https://www1.siapenet.gov.br/orgao/Login.do?method=inicio. Acesso em 15 abr. 2024.

SILVA, Lara Lúcia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. A formação do sistema previdenciário brasileiro: 90 anos de história. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 8, n. 3, 2016. ISSN: 2175-5787. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3515/351557812004/351557812004.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

SILVA, Rafaela Carvalho Nascimento; NASCIMENTO, Rejane Prevot. Construção da carreira e os impactos da reforma da previdência para as mulheres no mercado de trabalho. **Anais XXVI SemeAd 2023**, São Paulo, 2023. ISSN: 2177-3866. Disponível em: https://login.semead.com.br/26semead/anais/arquivos/1321.pdf?. Acesso em: 02 abr. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. ISSN: 1807-0337. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt. Acesso em: 20 ago. 2024.

TORRES, Gustavo Caetano; SILVA, Carlos Sérgio da. O Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS) na perspectiva de servidores públicos de Instituições Federais de Ensino Superior. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional,** São Paulo, v. 47, 2022. ISSN: 2317-6369. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6369/36220PT2022v47e6. Acesso em: 15 out. 2024.

UFPEL. Conselho Universitário da Universidade Federal de Pelotas. **Resolução nº 57, de 16 de junho de 2021.** Pelotas: Conselho Universitário UFPel, 2021a. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2021/06/Resolucao-57-CONSUN-1.pdf. Acesso em: 06 abr. 2024.

_____. Conselho Universitário da Universidade Federal de Pelotas. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2022-2026.** Pelotas: Conselho Universitário UFPel, 2021b. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/planejamentoufpel/files/2022/09/PROPLAN-CDIP_PDI-2022-2026_rev15-23SET22.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2023.** Relatório de Gestão do exercício de 2023, apresentado aos órgãos de controle e à sociedade, como prestação de contas anual a que esta Unidade Prestadora de Contas está obrigada nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da IN TCU n° 84/2020, das DN TCU nº198/2020 e das orientações do órgão de controle interno**.** Pelotas: UFPel, 2024a. Disponível em: https://portal.ufpel.edu.br/wp-content/uploads/relatorio-de-gestao-2023.pdf. Acesso em: 14 abr. 2024.

_____. **Portal Institucional Universidade Federal de Pelotas.** Pelotas: Portal UFPel, 2024b. Disponível em: https://institucional.ufpel.edu.br/. Acesso em: 02 abr. 2024.

_____. **Portaria UFPEL n° 135, de 31 de outubro de 2024.** Pelotas: Portal UFPel, 2024c. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/progep/files/2024/10/SEI_UFPel-2814133-Portaria.pdf. Acesso em: 07 nov. 2024.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do início ao fim**. Tradução: Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016. 369 p.

Apêndices

Apêndice A – Roteiros de entrevistas

a) Para a equipe multiprofissional da CSQV

1) Como ocorre o encaminhamento de um servidor que será aposentado por incapacidade? Quem realiza a avaliação do servidor? Quais os critérios técnicos?

2) Na sua opinião, quais os principais desafios enfrentados pelo servidor e pela instituição no processo de encaminhamento para a aposentadoria por incapacidade?

3) Agora, com relação a readaptação para exercício de cargos, como ocorre esse processo? Quem realiza a avaliação do servidor? Quais os critérios técnicos?

4) Na sua opinião, quais os principais desafios enfrentados pelo servidor e pela instituição para a implementação da readaptação ao trabalho?

5) Com relação às políticas e ações institucionais implementadas pela UFPel após a EC n° 103/2019, quais se relacionam à aposentadoria por incapacidade? E quais relacionadas à a readaptação para exercício de cargos?

6) Na sua opinião, as políticas e ações institucionais da UFPel estão em consonância com as novas regras da EC n° 103/2019? Necessitam reajustes? Quais?

7) Qual protocolo/fluxograma a ser seguido para a efetivação da aposentadoria por incapacidade? E para a readaptação para exercício de cargos? Quais as etapas de cada processo? Quais documentos necessários? Quais os prazos?

b) Para a Chefe do Núcleo de Benefícios da CAP

8) Quais consequências financeiras nos proventos para o servidor que se aposenta por incapacidade para o trabalho na UFPel?

9) Como a aposentadoria por incapacidade para o trabalho afeta o tempo de contribuição do servidor?

10) A aposentadoria por incapacidade para o trabalho na UFPel dá direito a outros benefícios além dos proventos? Se sim, quais?

11) Como a aposentadoria por incapacidade para o trabalho afeta a carreira do servidor na UFPel?

12) A aposentadoria por incapacidade para o trabalho na UFPel gera algum impedimento para o servidor exercer outras atividades profissionais? Se sim, quais?

c) Para a Pró-Reitora de Gestão de Pessoas

13) Na sua opinião, o que poderia ser feito para aprimorar as políticas de aposentadoria por incapacidade na UFPel?

14) Na sua opinião, o que poderia ser feito para aprimorar as políticas de readaptação para exercício de cargo?

15) Como a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas se articula com outras áreas da universidade para garantir o atendimento aos servidores nessas situações? E aos seus familiares?

Apêndice B – Termo de consentimento comitê de ética

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Pesquisadora responsável: Daiane Rossckopf Castro
Instituição: Universidade Federal de Pelotas
Endereço: Rua Gomes Carneiro, 01 – Campus Anglo – Centro de Ciências Sócio-Organizacionais/UFPel – Pelotas/RS – CEP: 96010-610
Telefone (aceito ligação à cobrar e contato via WhatsApp): (53) xxxxx-xxxx

---

Concordo em participar do estudo "Aposentadorias por incapacidade para o trabalho e as readaptações para exercício de cargos na UFPel: um olhar à luz da Reforma Previdenciária (EC n° 103/2019)". Estou ciente de que estou sendo convidado a participar voluntariamente do mesmo.

PROCEDIMENTOS: Fui informado de que o objetivo geral será *"Investigar as percepções dos servidores da PROGEP/UFPel, envolvidos nos processos de aposentadorias por incapacidade para o trabalho e readaptação para exercício de cargos, sobre as mudanças advindas na EC n° 103/2019",* cujos resultados serão mantidos em sigilo e somente serão usadas para fins de pesquisa. Estou ciente de que a minha participação envolverá a participação em uma entrevista a ser realizada de forma online ou presencial, conforme minha preferência, que será gravada e transcrita para posterior análise de dados.

RISCOS E POSSÍVEIS REAÇÕES: Fui informado que os riscos da pesquisa são mínimos, porém em se tratando de uma pesquisa que envolve seres humanos, é possível que em algum momento possam existir questões de ordem psicológica durante a entrevista, como sentimentos de desconforto ou constrangimento. Diante disso, me foi garantido o respeito à liberdade de retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isso me traga nenhum tipo de prejuízo. Também me foram garantidos os encaminhamentos necessários caso venha a existir a necessidade de atendimento profissional.

BENEFÍCIOS: Fui informado que a pesquisa propõe como benefícios, além de contribuir com a área dos estudos organizacionais e gestão pública, apresenta a possibilidade de colaborar para que se possa futuramente elaborar práticas que tragam ações de melhorias nas políticas institucionais adotadas pela gestão da UFPel. Ademais, visa auxiliar os servidores nos processos de aposentadoria por incapacidade e de readaptação para exercício de cargo, desde o diagnóstico até a efetivação do benefício ou realocação profissional.

PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA: Como já me foi dito, minha participação neste estudo será voluntária e poderei interrompê-la a qualquer momento.

DESPESAS: Eu não terei que pagar por nenhum dos procedimentos, nem receberei compensações financeiras.

CONFIDENCIALIDADE: Estou ciente que a minha identidade permanecerá confidencial durante todas as etapas do estudo.

CONSENTIMENTO: Recebi claras explicações sobre o estudo, todas registradas neste formulário de consentimento. Os investigadores do estudo responderam e responderão, em qualquer etapa do estudo, a todas as minhas perguntas, até a minha completa satisfação.

Portanto, estou de acordo em participar do estudo. Este Formulário de Consentimento Pré-Informado será assinado por mim e arquivado na instituição responsável pela pesquisa.

Nome do participante:_____ Identidade:_____

ASSINATURA:_____ DATA: ____ / ____ / _____

DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO INVESTIGADOR: Expliquei a natureza, objetivos, riscos e benefícios deste estudo. Coloquei-me à disposição para perguntas e as respondi em sua totalidade. O participante compreendeu minha explicação e aceitou, sem imposições, assinar este consentimento. Tenho como compromisso utilizar os dados e o material coletado para a publicação de relatórios e artigos científicos referentes a essa pesquisa. Se o participante tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da FAMED/UFPel – Avenida Duque de Caxias, 250 – CEP: 96030-000 - Pelotas/RS; Telefone:(53) 3310-1800.

ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL _____

Apêndice C – Relatório Técnico

RELATÓRIO TÉCNICO

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aposentadorias por incapacidade para o trabalho e as readaptações para exercício de cargos na UFPel: um olhar à luz da Reforma Previdenciária (EC n° 103/2019)



GUIA PRÁTICO PARA SERVIDORES

Daiane Rossckopf Castro

Pelotas, janeiro de 2025

SUMÁRIO

Resumo	2
A Instituição	3
Público-alvo	3
Contexto	4
Descrição da situação-problema	7
Objetivos	8
Diagnóstico e análise	8
Proposta de intervenção	13
Responsáveis	15
Referências	15

RESUMO

Este relatório apresenta os resultados de um estudo que se propôs a compreender a visão dos servidores da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) envolvidos em processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação para exercício de cargos, considerando a legislação vigente, para identificar como esses profissionais vivenciam esses procedimentos. O método investigativo utilizado foi a condução de uma pesquisa qualitativa de natureza descritiva-exploratória. Além da pesquisa documental, a coleta de dados ocorreu também por meio de entrevistas semiestruturadas com os sujeitos, sendo eles nove servidores da PROGEP/UFPel diretamente envolvidos nos processos em questão. Com os resultados, baseados nas respostas dos sujeitos, foi possível identificar os principais desafios enfrentados por eles nos processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação. Foi relatado que a maioria dos servidores inativados por incapacidade enfrentam o rebaixamento financeiro e que o processo de avaliação da capacidade laborativa é complexo e demanda acompanhamento multiprofissional. A falta de diretrizes nacionais claras, além da alta especificidade dos cargos na universidade, dificulta a readaptação. Ademais, a UFPel ainda não possui políticas institucionais específicas para lidar com as mudanças na previdência. Apesar disso, oferece apoio individualizado aos servidores com problemas de saúde. O estudo propõe um conjunto de ações, como a atualização da legislação, a revisão do manual, o desenvolvimento de um sistema de gestão interno, a oferta de programas de capacitação, a criação de um manual interativo para os usuários e outras intervenções.



A INSTITUIÇÃO

A Universidade Federal de Pelotas, em Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil, foi o cenário para a realização deste trabalho, especificamente na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.

PÚBLICO-ALVO

A pesquisa envolveu nove servidores UFPel, todos vinculados à PROGEP: os sete membros da equipe multiprofissional da Coordenação de Saúde e Qualidade de Vida (CSQV) (três médicos, duas assistentes sociais e duas psicólogas), bem como a Chefe do Núcleo de Benefícios (NUB) da Coordenação de Administração de Pessoal (CAP) e, também, a Pró-Reitora de Gestão de Pessoas. A delimitação justifica-se na medida que é a PROGEP a unidade responsável por planejar e executar as políticas de gestão de pessoas da UFPel. Nesse sentido, entende-se relevante atrair atenção para buscar captar a percepção dos servidores da PROGEP envolvidos nos procedimentos relativos às políticas institucionais colocadas em prática na instituição, relacionadas às aposentadorias por incapacidade para o trabalho e à possibilidade de readaptação. O estudo teve como foco principal as ações destinadas a atenção à saúde dos servidores da universidade, o que contribuiu para uma compreensão mais aprofundada das necessidades e desafios enfrentados pelos profissionais da Pró-Reitoria que realizam o acompanhamento desses servidores.





CONTEXTO

O presente estudo direciona atenção à UFPel que, segundo o seu Regimento Geral, foi criada no ano de 1969 com sua sede situada na cidade de Pelotas, no sul do Rio Grande do Sul. Conforme o Art. 2º do citado Regimento, tem como objetivos principais "a educação, o ensino, a pesquisa e a formação profissional e pós-graduação, bem como o desenvolvimento científico, tecnológico, filosófico e artístico", tudo isso com o propósito de manter e expandir seu caráter orgânico, social e comunitário (Brasil, 1977).

A UFPel é uma universidade pública, gratuita e de excelência, com destacada atuação em ensino, pesquisa e extensão. Oferece uma ampla variedade de cursos de graduação e pós-graduação, promovendo a formação de profissionais qualificados e a produção de conhecimento de ponta. Através de suas ações de extensão, a universidade contribui para o desenvolvimento social e regional, levando o conhecimento produzido na universidade para a comunidade. A instituição também oferece serviços de assistência estudantil, garantindo que todos os alunos tenham condições de concluir seus cursos.

Somando o quantitativo de aproximadamente 12.800 alunos, a estrutura organizacional da UFPel é composta por 22 unidades acadêmicas, contando com 103 cursos de graduação presenciais (bacharelados, licenciaturas e tecnólogos). Se insere, também, nos polos de educação à distância de 43 municípios do RS. Já na pós-graduação engloba: 34 cursos de especialização, 06 cursos de mestrado profissional, 50 cursos de mestrado e 26 cursos de doutorado. Além disso, compreende a Reitoria, os conselhos superiores e as unidades administrativas, estando entre elas as Pró-Reitorias e as Superintendências (UFPEL, 2024).

Os sujeitos da pesquisa trabalham juntos para atender aos 4.989 indivíduos vinculados à esta universidade (Figura 1). Esse quantitativo foi extraído em abril de 2024 de um dos relatórios do SIAPE, contendo o total de servidores por situação, abrangendo: 2.558 servidores ativos permanentes (técnicos e docentes), 1.684 aposentados, 435 beneficiários

de pensão, 123 médicos residentes, 114 professores de contrato temporário e, também, 75 aposentados complementados (SIAPE, 2024).

Atualmente, dos 1.684 servidores aposentados, tem-se 169 deles jubilados por invalidez (entre dezembro de 1991 e novembro de 2019) e 11 por incapacidade para o trabalho (após a promulgação da EC 103, de 12 de novembro de 2019). Ademais, de acordo com o detalhado no parágrafo anterior há os 2.558 servidores ativos permanentes, sendo que o presente estudo está concentrado em investigar os processos aplicados pelos sujeitos da pesquisa àqueles ativos que estão em fase de aposentadoria por incapacidade ou de readaptação para exercício de cargo, bem como aos 11 já aposentados por incapacidade para o trabalho.

Além do mais, segundo a Resolução do Conselho Universitário da UFPel nº 57, de 16 de junho de 2021, a PROGEP tem a incumbência de conduzir e operacionalizar as políticas de gestão de pessoas da Universidade e sua estrutura está dividida em Núcleo de Assessoria Administrativa, Núcleo de Atendimento à Diligências e Ações Judiciais e, também, em três Coordenações: de Desenvolvimento de Pessoal (CDP), de Administração de Pessoal e de Saúde e Qualidade de Vida (UFPEL, 2021a). Um segmento da presente investigação será realizado na CSQV e na CAP, explanadas a seguir.

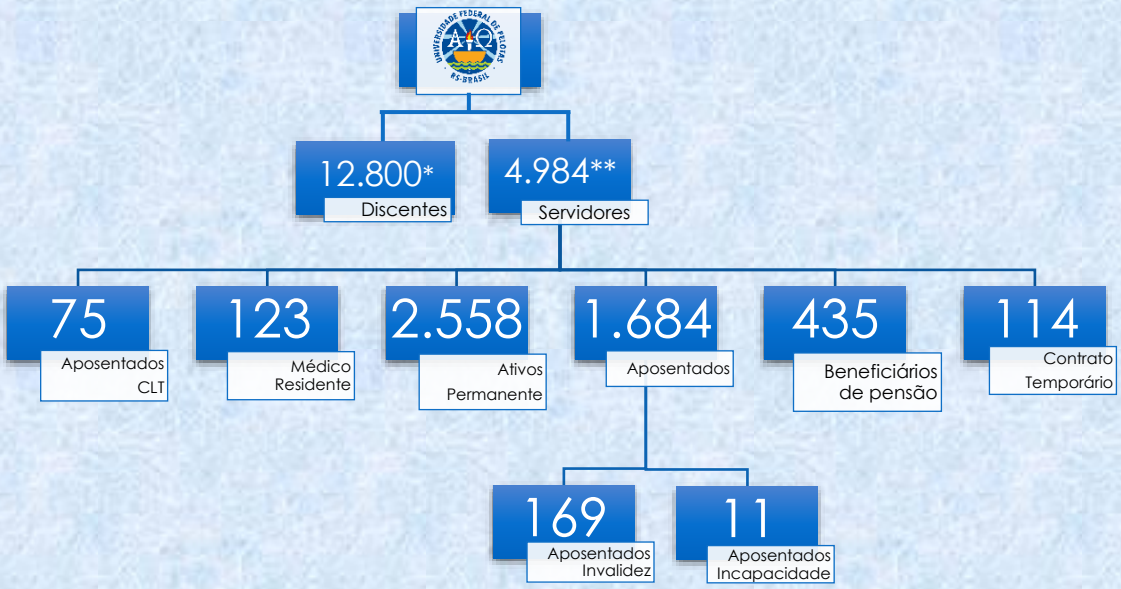
Conforme descrito na Resolução acima citada, a CSQV tem em suas responsabilidades as políticas de atenção à saúde dos servidores da UFPel; sua estrutura é composta pela Seção de Perícia Médica (SPM), que é o órgão encarregado de realizar as perícias médica e odontológica de servidores e alunos da UFPel, além de demais Órgãos Federais. Já a CAP é encarregada do fluxo de entrada e saída de servidores, incluindo os contratos temporários, estágios, residentes e prestadores de serviço acadêmico voluntário, bem como pela manutenção do vínculo funcional no que diz respeito à concessão de afastamentos e licenças, férias, folha de pagamento e concessão de benefícios assistenciais e previdenciários; sua estrutura é composta pelo Núcleos: Financeiro, de Cadastro, de Benefícios e de Gerenciamento de Concursos e Vagas.

Com relação à política institucional da UFPel, no que se refere à atenção à saúde do servidor, o PDI (2022-2026) estabelece como um dos objetivos específicos de seu planejamento (UFPEL, 2021b, p. 52), na área de gestão de pessoas: "criar uma política institucional que incentive atividades de promoção da saúde e qualidade de vida". É possível citar como exemplos algumas das ações trazidas neste relatório, como a realização de avaliações periódicas de saúde, a criação de um programa de

acompanhamento da saúde mental em parceria com profissionais da área, a institucionalização de programas de educação para a aposentadoria e a garantia da realização de exames médicos periódicos.

Além do mais, a PROGEP desempenha um papel central na implementação e orientação da política de gestão de pessoas da UFPel, alinhando-a às necessidades institucionais e com o compromisso social da universidade. Dessa forma, ao engajar a gestão de pessoas com a missão institucional que é de "promover a formação integral e permanente do profissional construindo o conhecimento e a cultura, comprometidos com os valores da vida com a construção e o progresso da sociedade" a instituição aspira à garantia de que seus servidores estejam preparados para os desafios do mundo contemporâneo (UFPEL, 2024).

Figura 1: UFPel em números.



* quantitativo aproximado, disponível no Portal Institucional (UFPEL, 2024)
** quantitativo extraído em abril de 2024 de um dos relatórios do SIAPE, contendo o total de servidores por situação (SIAPE, 2024)
Fonte: elaborado pela autora, 2025.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Com a recente reforma previdenciária, a aposentadoria por invalidez passou a ser denominada aposentadoria por incapacidade para o trabalho. Explorar esse conteúdo permite compreender as mudanças na concessão desse benefício, seja relativo aos critérios de avaliação ou aos requisitos para sua obtenção. Outro ponto relevante a ser abordado é a readaptação para exercício de cargos uma vez que, mesmo com restrições de ordem física ou mental, a readaptação visa proporcionar a reintegração do servidor em atividades laborais. Ao abordar um tema atual e complexo, este estudo visa investigar as implicações das novas regras previdenciárias e como elas podem afetar àqueles que possuem inaptidão para o trabalho. Nesse sentido, se concentra em captar a percepção dos servidores da PROGEP/UFPel envolvidos nos procedimentos institucionais de aposentadorias por incapacidade para o trabalho e à possibilidade de readaptação, desde o diagnóstico até a conclusão dos processos, contribuindo para a gestão de pessoas da universidade e para a otimização desses procedimentos. Os resultados desta pesquisa podem ser utilizados como base para a elaboração de políticas públicas mais eficientes, fornecendo subsídios para os gestores públicos a tomarem decisões mais assertivas. Logo, provocando reflexões fundamentais do momento presente e identificando as perspectivas de melhorias para os procedimentos internos, contribuindo com o futuro da universidade.

OBJETIVOS

O objetivo deste relatório é desenvolver um roteiro para os servidores da UFPel, envolvidos nos processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação, desde o diagnóstico de incapacidade até a jubilação. Ainda, este guia tem intuito de contribuir para a melhoria contínua das atividades institucionais e a observância da legislação vigente, em especial a EC n° 103/2019. Dessa forma, ele se mostra uma ferramenta útil para facilitar o trabalho dos profissionais da PROGEP e pode ser adaptado para outras instituições.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Este estudo iniciou-se com uma revisão teórica sobre políticas públicas, previdência social no Brasil e as mudanças promovidas pela EC n° 103/2019. Em seguida, realizou-se um levantamento das percepções dos servidores da PROGEP/UFPel envolvidos em processos de aposentadoria por incapacidade e readaptação, visando compreender como as novas normas foram recebidas e implementadas. A aplicação da análise de conteúdo (Bardin, 2021) aos dados coletados por meio de documentos e entrevistas permitiu identificar fragilidades e oportunidades específicas do contexto organizacional da UFPel, fundamentando a construção de uma proposta de intervenção alinhada às necessidades institucionais. Além disso, permitiu identificar as necessidades desses profissionais para que os procedimentos e a legislação vigente sejam adequadamente atendidos. Através do instrumento, foi possível verificar a aplicação das políticas da UFPel na prática, a partir do olhar dos servidores que atuam diretamente no atendimento aos usuários, como será demonstrado a seguir.

Legislação e os processos: barreiras à adaptação na gestão de pessoas

Embora a legislação que rege o serviço público seja única, sua aplicação varia de acordo com a natureza de cada órgão, muitas vezes, limitam a flexibilidade das instituições em adaptar seus processos às demandas específicas (Brasil, 2017, 2019). Conforme Magalhães Filho (2020), a legislação previdenciária recente tornou a readaptação obrigatória antes da aposentadoria por incapacidade. Contudo, a ausência de uma regulamentação detalhada sobre o tema, como apontado por um participante da pesquisa, pode resultar em uma aposentadoria por incapacidade, mesmo quando outras alternativas poderiam ser exploradas. Apesar das promessas de algumas regulamentações após a aprovação da emenda, nenhuma foi concretizada até o momento. A ausência de uma legislação específica que ampare os processos de readaptação representa um gargalo para instituições de todo o país, incluindo a UFPel. Segundo Medeiros (2010), a normatização de procedimentos, ao definir diretrizes claras, organiza o processo. No entanto, a autora alerta que a norma por si só não garante a mudança. É fundamental o engajamento dos profissionais para que as diretrizes sejam efetivamente aplicadas no cotidiano institucional.



Um dos principais obstáculos para a readaptação na UFPel, e também em algumas outras universidades brasileiras, reside na alta especificidade dos cargos. A Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, institui o Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) nas instituições federais de ensino, subordinadas ao MEC, estabelecendo uma hierarquia de cinco níveis: A, B, C, D e E; demandando a formação desde o ensino fundamental até o superior, a depender do cargo (Brasil, 2005). A padronização de cargos e salários é fundamental, no entanto, as descrições dos cargos se encontram defasadas e a delimitação excessiva das funções impede a flexibilidade necessária para realocar os servidores quando necessário.

Concomitantemente, desde sua publicação, o manual de perícia oficial em saúde do servidor público federal não passou por atualizações, conforme apontado nas entrevistas (Brasil, 2017). A falta de atualizações desde então impede que o manual contemple as alterações legislativas, como a última reforma previdenciária, o que gera incoerências na avaliação de doenças incapacitantes, prejudicando a precisão das perícias e os direitos dos servidores. A percepção dos envolvidos é de que a classificação das doenças é arbitrária, desconsiderando, de forma injustificada, o impacto de diversas condições que podem ser tão incapacitantes quanto àquelas listadas no manual. Essa visão corrobora a pesquisa de Araujo e Barbosa (2020), que demonstra como a rigidez dos critérios legais para a avaliação de uma situação de saúde impede que muitos indivíduos com doenças incapacitantes tenham acesso a benefícios.

A distância entre a teoria e a prática: as falhas nos sistemas de informação



Os profissionais da CSQV utilizam o meio eletrônico do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS) para fazer o acompanhamento do servidor, registrar sua evolução, atualizar prontuário, gerar laudo, entre outros (Brasil, 2009). Observando os depoimentos sobre falhas no sistema e em controles, percebeu-se em um primeiro momento a falta de flexibilidade do SIASS, especialmente na emissão de laudos, os quais seguem um modelo padrão e restrito para edição, não permitindo nem mesmo informar o tipo de perícia, como por exemplo a constatação de deficiência, sendo necessário complementar de forma manual. Adicionalmente, foi relatado que o sistema SIASS não atende às necessidades de gestão de afastamentos, não fornecendo dados precisos, exibindo apenas o tempo total de licenças ao longo de toda carreira daquele servidor. Ainda, não consegue distinguir a temporalidade e nem identificar se é a pela mesma causa, tornando indispensável a verificação manual. Paes de Paula (2007) destaca a crescente influência da tecnologia da informação no controle das atividades administrativas. Contudo, na prática, como observamos na UFPel, a falta de sistemas automatizados eficientes para gestão de afastamentos contradiz essa tendência. O sistema de informação atual não cumpre sua função de auxiliar na tomada de decisão, uma vez que não gera os relatórios gerenciais necessários.

A aposentadoria por incapacidade: um ponto de ruptura na vida dos servidores

Resultados da pesquisa convergiram para um ponto central: a redução drástica da renda é a maior preocupação para os servidores que se aposentam por incapacidade. A redução salarial é um retrocesso significativo e pode ter consequências graves para a saúde e a qualidade de vida dos beneficiários. Os pesquisadores Amâncio, Mendes e Martins (2021) trazem a questão financeira como uma pauta recorrente nas demandas dos servidores públicos e, ainda, que a mesma está intrinsecamente ligada à percepção de qualidade de vida no trabalho.



Ademais, é dado destaque ao sofrimento psíquico, já que além das limitações impostas pela condição de saúde, a pessoa precisa lidar com a interrupção abrupta da carreira, a redução da renda e a necessidade de reavaliar seus projetos de vida.

> A dinâmica se inverteu: enquanto antes os problemas pessoais afetavam o trabalho, atualmente o estresse e as angústias profissionais se estendem para a vida pessoal, atingindo até mesmo aqueles que cuidam da saúde dos outros (Conte, 2003).

Conforme relatado pelos entrevistados, é emocionalmente desgastante também para os sujeitos da pesquisa ter que lidar com situações em que a aposentadoria por incapacidade se torna inevitável. A consciência de que uma pessoa está sendo despojada de sua vida profissional e que os benefícios provavelmente serão insuficientes para garantir seus cuidados básicos causa uma angustia profunda também na equipe da PROGEP.



Capacitação para a vida: preparando os servidores

A UFPel, com o programa Evoluidade, busca oferecer um espaço de reflexão para os servidores em fase de aposentadoria. No entanto, a ausência de um programa direcionado àqueles que irão jubilar por incapacidade limita a criação de uma rede de apoio mais específica, capaz de atender às necessidades particulares desse grupo. Já sobre a readaptação para exercício de cargo, Santos e Furtado (2022) destacam a necessidade de capacitação contínua, garantindo a adequação do servidor às novas demandas do trabalho. E, para finalizar, os autores apontam que além do treinamento dos servidores readaptados, é necessário aprimorar as competências dos gestores por meio de programas de desenvolvimento, visando otimizar a tomada de decisões e o gerenciamento dos processos. A afirmação dos entrevistados corrobora a necessidade de capacitação dos gestores, uma vez que a falta de preparo para lidar com certas situações, como a aposentadoria por incapacidade, gera lacunas no acompanhamento dos servidores e prejudica a instituição.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO



No contexto apresentado neste relatório, o objetivo deste trabalho, por meio de seus resultados, é apresentar um plano de melhoria para as atividades institucionais bem como a observância da legislação vigente, em especial a EC nº 103/2019. Dando continuidade à análise da situação problema apresentamos um conjunto de ações que visa otimizar os processos e fortalecer a UFPel, conforme detalhado a seguir:

- a criação de um grupo de trabalho junto à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público para revisar e atualizar o manual de perícia oficial em saúde, democratizando o processo e garantindo a participação dos atores envolvidos. Ainda, propor as alterações necessárias para pleno funcionamento do sistema SIASS;
- o desenvolvimento de um sistema de gestão interno que utilize os dados disponíveis no SIASS e que gere relatórios personalizados para subsidiar a tomada de decisões na UFPel;
- a elaboração de um protocolo nacional para adequação das políticas à EC nº 103/2019, elaborado em conjunto com representantes de outras instituições, que estabeleça diretrizes gerais e, ao mesmo tempo, conceda autonomia às instituições para adaptarem-se às suas particularidades;
- a constituição de um grupo de trabalho sob a égide do Ministério da Educação para providenciar a atualização das descrições de cargos, atualmente limitadas e desatualizadas, visando promover a flexibilidade na realocação dos servidores;
- a adesão à proposta de criação de cargos genéricos, em andamento, que proporcionará maior flexibilidade na gestão de pessoal, permitindo a alocação de servidores de acordo com suas qualificações e as necessidades das diferentes áreas;

- a implementação de programas de capacitação para os gestores, com foco no desenvolvimento de habilidades de gestão de pessoas. Igualmente, qualificação para os servidores readaptados, preparando-os para as novas demandas do trabalho;
- a implementação de um programa de apoio especializado para servidores que já estão aposentados por incapacidade, oferecendo suporte psicológico e prático para facilitar a adaptação à nova fase de vida e promover a construção de uma rede de apoio;
- a criação de um manual digital interativo, disponível no Portal da PROGEP, que ofereça aos servidores informações detalhadas sobre o processo de acompanhamento de saúde, incluindo agendamento de perícias, prazos legais, documentos, cálculo de proventos, averbação, entre outros. Além disso, sugerimos a disponibilização de uma versão impressa para facilitar o acesso.



A análise dos dados coletados em campo não revelou alterações substanciais nas políticas institucionais vigentes na UFPEL, tampouco a adoção de novas políticas diretamente ligadas à reforma previdenciária. Contudo, o estudo cumpriu seu objetivo principal e o plano de melhorias proposto, se implementado, impulsionará significativamente as práticas administrativas da instituição, consolidando-a como um instrumento estratégico de gestão.

RESPONSÁVEIS

Discente: Daiane Rossckopf Castro

✉ daiane.castro@ufpel.edu.br

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto

✉ serparg@ufpel.edu.br



Data do relatório: janeiro de 2025

REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, Dayse Leticia Pereira; MENDES, Diego Costa; MARTINS, Simone. Qualidade de vida no trabalho nas organizações públicas brasileiras: uma revisão integrativa de literatura. **Teoria e Prática em Administração**, Paraíba, v. 11, n. 2, 2021. ISSN: 2238-104X. Disponível em: https://doi.org/10.22478/ufpb.2238-104X.2021v11n2.57593. Acesso em: 12 nov. 2024.

ARAUJO, Lucas Aires; BARBOSA, Igor de Andrade. A epilepsia como doença incapacitante e os critérios que impedem o acesso dos epilépticos ao auxílio-doença, à aposentadoria por invalidez e ao benefício de prestação continuada no Brasil. **Vertentes do Direito**, Tocantis, vol. 7, n. 12, 2020. ISSN: 2359-0106. Disponível em: https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v7n1.p406-426. Acesso em: 01 dez. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5. Ed. São Paulo: Edições 70, 2021. 281 p.

BRASIL. **Regimento Geral da Universidade Federal de Pelotas.** Diário Oficial da União. Brasília, seção 1, p. 4.648, 1977. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/scs/regimento/. Acesso em 04 mai. 2024.

_____. **Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

_____. **Decreto n° 6.833, de 29 de abril de 2009**. Institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor. Diário Oficial da União. Brasília, seção 1, p. 4, 2009. Disponível em: https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/6573. Acesso em: 02 abr. 2024.

_____. **Manual de perícia oficial em saúde do servidor público federal**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público. 3 ed. Brasília: MP, 2017. 147 p.

_____. **Emenda Constitucional n° 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, seção 1, p. 1, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

CONTE, Antônio Lázaro. Qualidade de vida no trabalho. **FAE Business**, Curitiba, n. 7, nov. 2003. ISSN: 2447-2735. Disponível em: https://img.fae.edu/galeria/getImage/1/16571247435940246.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público.** 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 528 p.

MEDEIROS, Rosana Carneiro Ferreira. Para uma ecologia (mais) humana do professor readaptado. Orientadora: Prof Dra. Vera Margarida Lessa Catalão. 2010. 217 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204 p.

SANTOS, Joelma Cristina; FURTADO, André Luiz Fonseca. O retorno laboral de trabalhadores que se acidentaram no trabalho: o que dizem os estudos. **Anais XXV SemeAd 2022**, São Paulo, 2022. ISSN: 2177-3866. Disponível em: https://submissao.semead.com.br/25semead/anais/arquivos/202.pdf. Acesso em: 02 abr. 2024.

SIAPE. **Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos**. Brasília: Portal SIAPE, 2024. Disponível em: https://www1.siapenet.gov.br/orgao/Login.do?method=inicio. Acesso em 15 abr. 2024.

UFPEL. Conselho Universitário da Universidade Federal de Pelotas. **Resolução nº 57, de 16 de junho de 2021.** Pelotas: Conselho Universitário UFPel, 2021a. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2021/06/Resolucao-57-CONSUN-1.pdf. Acesso em: 06 abr. 2024.

_____. Conselho Universitário da Universidade Federal de Pelotas. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2022-2026.** Pelotas: Conselho Universitário UFPel, 2021b. Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/planejamentoufpel/files/2022/09/PROPLAN-CDIP_PDI-2022-2026_rev15-23SET22.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

_____. **Portal Institucional Universidade Federal de Pelotas.** Pelotas: Portal UFPel, 2024. Disponível em: https://institucional.ufpel.edu.br/. Acesso em: 02 abr. 2024.