

ESTRATÉGIAS JURÍDICO-LEGAIS E AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA – UMA HISTÓRIA DA SUPRESSÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

Bruna Felipe de Araújo Oliveira¹
Leonardo Felipe Marques de Souza²
Fernando Lobo Lemes³

RESUMO

A Previdência Social, fruto da seguridade social, se instrumentaliza por meio de políticas sociais que se destinam aos programas, planos e mecanismos necessários à viabilização do exercício dos direitos sociais reconhecidos juridicamente e incluídos na condição de cidadania. O objetivo do artigo é analisar os processos reformistas da Previdência Social no Brasil, identificando aspectos sociais e jurídicos que apontam para a gênese da previdência e seus desdobramentos até o advento da Constituição Federal de 1988. Este percurso histórico, atravessado pelos efeitos socioeconômicos advindos das normas relacionadas à Previdência, põe em relevo as continuidades e rupturas que giram em torno da garantia de direitos sociais importantes para a reflexão sobre o tema no campo jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Direitos Sociais. Reformas Previdenciárias. História do Direito.

ABSTRACT

The Social Security is instrumentalized through social policies that are intended for the programs, plans and mechanisms necessary to enable the exercise of legally recognized social rights included in the condition of citizenship. The aim of this article is to analyze the reformist processes of Social Security in Brazil, identifying social and legal aspects that point to the genesis of social security and its consequences until the advent of the Federal Constitution of 1988. This historical route, crossed by the socioeconomic effects arising from the norms related to social security, highlights the continuities and ruptures that revolve around the guarantee of important social rights for reflection on the subject in the legal field.

KEYWORDS: Social Security. Social Rights. Social Security Reforms.

INTRODUÇÃO

Missão espinhosa é abordar temáticas relacionadas à previdência social sem ter como referência os principais marcos históricos e jurídicos que conduziram à construção da proteção social. Muito embora ao longo dos anos o Brasil tenha gozado de uma série de normas

¹ Advogada. Mestra e doutoranda no Programa de Pós-Graduação Territórios e Expressões Culturais no Cerrado da Universidade Estadual de Goiás (PPGTECCER/UEG).

² Advogado. Mestrando em Ciências Sociais e Humanidades no Programa de Pós-Graduação em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado da Universidade Estadual de Goiás (PPGTECCER/UEG).

³ Doutor em História pela Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris III, com estágio de pós-doutorado na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC). Professor/pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (PPGTECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG) e membro da Rede de Estudos Ibéricos e Ibero-americanos (REIA).

infraconstitucionais, em se tratando de proteção aos direitos sociais, e aqui se inclui o direito à previdência, o grande marco histórico foi a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar os processos reformistas da Previdência Social, seus desdobramentos históricos e sociais até a constitucionalização da Previdência Social em 1988. Para isso optou-se por uma narrativa descritiva dos principais acontecimentos de ordem mundial determinantes para o surgimento da concepção de previdência social, seguida de uma reflexão a respeito de movimentos que desencadearam combates pelo direito social à previdência. Na sequência, foi feita uma análise dos processos jurídicos, legais e constitucionais, importantes para a implementação do direito à previdência social no Brasil.

A proposta de realizar uma revisão bibliográfica está associada à resolução de um problema que visa identificar ao menos alguns dos aspectos históricos, sociais e jurídicos que têm em comum a participação nos processos que podem indicar a gênese da previdência social no país. Por essa via, espera-se que a pesquisa possa contribuir essencialmente para o campo jurídico, através do estudo dos principais efeitos socioeconômicos advindos das normas relacionadas à previdência social, de modo a suscitar no leitor uma leitura crítica, sob um viés alternativo, a respeito da reforma da previdência.

1. PROTEÇÃO DO ESTADO E ORIGEM DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS

Concordando com Ibrahim (2015), não há como falar de qualquer tema relacionado à previdência social sem citar os elementos históricos e jurídicos que passaram a caracterizar o que nós denominamos hoje de proteção social. Segundo Martins (2014), a proteção social ao longo dos anos foi denominada como “seguridade social”, constituída por três principais direitos sociais, cada um deles compondo sua área de atribuição: previdência, saúde e assistência social.

Em se tratando da seguridade social, Teixeira (1985) indica que a previdência social é um tipo de política de intervenção estatal no trato de questões sociais. A autora ainda ressalta que as políticas sociais se destinam aos programas, planos e mecanismos necessários à viabilização do exercício dos direitos sociais reconhecidos juridicamente e incluídos na condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres.

Por outro lado, conforme Ibrahim (2015), a seguridade social é formada por um conjunto de ações destinadas a tutelar os direitos dos cidadãos relativos à saúde, à previdência e à

assistência. Essas ações se dividem em políticas de serviços sociais, ou seja, benefícios previdenciários de caráter contributivo e benefícios assistenciais de caráter não contributivo.

Com relação aos mecanismos já existentes de proteção social instituídas pelo Estado por meio de políticas sociais, há de ressaltar sua heterogeneidade, já que para cada momento político, no que diz respeito aos direitos sociais, eles assumem diferentes formas, motivo pelo qual se justifica uma análise histórica da proteção social promovida pelo Estado.

Ainda nas sociedades europeias medievais, o auxílio aos pobres e carentes aparece como algo totalmente desvinculado da ideia de justiça e igualdade, reproduzindo mera compaixão. Predominava à época a ajuda voluntária, que ia desde uma simples esmola, até trabalhos mais complexos em benefício das pessoas necessitadas.

Essa relação entre necessidade e caridade preencheu de forma limitada a lacuna da proteção estatal, motivo pelo qual foram sendo criados, ao longo dos anos, sistemas protetivos, a exemplo do voluntariado de terceiros, que passou a assumir papel essencial na defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade (Martins, 2014).

De tal modo, o acesso aos direitos sociais dentro da esfera da seguridade social, apresenta um longo percurso em escala global. Daí a importância em analisar e refletir sobre a origem dos modelos clássicos de previdência social.

Para Teixeira (1985), as primeiras políticas de proteção social juridicamente reconhecidas foram pautadas pelo discurso da mínima intervenção estatal em relação aos direitos sociais, sob a alegação de que o desenvolvimento do próprio sistema capitalista conseguiria resolver os possíveis problemas sociais.

Nesse contexto, Martins (2014) sugere outra perspectiva sobre a proteção social e aponta para a importância da participação do Estado através de instrumentos capazes de corrigir ou ao menos reduzir as desigualdades sociais. Para o autor, o Estado não pode simplesmente ficar inerte à desgraça alheia, por isso devem ser estabelecidos mecanismos de proteção social, propiciando igualdade de condições para todos.

Outra forma assumida pelas políticas públicas no contexto de construção de um sistema de proteção social, pode ser encontrada na Alemanha no final do século XIX. Bismarck, à época chanceler alemão, conseguiu a aprovação no parlamento de um projeto que visava implantar seu modelo de proteção social que, inicialmente, era composto por três seguros compulsórios: o seguro da saúde, o seguro de acidentes e o seguro de velhice e invalidez (Martins, 2014).

Este modelo, conforme Teixeira (1985), teve seu arcabouço intimamente ligado ao conflito entre capital-trabalho, onde o Estado soberano toma para si a função de prestar segurança social e incluir gradualmente a população assalariada em um contexto de solidariedade compulsória (Teixeira, 1985).

Na concepção de Ibrahim (2015), nascia, naquele momento, a prestação previdenciária como direito público subjetivo do segurado. Quando o Estado determina compulsoriamente o pagamento de contribuições para o custeio de um sistema protetivo, o segurado pode exigir o pagamento de seu benefício, não sendo legal ao Estado furtar-se de sua obrigação alegando dificuldades financeiras.

Para Teixeira (1985), a Alemanha criou um modelo de proteção tão avançado para a época que conseguiu impedir naquele momento uma revolução burguesa, aplicando uma modernização conservadora que não rompeu com o padrão da relação de autoridade, já que o seguro social nascia no berço da burocracia.

Assim, fica claro que esse sistema de seguro teve por objetivo diminuir o potencial sedicioso da classe operária e não subsidiar os benefícios previdenciários.

Neste contexto, Giovanella (2001) bem pontua que a política social alemã foi além do enfrentamento da questão social do cidadão, pois trouxe uma proposta intencional de organização corporativa da sociedade (comandadas pelo Estado) para maior controle social. Bismarck visava dirimir o avanço da socialdemocracia através da realização dos pontos das reivindicações socialistas que fossem adequados com as leis locais.

Centrado na esfera do trabalho assalariado, os direitos sociais neste modelo eram prestados aos cidadãos na medida de sua participação no mercado de trabalho e são restritos para aqueles vinculados compulsoriamente ao sistema de seguro (Giovanella, 2001).

Verifica-se que a proteção social alemã está diretamente ligada ao mérito de cada indivíduo, ou seja, a remuneração estaria correlacionada à capacidade de produção e o seguro social seria prestado conforme a capacidade de contribuição do segurado (Teixeira, 1985).

Para Batich (2004), as classes que tinham salário mais elevado desfrutavam de mais recursos dentro do sistema previdenciário, de modo que as contribuições eram proporcionais às remunerações até um limite máximo definido por lei e pela administração dos órgãos do seguro, os quais em geral eram geridos de forma paritária por trabalhadores e empregadores. Os órgãos

que administram o seguro social são públicos, mas não estatais, e sua atuação é regulada e controlada pelo Estado.

A centralidade da política social neste contexto de trabalho assalariado, ao condicionar direitos ao mérito, criou grupos com diferentes *status* e privilégios, uma vez que a necessidade agora era avaliada por merecimento, cristalizando-se em diferenças sociais com suas respectivas conotações morais (Giovanella, 2001).

Como se vê, essa primeira modalidade de seguro social se fundou em questões políticas e econômicas e não na proteção dos indivíduos. Assim, o governo alemão ao implantar essa modalidade de seguro visava manter a classe operária ocupada na produção, fornecendo aos trabalhadores apenas o que era urgente, de modo a diminuir seu potencial de mobilização, já que os benefícios só seriam auferidos pelo segurado de acordo com a contribuição já programada e feita para o sistema.

A construção da proteção social, como bem afirmam os autores citados, revela equidade na redistribuição de renda entre a população beneficiária. Em contrapartida, o problema do amparo aos grupos que estão à margem do mercado de trabalho formal, não está nem perto de ser solucionado (Marques; Batich; Mendes, 2003).

Outro modelo clássico da Previdência Social foi implantado na Inglaterra após a Segunda Grande Guerra dando origem ao *Welfare State* (Estado do Bem-Estar Social), que trazia como doutrina o dever do Estado em garantir os mínimos sociais aos seus cidadãos, independentemente da inserção no processo produtivo de trabalho ou contribuições ao sistema (Teixeira, 1985).

Neste contexto, a forma de proteção social denominada Bem-Estar Social traça novos paradigmas sobre políticas sociais, rompendo com as ideias de necessidade de contrato formal para concepção dos direitos sociais. Essa forma de proteção propõe uma relação de cidadania plena entre indivíduo e Estado, que fica obrigado a prover os mínimos sociais no que diz respeito à saúde, educação e previdência (Batich, 2004).

Neste modelo, nos termos de Ribeiro (2004), o Estado assume os encargos básicos da administração e financiamento do sistema, redefinindo as relações sociais em direção à redistribuição da renda focado na igualdade e na justiça social.

As políticas relativas à educação e ao seguro nacional, bem como à legislação sobre os serviços de saúde, criadas no contexto do Estado de Bem-Estar Social, implementaram planos de

seguros contributivo, obrigatório e universal. Neste caso, conforme Batich (2004), a prestação de contribuições e benefícios era condicionada ao mínimo social e a suplementação deste mínimo era realizada por poupança voluntária.

Em 1907, a Inglaterra tomou frente aos avanços previdenciários através da promulgação de uma lei de reparação de acidentes do trabalho e a cobertura para situações de invalidez, doença, aposentadoria e desemprego ganhou vigência em 1911. Na sequência, México e Alemanha foram os pioneiros em inserir normas relacionadas à seguridade e à previdência social em suas Cartas Magnas, em 1917 e 1919, respectivamente. No mesmo período, o Tratado de Versalhes e com ele a Organização Internacional do Trabalho (OIT), reforçam a necessidade da criação de um sistema de previdência social.

A despeito de todas as inovações ocorridas, estes planos previdenciários, apesar de geridos pelo Estado, eram mantidos em sua maioria pela contribuição dos trabalhadores.

Para Teixeira (1985), somente tempos depois a Seguridade Social tal como conhecemos hoje – a saber, aquela que busca em sua essência a proteção de todos os indivíduos – tomou forma em 1940, por meio do Plano Beveridge, desenvolvido na Grã-Bretanha, criando, por consequência, o regime de repartição, onde empregador, empregado e Estado contribuem para a manutenção do fundo previdenciário, sendo este o modelo utilizado de forma majoritária até os dias atuais.

Nesse regime de repartição, como confirma Martins (2014), o Estado assume a responsabilidade para o futuro em relação ao direito dos beneficiários, além de gerir os compromissos políticos que devem corresponder ao sistema de financiamento da seguridade. Este modelo é até hoje o mais avançado nos países capitalistas ocidentais e, ao contrário da seguridade social alemã, foi resultado da conquista de uma classe operária reformista contra as ideologias hegemônicas da burguesia liberal (Teixeira, 1985).

Em uma escala global, pessoas mais necessitadas, que se enquadram como miseráveis, não estão cobertas por uma proteção social, seja por causa do desemprego, do trabalho informal ou por exercerem alguma atividade que não é abrangida pelo sistema (Carvalho *apud* Fundação Osvaldo Cruz, 2013).

Na América Latina, por exemplo, grande parte dos sistemas de previdência social são formados por múltiplos seguros, ou seja, cada grupo ou classe possui um nível de participação no

financiamento juntamente com o Estado. Neste modelo, é comum que os grupos mais poderosos consigam mais aportes do Estado e dos empregadores (Marques, Batich, Mendes, 2003).

Mesmo em países que possuem um sistema único de previdência, a uniformização não é total, como é o caso do Brasil, onde o Estado financia uma parte das previdências complementares das empresas estatais com o objetivo de proporcionar um salário indireto aos que ocupam funções privilegiadas nos órgãos públicos (Teixeira, 1985).

Além disso, a aversão dedicada aos grupos excluídos do sistema tende a ser ampliada pelo fato de, indiretamente, todos os cidadãos contribuírem para o financiamento da previdência, seja pagando impostos ou consumindo produtos (Marques, Batich, Mendes, 2003). Ainda a respeito da formação da previdência social nos países latino-americanos, identificamos dois momentos marcantes na história das políticas previdenciárias: a vigência do populismo e sua posterior substituição por governos autoritários.

Para Teixeira (1985), no contexto dos regimes populistas, houve uma ascensão da politização das relações sociais, representando um avanço significativo nas condições de vida da população trabalhadora coberta pelo sistema. Todavia, o resultado desse processo foi a implementação de sistemas previdenciários fragmentados e carentes na cobertura dos seguros.

Durante governos autoritários de base militar, as elites também fizeram uso da previdência como estratégia de consolidação política do regime, favorecendo as demandas impostas pelas relações econômicas capitalistas, através do estabelecimento de diversas formas de privatização e fomento à acumulação de capitais.

Assim, consequência da natureza da relação que o Estado estabeleceu com as reservas financeiras previdenciárias foram as várias crises dos aparelhos de proteção social, já que, ao longo dos anos, o Estado lançou mão dos fundos da previdência (e isso em toda a América Latina) para financiar projetos de interesse do sistema econômico global (Marques, Batich, Mendes, 2003).

Assim, os países latino-americanos ao se afastarem do modelo socialdemocrata, incorrem em um desenvolvimento econômico dependente e retardatário, uma vez que diante do crescimento econômico acelerado e concentrado, caracterizado pela rápida urbanização, os setores dinâmicos da economia não conseguiram oferecer empregos suficientes para evitar a expansão das camadas da população ditas marginalizadas (Teixeira, 1985).

No Brasil não foi diferente. A proteção social e a noção de seguridade social foram fundadas por meio de um longo processo que sofreu inúmeras alterações, algumas mais significativas que outras.

Por aqui, o Decreto nº 9.912-A, de 1888, é o primeiro registro de previdência social que pretendeu regulamentar o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios (Vianna, 2014).

Quase meio século depois, em 1923, visando outra categoria de trabalhadores, o Decreto nº 4.682, conhecido por Lei Eloy Chaves (nome do autor do projeto de lei), determinava a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Naquele mesmo ano foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, por meio do Decreto nº 16.037, que possuía a atribuição de decidir questões relativas à previdência social (Vianna, 2014).

Neste contexto, o surgimento da previdência social como política social institucionalizada acontece em um momento histórico de acirramento de disputas entre distintas forças sociais. Assim, por meio da Lei Eloy Chaves, o aparecimento da previdência se apresenta como um avanço, uma vez que previa a cobertura, redução e prevenção contra infortúnios e vulnerabilidades sociais (Ibrahim, 2015).

Todavia, como assinala Teixeira (1985), assim como no modelo de proteção alemão, no Brasil, o Estado e as classes patronais implantaram um processo de institucionalização da previdência social, passando a promover mecanismos para desestabilizar o movimento sindical ao incluir no sistema de proteção social a classe trabalhadora formal com vínculo registrado na carteira de trabalho.

Esse modelo introduzido via norma Eloy Chaves se espalhou por todo o país. No período de três anos foram criadas 183 Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's), posteriormente aperfeiçoadas, dando origem aos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) (Oliveira *et al.*, 2021). Para Ibrahim (2015), as CAP's sofriam intervenção estatal, enquanto os IAP's eram autarquias independentes do Estado, que estimulavam uma mobilização pela contribuição entre empregados e empregadores.

Em 1930, o sistema previdenciário deixa de ser estruturado por empresas, adotando por critério as categorias profissionais. Naquele mesmo ano, o Decreto nº 19.433 institui o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que, por sua vez, passou a atuar no sentido de orientar e supervisionar a previdência social.

Período marcante para a história da previdência no Brasil foi a Era Vargas, entre 1931 e 1945, quando as políticas de saúde, educação, moradia, trabalho e previdência sofreram avanços importantes. Trata-se, contudo, de práticas de cidadania restrita ou regulada, uma vez que seu ápice se deu no período de governo não democrático de Getúlio Vargas (Oliveira *et al.*, 2021).

Neste contexto, a nova carta constitucional de 1934 introduziu elementos novos com relação à previdência, transferindo para a competência da União a fixação das regras de assistência social, cabendo ao Poder Legislativo a instituição de normas sobre as aposentadorias. Ainda, como lembra Vianna (2014), convencionou acerca da assistência médica aos trabalhadores e às gestantes, da licença maternidade e da previdência nos casos de velhice, invalidez, maternidade, acidentes de trabalho e morte.

O constituinte de 1934 instituiu também o custeio tríplice (feito pelo ente público, empregador e empregado) de contribuição obrigatória, sendo a primeira vez na legislação brasileira em que o termo “previdência” foi utilizado (Ibrahim, 2015).

Em 1943, outro marco importante na história da Previdência Social foi a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, igualmente responsável pela preparação do primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social (Oliveira *et al.*, 2021). Desde então, o trabalho formal passou a ser tratado de forma paralela à evolução das leis que tratam a temática da previdência, uma vez que os adeptos da economia capitalista articulavam para o sistema previdenciário um modelo conveniente à regulação do trabalho e outras demandas para a classe trabalhadora (Oliveira *et al.*, 2021).

Entre os anos de 1945 a 1964, o país passou por diferentes chefes de Estado (Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart), até o início de nova e longa temporada autoritária (1964 a 1985). Durante esse período, foram diversas as mudanças na esfera previdenciária, como a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e a aprovação do Regimento Único das IAP's, em 1963, que unificou a legislação no que se refere aos institutos de aposentadorias e pensões (Martins, 2014).

Por ocasião das duas décadas de ditadura civil-militar, o sistema previdenciário já vinha ganhando robustez, aumentando cada vez mais o número de contribuintes e, conseqüentemente, o de arrecadação (Oliveira *et al.*, 2021). A partir de então, a previdência passou a ser vista como uma fonte de riqueza que auxiliava o desenvolvimento do país, corroborando para a realização

de uma aliança entre Estado e burocracia. Estudioso do assunto, Vianna (2014) informa que o crescimento do número de concessões de benefícios à época consistia em uma estratégia política para legitimar o governo militar, embora ainda mediado por um Estado segmentado e incapaz de formular as inúmeras demandas de interesses emergentes.

O intervalo posterior aos “anos de chumbo”, entre 1985 e 1988, foi de suma importância para a seguridade social no Brasil, uma vez que, época de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 garantiu o acesso às políticas públicas de previdência para todos cidadãos. Sem dúvidas, a última Carta Constitucional representa um marco jurídico legal para a tutela dos direitos sociais, dentre eles o da previdência (Oliveira *et al.*, 2021).

Foi por meio dela que se originou o tripé da seguridade social, dividida em saúde, assistência social e previdência social, sendo as três partes integrantes da seguridade no contexto do Estado de bem-estar social, devendo assegurar o máximo de direitos ao cidadão (Martins, 2014). Nesta divisão, importante destacar, como faz Ibrahim (2015), que a seguridade social é o gênero do qual a previdência social é uma espécie, responsável por amparar o trabalhador dos infortúnios que podem afastá-lo do mercado de trabalho.

Apesar de ser considerada um avanço na tutela dos direitos sociais, a Constituição de 1988 foi objeto de muitas críticas. Foi então que o tema “reforma da previdência” passou a ser alvo dos debates parlamentares ao longo dos anos. Assim, é possível perceber que existem continuidades na história da previdência no que diz respeito à evolução da proteção do Estado e a origem da Previdência Social. Neste caso, para melhor percepção sobre a temática, será importante destacar e analisar os princípios que nortearam a instituição da previdência social no Brasil.

2. PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Artigo 194 da Constituição Federal de 1988 preconiza princípios constitucionais que norteiam a seguridade social. Conforme Vianna (2014, p. 71), “São, portanto, os alicerces do Direito Previdenciário brasileiro, as bases sobre as quais foram (ou deveriam ser) construídas as leis que regem os benefícios e as contribuições”. Tais princípios se dividem em gerais (aqueles aplicáveis às diversas áreas do direito) e específicos (aqueles aplicáveis ao direito previdenciário) e essa relação jurídica inclui os direitos sociais atrelados à noção de cidadania.

O primeiro princípio específico é o da universalidade da cobertura e do atendimento. Trata-se, ainda segundo Ibrahim (2015), da garantia de proteção e da disponibilização dos benefícios a todos os indivíduos, na medida de suas necessidades e de forma indiscriminada.

Para Vianna (2014), outro princípio de grande valor é o da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. O nome do princípio é intuitivo e diz respeito à equidade de atendimento e oferta de benefícios entre indivíduos da área urbana e aqueles da área rural. Estes devem ser ofertados em mesma quantidade e qualidade para todos.

Assim, conforme aduz Vianna (2014, p. 75), “Atenção especial deverá ser dada aos benefícios de previdência social, dado seu caráter associativo e contributivo [...]” e apenas “[...] na hipótese de segurados com igual contribuição é que os benefícios serão equivalentes”.

Já o princípio da seletividade e distributividade diz respeito à adequação do benefício ao caso concreto vivenciado pelo beneficiário. Em outras palavras, existem vários benefícios, mas o indivíduo irá perceber aquele que de fato necessita e que será concedido por meio de uma análise individualizada, fundamentada e criteriosa (Martins, 2014).

A esfera da distributividade guarda relação com a equidade e justiça no momento de distribuição dos benefícios, “O que não significa que um contribuinte da previdência social, por exemplo, receberá integralmente tudo o que contribuiu aos cofres do sistema” (Vianna, 2014, p. 75). Conclui-se, portanto, pelo consagrado princípio, que os recursos previdenciários serão prestados proporcionalmente de acordo com as contribuições realizadas pelo segurado ao sistema.

Por sua vez, o princípio da irredutibilidade assegura ao indivíduo que o benefício percebido por ele não sofrerá redução de valores, bem como, ainda com Vianna (2014, p. 75), “Não poderá ser objeto de desconto (salvo determinação legal ou judicial), arresto, sequestro ou penhora”.

O princípio da equidade na forma de participação no custeio garante isonomia contributiva, ou seja, cada um contribui à medida de sua remuneração mensal. Os empregadores, por exemplo, contribuem em maior quantidade, uma vez que sofrem maior desconto em seus rendimentos do que os seus empregados que, de igual forma, contribuem para o sistema, porém com valores equivalentes às suas respectivas remunerações (Ibrahim, 2015).

Diversidade da base de financiamento. Este princípio obedece ao preceituado pela Constituição Federal, em seu Artigo 195, que determina que a seguridade social seja financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, com recursos advindos dos orçamentos da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das contribuições sociais feitas por empregados e empregadores (Vianna, 2014).

Destaquemos também o princípio do caráter democrático e descentralizado da administração, que diz respeito à gestão administrativa da seguridade social que deverá ser feita mediante a participação de todos, a saber, os trabalhadores, os empresários e os aposentados em conjunto como o governo, mantendo seu caráter democrático e descentralizado (Martins, 2014). Sobre esse princípio, vale lembrar a afirmação de Vianna (2014, p. 81) que indica que “[...] esta participação é exercida através dos órgãos colegiados de deliberação” sendo eles: “Conselho Nacional de saúde, Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Previdência Social”, que possuem “[...] composição paritária integrada por representantes do Governo Federal, representantes dos aposentados, representantes dos trabalhadores em atividade e representantes dos empregadores”.

Para alguns estudiosos da seguridade social, dentre os princípios específicos que a norteiam, três deveriam ser os pilares para a organização do sistema previdenciário: universalidade, unificação e uniformidade (Teixeira, 1985). Conforme exposto antes, a universalidade diz respeito à extensão na cobertura previdenciária que deve ser prestada a toda população, sem distinção entre as classes trabalhadoras da zona urbana e rural, estejam no mercado de trabalho de modo formal ou informal. Neste sentido, não deve haver distinção nem mesmo entre os grupos de trabalhadores urbanos.

Teixeira (1985) se refere a uma universalidade em sentido horizontal que deve absorver cada vez mais maior número de grupos para o sistema e não em um sentido vertical, que prevê maiores e melhores condições de cobertura previdenciária para os grupos já protegidos pelo sistema.

De seu lado, o princípio da unificação defende a ideia de que não deve haver modalidades de seguros distintos por categoria ocupacional de trabalhadores, como militares, funcionários públicos, etc. Ou seja, deve haver uma equidade interna do sistema previdenciário (Martins, 2014).

Finalmente, o princípio da uniformidade reforça a noção de igualdade e justiça ao propor uma única regra tanto para as concessões de benefícios quanto para as contribuições. A instrumentalização deste princípio poderia ser feita de várias maneiras, seja pela implementação de uma contribuição mínima e de um ingresso mínimo por beneficiário, como é no caso inglês,

seja por um sistema que calcula o benefício com base em uma porcentagem das contribuições já realizadas pelo segurado (caso alemão), seja por um sistema misto, com a definição de um mínimo geral que se sobrepõe a um adicional e o benefício calculado em proporções decrescentes a depender do correspondente ingresso ativo (Teixeira, 1985).

A simples enumeração e explicação desses princípios nos fazem refletir o quão distante está o Brasil do modelo ideal de seguridade social. Perversamente, o sistema previdenciário brasileiro está longe de prestar benefícios democráticos (ainda que tenhamos um sistema unificado).

Apesar dos avanços obtidos por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que se evidencia é a mercantilização das políticas sociais e a destinação de parte importante do orçamento para pagamento de encargos da dívida interna e externa. De fato, a situação atual do sistema previdenciário está ligada diretamente à história do acesso aos direitos sociais que se desenvolveram tardiamente no Brasil.

3 A SEGUNDA GERAÇÃO DAS REFORMAS: POLÍTICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Se, para Nakahodo e Savoia (2008), as discussões políticas das primeiras reformas tinham por objetivo analisar a participação do Estado como ente provedor em cenário de explícito desequilíbrio orçamentário do sistema previdenciário, conforme Pereira (2019) a partir da segunda metade da década de 1990, com a intensificação da crise econômica e financeira, a sustentabilidade do sistema da previdência social passou a ocupar um espaço de destaque na esfera política.

Assim, em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) enviou ao Congresso Nacional um projeto de reforma por meio da Proposta de Ementa à Constituição (PEC nº 33), que se tornou alvo de calorosas discussões, consolidando-se na Emenda Constitucional nº 20 de 1995.

Um dos principais objetivos da proposta era promover um maior estreitamento e vinculação entre a contribuição e os benefícios auferidos pelos segurados, por isso a substituição do termo ‘tempo de serviço’ para ‘tempo de contribuição’. Além disso, a regra de cálculo dos benefícios foi retirada do texto constitucional original, estabelecendo a correção agora por meio do fator previdenciário (Oliveira *et al.*, 2021).

O fator previdenciário nada mais é que uma nova regra de cálculo dos benefícios da previdência social do regime geral (RGPS) que tinha por objetivo postergar a aposentadoria voluntária precoce do segurado (anterior aos 60 anos de idade), o que, em muitos casos reduzia o valor da aposentadoria do requerente, pois era aplicado praticamente a todas as aposentadorias por tempo de contribuição (Marques, Batich, Mendes, 2003).

Essa fórmula matemática levava em consideração a idade, o tempo de serviço e a expectativa de vida do segurado e, segundo Pereira (2019), quanto menor a idade, o tempo de contribuição para o sistema e a expectativa de vida, menor seria o valor da aposentadoria com a incidência do fator previdenciário.

Assim sendo, vale esclarecer, como fazem Nakhodo e Savoia (2008), que essa reforma teve algumas características essenciais para se compreender o contexto histórico da época para a previdência social. A intenção era manter a estabilidade macroeconômica e reformar o Estado. Por isso, durante o período de seu mandato, no Palácio do Planalto, Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) propôs várias reformas, a exemplo da privatização de empresas estatais com a manutenção de uma política monetária rígida.

Na mesma direção, do outro lado a avenida, no Congresso Nacional, a reforma foi defendida em plenário sob o argumento da necessidade de cortes de despesas, equilíbrio dos benefícios previdenciários e redução de privilégios. Contudo, neste contexto, a rede de proteção social não era alvo de discussão (Oliveira *et al.*, 2021).

Pressionado por intensa oposição na esfera legislativa, contrária às alterações propostas no sistema previdenciário, o governo FHC modifica a proposta original, introduzindo mudanças no regime geral de previdência, tais como a rigidez para a obtenção da aposentadoria, a regra de um tempo mínimo de contribuição e o cálculo dos benefícios.

Para os servidores públicos, de acordo com Marques, Batich e Mendes (2003), a principal mudança foi a supressão da aposentadoria proporcional para os novos servidores que, antes, tinham como garantia a antecipação de sua aposentadoria.

Com o fim do governo FHC, Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) encontrou um cenário mais favorável para a consecução das reformas de segunda geração. Os mercados financeiros já haviam se estabilizado após as intensas turbulências entre a eleição e o início da nova gestão, ante a continuidade ou não de medidas de estabilização macroeconômicas adotadas pelo antecessor. Por isso, uma proposta de Emenda Constitucional, encaminhada ao Parlamento,

levou apenas alguns meses para ser aprovada nas duas casas do Congresso Nacional (Oliveira *et al.*, 2021).

Além disso, a maioria da população apoiou a proposta de reforma do sistema previdenciário proposta pelo governo, sobretudo, aquela relativa à discrepância entre os benefícios oferecidos para os setores público e privado (Pereira, 2019).

De tal modo, o governo adotou dois sistemas distintos modificando o teto dos benefícios do Regime Geral e reforçando o regime próprio dos servidores públicos, visando a convergência dos dois modelos a longo prazo. Posteriormente, segundo Fraga e Schmidt (2001), a ideia de unificação dos sistemas foi substituída por uma estratégia que tinha por objetivo ajustar as aposentadorias dos trabalhadores do serviço público em critérios de elegibilidade.

Pereira (2019) elenca algumas das principais características da reforma no sistema previdenciário de 2003: a manutenção da idade mínima para se aposentar (53 anos para homens e 48 para mulheres) e redução de 5% ao ano aplicada às aposentadorias solicitadas antes da idade de referência proposta (60 para homens e 55 para mulheres) para aqueles que já estavam inseridos no sistema antes de 16 de dezembro de 1988.

Houve, ainda, a mudança na taxaço nos benefícios dos servidores públicos federais correspondente a 11% quando superiores a R\$ 1.000,00 ou R\$ 1.200,00 para as demais esferas (Oliveira *et al.*, 2021).

Para os trabalhadores do setor privado que trabalhavam ativamente, os benefícios poderiam ser elevados até 2.400,00, sendo o valor do limite anterior de R\$ 1.869,00. A Constituição também passou a prever a aposentadoria no valor de um salário mínimo para trabalhadores de baixa renda (Fraga, Schmidt, 2021).

Ambas as reformas, de 1988 e 2003, tiveram motivações semelhantes e a pressão do *déficit* fiscal levou a uma crise comum: o enfrentamento de uma política fragmentada. Fernando Henrique Cardoso adotou políticas macroeconômicas liberais e Luiz Inácio Lula da Silva elegeu a reforma da previdência como prioridade para consolidar seu compromisso com a estabilidade econômica, pois, caso ignorasse os problemas da reforma anterior, poderia haver um grande impacto sobre o orçamento da União (Oliveira *et al.*, 2021).

Mas as tentativas de reformar a previdência não pararam por aí.

No final do ano 2016, após a presidenta Dilma Rousseff ser afastada do cargo, Michel Temer encaminhou a PEC nº 287 ao Congresso Nacional, visando reduzir os recursos do

orçamento da União destinados às políticas de proteção social, bem como ampliar as taxas e aumentar os recursos associados aos juros e à remuneração para o pagamento da dívida pública instaurada no país (Fraga, Schmidt, 2021).

À época, se, de um lado, estudiosos conservadores aduziram que a crise se dava em razão dos direitos sociais suprimidos, por outro lado, alguns autores alegavam que a apropriação do fundo público pelo capital financeiro era o real motivo da crise econômica financeira (Fraga, Schmidt, 2021).

Ao fim e ao cabo, a PEC nº 287 apresentada pelo governo de Michel Temer, que tinha como objetivo fortalecer as entidades privadas de previdência, não prosperou por falta de apoio no Legislativo (Oliveira *et al.*, 2021).

A partir de 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro, a pauta da reforma do sistema previdenciário ganhou fôlego sendo retomada por meio da PEC nº 6/2019. Após inúmeras alterações e modificações, a proposta foi aprovada pelas duas casas do Congresso em outubro de 2019.

A proposta inicial da emenda era mais ousada nos propósitos privatistas, pois visava transformar a seguridade social em um fundo de capitalização individualizada, além das propostas de redução nos benefícios assistenciais para abaixo do salário mínimo, o aumento da idade para as modalidades de aposentadoria programada e a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição (Fraga, Schmidt, 2021).

Além disso, uma das alegações do governo para a urgente aprovação da reforma girava em torno do aumento da expectativa de vida e a diminuição do percentual da população ativa no mercado de trabalho (Oliveira *et al.*, 2021). Contudo, vale destacar, como fazem Fraga e Schmidt (2021), que, diante do aumento da expectativa de vida do brasileiro, a previdência é superavitária.

Assim, o debate teve sequência durante todo o processo de tramitação da reforma em 2019. De acordo com os documentos apresentados pelo governo, sem a reforma os custos do Estado para com a previdência aumentariam de tal forma a inviabilizar outras políticas públicas de responsabilidade do governo federal (Fraga, Schmidt, 2021). Na prática, o governo argumentava a respeito da aprovação da reforma sob uma ótica de ameaça no sentido de que, ou haveria um apoio para o projeto, ou alguns direitos sociais poderiam ser suprimidos.

Desse modo, o Projeto de Emenda Constitucional demonstrou seu caráter neoliberal quando propôs mudanças, tais como a diminuição do benefício de prestação continuada, mais

conhecido por LOAS, não aprovada pelo Congresso Nacional. Além disso, não previu isenções concedidas aos setores empresariais e nem o reequacionamento da dívida pública. (Oliveira *et al.*, 2021).

Nota-se, portanto, que a proposta inicial da reforma foi elaborada e inspirada no regime de capitalização, cujos benefícios seriam geridos por empresas de capital privado (Oliveira *et al.*, 2021). Vale lembrar que, muito embora não tenha sido incluído o sistema de capitalização no texto final da reforma, mudanças neste sentido são consideráveis

Finalmente, parece correto afirmar que a reforma da previdência, consubstanciada na PEC nº 6/2019, atendeu aos reclamos das corporações dominantes do mercado financeiro, comprometendo os direitos dos trabalhadores, forçando-os a permanecer no mercado de trabalho por mais tempo e em piores condições.

CONCLUSÃO

O estudo permitiu constatar a importância da previdência social, visto se tratar de um dos pilares da proteção social instrumentalizada pelo instituto da Seguridade Social que ampara milhões de brasileiros e tem como principal objetivo garantir um padrão de vida considerado digno.

No entanto, a essência do sistema foi desconstruída com o passar dos anos. Em virtude dos fatos mencionados, os crescentes *déficits* da previdência têm cobrado soluções para os problemas recorrentes no setor, sem deixar de lado o que é essencial: a proteção dos direitos sociais e, sobretudo, aqueles associados à capacidade da previdência social para a oferta de uma cobertura que alcance o maior número possível de cidadãos.

Desde logo, o cenário permanente de crises e reformas descortinam a imagem de um Estado fragilizado em contextos global e local extremamente complexo. Além do mais, verifica-se que os debates e as negociações que antecederam as reformas estudadas neste artigo, tiveram como pano de fundo apenas a preocupação em resolver os problemas emergenciais sob a argumentação da necessidade de manter sob controle os gastos públicos.

Desta forma, é lícito inferir que os desdobramentos históricos e sociais que nortearam as reformas da previdência após a promulgação da Constituição Federal de 1988 não tiveram o condão de garantir segurança para a população. De fato, a profundidade e complexidade legal e social, que gravitam em torno do assunto, não cabem nessa breve reflexão, mas autoriza a

conclusão de que a diminuição de gastos públicos através da supressão dos direitos sociais não é a melhor alternativa quando se trata da criação e manutenção de um sistema previdenciário minimamente sustentável.

REFERÊNCIAS

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, 2004. p. 33-40.

BRASIL. Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Brasília: Câmara dos Deputados, 1930.

BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional. PEC nº 6/2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Brasília: Palácio do Planalto. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Determinantes sociais, econômicos e ambientais da saúde. *In*: Fundação Oswaldo Cruz. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: população e perfil sanitário**. v. 2. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. 2013. 19-38p.

FRAGA, Juliana; SCHMIDT, João Pedro. Previdência social na sociedade em transformação. **Revista Científica Disruptiva**, Recife, v. 3, n. 2, 2021. p. 41-61. Disponível em: <http://revista.cers.com.br/ojs/index.php/revista/article/download/125/115>. Acesso em: 27 fev. 2023.

GIOVANELLA, Lúcia. **Solidariedade ou competição? Políticas e sistema de atenção à saúde na Alemanha**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001. 334 p.

HULLEN, Angélica Cristina Nagel. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais. **Rev. Secr. Trib. Perm.** São Paulo, v. 6, n. 11, abr. 2018. p. 213-227.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma". **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 1, mar. 2003. p. 111-

121.

MARTINS, S. P. **Direito da seguridade social**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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

OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de; TAVARES, Bruno; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da *policy agenda-setting*. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, supl., nov. 2021. p. 705-722.

PEREIRA, Breno da Silva Araújo. **3 tipos de reformas previdenciárias em um modelo de gerações sobrepostas com habilidades heterogêneas**. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal da Paraíba – UFPB/CCSA, João Pessoa, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/19439/1/BrenoDaSilvaAra%c3%bajoPereira_Dissert.pdf. Acesso em: 27 fev. 2023.

RIBEIRO, José Mendes. Em busca da justiça social. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, jun. 2004. p. 178-182.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, dez. 1985. p. 400-417.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência social: custeio e benefícios**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2014.