



PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: trajetória e atualidades

Maciela Rocha Souza Aragão¹

RESUMO

O presente artigo se debruça sobre o modelo de proteção social assumido pelo Brasil, tendo a política de previdência social como seu exemplo. Traça o percurso realizado por esta política, apontando suas características, estratégias e limitações. Faz ainda uma análise da previdência social pós Constituição de 1988, quando é incorporada ao sistema de seguridade social, mas preservando características muito distintas e particulares daquelas que te acompanham, a saúde e a assistência social. Por fim, realiza uma breve reflexão da previdência social no contexto neoliberal das contrarreformas.

Palavras-chave: Política Social. Previdência Social. Reformas Previdenciárias.

ABSTRACT:

This article focuses on the social protection model assumed by Brazil, with the policy of welfare as his example. Traces the route taken by this policy, pointing out its features, limitations and strategies. Still makes an analysis of social security after the 1988 Constitution, when it is incorporated into the social security system, but preserving features very distinct and particular those you care, health and social care. Finally, performs a brief reflection of social security in the context of neoliberal contrarreformas.

Keywords: Social Policy. Social Security. Social Security reforms.

¹ Estudante de Graduação. Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: maciela.rocha@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

A política de previdência social brasileira completou recentemente 90 (noventa) anos do seu surgimento. Desde então, ocupa um lugar importante na garantia de direitos aos trabalhadores quando perdem, temporária ou permanentemente, a capacidade de trabalho, assim como assume uma importante função para capital, quando garante a reprodução da força de trabalho.

Para compreender a política previdenciária brasileira é necessário e salutar apreender a dinâmica econômica, política e social do Brasil nas décadas que antecedem e que são subsequentes à sua implementação. Até porque esse país apresenta particularidades próprias de uma economia dependente marcada por sua condição de colônia e que devem ser levadas em conta.

A previdência social brasileira é, sem dúvida, uma política conquistada e marcada por processos de luta de classe, mas que ao longo do século XX foi alvo de uma 'sangria' para cumprir interesses do capital industrial e que por pouco não lhe provocou 'a morte'.

Recupera-se parcialmente, num novo processo de luta em torno da aprovação do Sistema de Seguridade Social, quando se amplia em virtude dos princípios da universalidade, da uniformidade, da diversidade das bases de financiamento, entre outros, mas, sobretudo pela primazia do Estado enquanto provedor de direitos.

No entanto, essas conquistas têm sido cotidianamente questionadas e alvo de alterações, nesse atual contexto das reformas neoliberais.

Debruçar sobre a análise da política de previdência social não é uma tarefa fácil, pelo contrário, é complexa, dado o afastamento histórico dos trabalhadores do seu processo de gestão e controle social.

E exatamente por isso, cabe-nos o propósito de analisar a trajetória da previdência social brasileira à luz dos fundamentos da política social, identificando suas características, estratégias e limitações.



2. DESENVOLVIMENTO

2.2 Proteção social no Brasil: o exemplo da previdência social

As primeiras medidas de proteção social no Brasil estão datadas do início do final do século XIX e início do século XX, como reflexo da conjuntura política e econômica mundial e nacional. Vê-se, nesse período, uma transição do modelo político-econômico no país com a decadência da economia agroexportadora e conseqüentemente das oligarquias rurais. Paralelamente a isso, o Brasil vai tomando novos rumos com o crescente processo de industrialização impulsionado pela revolução burguesa na década de 1930.

As duas primeiras décadas do século XX foram marcadas por um conjunto de fatores que alteraram significativamente o rumo político-econômico e social do país. Estamos falando da crise cafeeira e conseqüentemente das oligarquias rurais, do nascimento de uma burguesia urbana, do desenvolvimento de um setor urbano industrial, da constituição da classe operária brasileira, do direito à sindicalização, do fortalecimento e ampliação do número de greves e manifestações (graças à experiência sindical de concepção anarquista dos imigrantes europeus), entre outros fatores importantes e estruturais, a exemplo da crise mundial de 1929.

É neste cenário de mudança da base econômica e organização e pressão da classe trabalhadora que a política de previdência social brasileira tem sua origem como marco na história da proteção social do Brasil.

É consenso em vários autores que a origem da previdência social, propriamente dita, está atrelada à Lei Eloy Chaves (Decreto, nº 4.682, de 24 de Janeiro de 1923) que criou as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) nas empresas de estrada de ferro em todo o país.

De acordo com Boschetti (2006) as CAPs eram de caráter obrigatório para as empresas; e apesar de serem criadas pelo Estado, que regulamentou percentual de contribuição e a cobertura de benefícios, a sua natureza era privada e o financiamento bipartite. Cabia aos empregadores e trabalhadores realizar as devidas contribuições às



suas Caixas, assim como tinham responsabilidade e autonomia na sua gestão.

Sobre o acesso dos trabalhadores às Caixas o Brasil assumiu uma postura altamente seletiva, pois se limitou a atender apenas a uma parcela da população: aquela que tinha sua profissão regulamentada e que possuía carteira de trabalho assinada.

É importante frisar que nesse período histórico as ações de saúde e assistência eram complementares aos benefícios previdenciários, ou seja, eram também contributivos, ainda que indiretamente, uma vez que apenas os trabalhadores que contribuía para a previdência social tinham acesso aos serviços de saúde e a prestações de benefícios assistenciais. Foi exatamente a interrelação entre as três políticas que dificultou uma definição mais precisa do sistema de proteção social e impôs uma desigualdade no próprio sistema.

Os anos de 1930 revelaram uma nova página da história brasileira. Com a efervescência do modelo econômico urbano-industrial o Estado também se reconfigura para dá sustentação às demandas do novo momento econômico, tanto do capital, quanto da classe trabalhadora.

O Estado, presidido por Getúlio Vargas, governo de caráter populista e paternalista, passou a intervir, ainda que de forma focalizada, no mundo do trabalho, de modo a assegurar o pleno emprego e garantir a reprodução da força de trabalho.

Assim, as primeiras iniciativas de *políticas sociais* brasileiras corresponderam a benefícios diretamente vinculados ao mundo do trabalho formal, a exemplo da criação dos Ministérios do Trabalho, da Saúde Pública e da Educação, da criação da Carteira de Trabalho e Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), da regulação dos acidentes do trabalho e auxílios (doença, maternidade, família e seguro-desemprego) e ainda da regulamentação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O Brasil, com essas iniciativas, acompanha as tendências internacionais de intervenção estatal, mas com características bastante particulares, principalmente por implantar um modelo de proteção social com caráter corporativo e fragmentado e, sobretudo lento e seletivo, denominado por Santos (1987) de "cidadania regulada". E os



autores confirmam:

[...] à luz do paradigma social-democrático e keynesiano, não se pode afirmar, pelo menos no caso do Brasil, que há um Estado de Bem-Estar Social, não obstante os avanços consolidados no capítulo da seguridade social, na Constituição de 1988 (SILVA, 2007, p. 115).

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) foram lentamente substituindo as CAPs e apresentaram características bem distintas destas, entre elas está a emergência da concepção de previdência social pública, já que o Estado era quem criava os Institutos, responsabilizando-se também pelo seu financiamento. Possuía, portanto, natureza pública e financiamento tripartite.

A mudança da natureza da previdência social não alterou os critérios para a inclusão no sistema; apenas trabalhadores urbanos e de profissões regulamentadas acessavam os benefícios dos Institutos mediante prévia contribuição, ou seja, foram mantidos os interesses de garantir proteção social àqueles trabalhadores inseridos formalmente nas principais atividades econômicas da época.

Algumas características das CAPs e dos IAPs marcaram a estrutura e concepção da política previdenciária ao longo do século XX e perdura até os dias atuais. Entre elas está a concepção de *seguro* da previdência social brasileira, ou seja, trata-se de uma política contributiva que tem origem na concepção Bismarckiana.

Por isso, o caráter seletivo, focalizado, heterogêneo, desigual e fragmentado acompanhou a trajetória da previdência social brasileira até meados da década de 1960, quando sofreu alterações com a inclusão de novas categorias ao sistema previdenciário, mas sem extinguir completamente todas essas características próprias do sistema previdenciário.

Contraditoriamente, a expansão da previdência social teve início no período da ditadura militar, quando permitiu a contribuição dos empregados domésticos (1972), jogadores de futebol e autônomos (1973) e garimpeiros (1974). Além disso, criou o FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), lógica assistencial e não



previdenciária; Renda Mensal Vitalícia - RMV para idosos com mais de setenta anos e deficientes carentes. Na verdade tratava-se de uma estratégia visando garantir a aprovação popular desses governos em meio à forte repressão dos direitos civis e políticos da época (BOSCHETTI, 2006).

Destaque para o caráter burocrático e centralizador dos governos da ditadura militar, sob o discurso da modernização, que implicou na criação de uma série de órgãos/empresas públicas, consolidando assim, o poder institucional do Estado e a centralização da gestão e dos recursos da previdência, que assim como aconteceu no governo Getulista, passou a destinado para outros fins.

Ou seja, além de não contribuir com o percentual que lhe devia, o Estado minou os cofres da Previdência Social, que entrou na década de 1980 com uma profunda crise, sendo inclusive propagada a falência do sistema previdenciário brasileiro.

A crise da ditadura militar e a forte mobilização dos movimentos sindical e populares em torno da redemocratização do país fez emergir o processo das constituintes e a conseqüente aprovação da Constituição Federal de 1988, que possibilitou ao Brasil avançar para um modelo de proteção social amplo, sob princípio universalista por meio da criação do sistema de Seguridade Social, que proporcionou um dos maiores saltos na política social neste país.

2.3A previdência social no tripé da seguridade social: um alvo de contrarreformas

A previdência social brasileira passou por todo um processo de reformulação após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e das leis subsequentes 8.212/91 (que dispõe da organização da seguridade social e do plano de custeio) e 8.213/91 (que dispõe do plano de benefícios da previdência social), esta última também denominada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

Foi criado na nova Constituição o sistema de Seguridade Social brasileiro, que seguiu a concepção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e definiu a



seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil [CF/1988], 2008, art. 194).

Percebe-se na formulação dos princípios da seguridade social que se trata de um sistema *híbrido*, pois adotou as duas concepções de modelo de proteção social; a seguridade social com seus princípios de universalidade e uniformidade – políticas de saúde e assistência social – e o seguro social com seu princípio contributivo – política de previdência social.

Mesmo que o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento tenha inaugurado, na previdência social, a possibilidade de participação no sistema previdenciário de qualquer cidadão brasileiro a partir de 16 anos, independente de ser ou não trabalhador ocupado, essa política manteve o princípio da *obrigatoriedade da contribuição*², e, portanto, continua seletiva, pois milhares de trabalhadores continuam sem cobertura previdenciária.

Além disso, a política de previdência foi a única do sistema que se manteve federalizada, enquanto que as demais foram municipalizadas e descentralizadas. Essa opção reforçou o aspecto centralizador adotado desde a criação dos IAP's em 1933 e que provocou a formatação de uma política centralizada numa única esfera governamental, extremamente burocrática e sem espaços de controle social.

Outro impasse da previdência social é a lógica em que está estruturada, ou seja, ao mercado formal de trabalho, alvo de uma série de críticas, uma vez que essa política vivencia e se torna refém dos altos e baixos do mundo do trabalho.

² Esse princípio não foi estendido aos Segurados Especiais, que são os trabalhadores rurais que exercem sua atividade em regime de economia familiar, onde a contribuição obrigatória é substituída pela comprovação da atividade rural, respeitando as carências de cada benefício previdenciário. Entretanto, tem sido alvo de constantes críticas por especialistas do equilíbrio atuarial da previdência social, que acusam os Segurados Especiais pelo déficit nas contas da previdência. Sabemos que na verdade as crises da previdência têm outros motivos, dados pelo contexto do Estado neoliberal, que compromete os recursos do Fundo Público para garantia do superávit primário e pagamento da dívida externa.



A chamada revolução tecnológica coloca novos desafios na relação capital/trabalho, ao mesmo tempo em que o trabalho sofre ainda maior desregulamentação, flexibilização e precarização, tendo como consequência, entre outras, o aumento do desemprego e do trabalho informal e a restrição de direitos (MOREIRA, 2008, p. 239).

No cenário das contrarreformas a Previdência Social é a política que mais vem sofrendo influência do ponto de vista da negação de direitos, isso porque passou por duas reformas aprovadas pelo Congresso Nacional³. Essas reformas, longe de ampliarem seu campo de proteção social para a classe trabalhadora, provocaram sérios problemas para o servidor público, dificultou o acesso de outras categorias de trabalhadores ao sistema de proteção social previdenciário, extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço, criou o fator previdenciário; e estimulou ainda o crescimento da previdência privada ao impor um teto de contribuição aos Regimes Geral (RGPS) e Próprio da Previdência Social (RPPS).

Essas, entre outras alterações impostas pelas reformas previdenciárias sob a alegação de um déficit nos cofres do INSS tem provocado muitas repercussões para o conjunto da classe trabalhadora, que de uma forma geral precisa trabalhar e contribuir mais para receber menos.

As novas regras vêm representando, com efeito, a imposição de perdas aos segurados, uma vez que o eixo da reforma foi o aumento da idade média de concessão do benefício implicando extensão do período contributivo, redução dos gastos no curto prazo pela postergação da concessão e redução dos gastos no longo prazo pela concessão por menor período (CECHIN, 2002 apud SILVA, 2007, p. 192).

De acordo com Salvador (2005) as novas regras de aposentadoria impostas pelo fator previdenciário provoca um incentivo à permanência no mercado de trabalho, ou seja, como o trabalhador não vê vantagem em acessar a aposentadoria por tempo de

³ As Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003.



contribuição, uma vez que há perdas no valor do benefício, acaba por prorrogar o acesso ao sistema previdenciário, fazendo a opção pela aposentadoria por idade.

Para esse autor esse mecanismo pode afetar a própria Previdência Social no futuro, já que não estarão disponíveis no mercado postos de trabalho para os mais jovens, ampliando assim as taxas de desemprego, e provocando a retração das contribuições previdenciárias.

Outro aspecto das reformas é a imposição de um teto previdenciário para o RGPS, e recentemente para o RPPS, que atualmente é de 4.159,00 (quatro mil cento e cinquenta e nove reais). Por essa nova regra não poderá haver recolhimento de contribuição previdenciária sobre os valores que ultrapassam esse teto. Assim, o trabalhador para manter durante a aposentadoria o mesmo padrão de vida de quando se estava na ativa precisa adquirir planos de previdência complementar, que são ofertados em sua maioria pelo setor privado, através de agências bancárias. Essa estratégia reforça o papel do Estado no contexto neoliberal, que reduz sua intervenção e transfere para os setores privados e sociedade civil parte das ações públicas estatais.

Trata-se na verdade de um grande estímulo para o setor privado, pois cabe ao INSS gerenciar os benefícios mais baratos e transferir para a previdência complementar aqueles trabalhadores que possuem maior poder contributivo. Nada mais é que o Estado a serviço do capital.

3. CONCLUSÃO

Percebemos ao longo dessa reflexão como o modelo de proteção social adotado pelo Brasil foi altamente seletivo e excludente, ao projetar-se apenas para os trabalhadores inseridos no mercado formal e, ainda, para aqueles cuja profissão era regulamentada.

Mesmo com essas características é preciso reconhecer que houve sim, desde



a década de 1930, o surgimento da política social em nosso país, dado o caráter interventivo do Estado na sua função 'mediadora' de conflitos da relação capital/trabalho.

A previdência social é, portanto, conquista do conjunto da sociedade brasileira, tanto dos trabalhadores segurados, como daqueles que dependem dela indiretamente.

É preciso, pois, que o conjunto dos trabalhadores 'tomem às rédeas' dessa política, afinal somos nós que a financiamos. A sua permanente defesa, parte do pressuposto de melhor conhecê-la, da criação e ocupação de espaços de controle social que vá além da preocupação pelo equilíbrio financeiro e atuarial, mas que seja espaço político de luta e reafirmação dos direitos já conquistados pelo conjunto dos trabalhadores, aposentados e pensionistas.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006. (Coleção Política Social 1)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008

MOREIRA, Marinete Cordeiro. O Serviço Social do INSS a partir da década de 1990: análise da implantação da Matriz Teórico- Metodológica. In: **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas** / Elaine Rossetti Behring e Maria Helena Tenório de Almeida (orgs). – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

SALVADOR, Evilasio. Implicações da reforma da Previdência sobre o mercado de trabalho. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXVI, nº 81, março de 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Editora Campus, 1987.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade brasileira entre a política pública e o mercado**. 2ª edição, São Paulo: Cortez, 2007.