

DA LEI ELOY CHAVES À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019: UMA BREVE HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

FROM THE ELOY CHAVES LAW TO CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 103/2019: A BRIEF HISTORY OF BRAZILIAN SOCIAL SECURITY

Luciano Palhano Guedes¹

RESUMO: O artigo analisa a trajetória da previdência brasileira, desde a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e Institutos (IAPs) até a configuração da Seguridade Social na Constituição de 1988. Investiga-se a transição da “cidadania regulada” para o modelo de proteção universal (mitigado pelo caráter contributivo). O foco recai sobre a guinada neoliberal e o viés fiscalista das reformas recentes, especialmente a EC nº 103/2019. Argumenta-se que a adoção da lógica do Estado subsidiário desmonta o sistema solidário, precariza o trabalho e enfraquece a proteção aos riscos sociais, desafiando a fundamentalidade do direito à previdência.

PALAVRAS-CHAVE: previdência social; seguridade social; reformas; neoliberalismo; direitos fundamentais.

ABSTRACT: *This paper analyzes the history of Brazilian social security, from the creation of Retirement and Pension Funds and Institutes to the establishment of Social Security in the 1988 Constitution. It investigates the transition from “regulated citizenship” to a universal protection model (mitigated by its contributory nature). The focus is on the neoliberal shift and the fiscal bias of recent reforms, especially Constitutional Amendment No. 103/2019. It argues that the adoption of the subsidiary state logic dismantles the solidarity-based system, makes employment more precarious, and weakens protection against social risks, thereby challenging the fundamental nature of the right to social security.*

KEYWORDS: *social security; social welfare; reforms; neoliberalism; fundamental rights.*

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Previdência Social no Brasil: da Lei Eloy Chaves à Constituição de 1988; 2.1 A Lei Eloy Chaves e a instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões; 2.2 A Era Vargas; 2.3 O soluço democrático (1945-1964); 2.4 O Regime Militar; 2.5 Da Constituição de 1988 aos governos do PT; 3 A EC nº 103/2019 – neoliberalismo, Estado subsidiário e Previdência Social; 4 Considerações finais; Referências.

1 *Doutorando em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC); mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra; bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); procurador federal; professor de Direito Processual do Trabalho no Centro Universitário Fundação Santo André (FSA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6210586471292825>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3699-7191>. E-mail: lucianoguedes@outlook.com.*

1 Introdução

A previdência social constitui um regime estatal de proteção social que busca garantir, ao indivíduo incapaz de satisfazer suas necessidades por meio do trabalho, a substituição dos rendimentos, preservando, assim, seu padrão de vida, e evitando que seja levado à pobreza (Nubberger, 2007).

Trata-se de uma das mais relevantes políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade, sendo amplamente documentados os inumeráveis benefícios econômicos e sociais decorrentes da existência de um sistema previdenciário público no país.

Quando se fala em “social”, duas ideias estão implícitas: a primeira é a noção de solidariedade. Não havendo um componente solidário, estar-se-á diante de uma mera poupança individual ou de um sistema de seguros semelhante ao existente no direito privado. Segundo, pressupõe-se que este regime seja gerido ou ao menos garantido pelo Estado e financiado por meio de contribuições próprias ou da tributação em geral.

A afirmação da previdência social como direito humano ainda é motivo de controvérsia (Eichenhofer, 2015). Também é sabido que, devido ao seu custo, a previdência possui inequívoca importância política e econômica (Eichenhofer, 2015). Mas também é uma das provas de que os direitos humanos são construídos e conquistados ao longo do tempo e a partir de exigências históricas concretas.

Ao final de um ciclo virtuoso, no quarto final do século XX, a previdência social passa a sofrer severos questionamentos. Após um século de desenvolvimento e expansão, os gastos com a proteção social passaram a ser objeto de pesadas críticas a partir da década de 1970 (Conceição, 2014). Já há 50 anos vive-se um processo de retração das políticas de proteção social, o qual coincide com a retomada de prestígio das escolas econômicas liberais.

O Brasil não está afastado desse processo que ocorre em escala mundial. O desenvolvimento da previdência social brasileira se insere nesse contexto maior, embora apresente, obviamente, suas particularidades, as quais serão abordadas nos tópicos a seguir.

2 Previdência Social no Brasil: da Lei Eloy Chaves à Constituição de 1988

2.1 A Lei Eloy Chaves e a instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões

Em 1923, o Decreto Legislativo nº 4.862 (Lei Eloy Chaves) cria a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs) nas empresas ferroviárias. A administração e responsabilidade pelo sistema pertenciam aos empregadores, sendo a atuação estatal, neste momento, meramente normativa (Ibrahim, 2011). São criados os

benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, pensão por morte e assistência médica.

Esta lei é considerada o marco inicial da previdência social brasileira, porque, após sua edição, a Previdência começa a se estruturar e desenvolver. Nos anos seguintes são criadas outras caixas de aposentadorias e pensões para categorias diversas, como portuários e trabalhadores de serviços telegráficos. Até então, as medidas existentes restringiam-se a algumas categorias de funcionários públicos (Da Silva; Da Costa, 2016). Segundo Carvalho (2021), ao final deste período havia pelo menos 47 caixas, com cerca de oito mil operários contribuintes e sete mil pensionistas.

Embora se fale em surgimento da previdência social com o referido diploma legal, o fato é que o papel do Estado era bastante limitado, resumindo-se a estabelecer regras de funcionamento.

Para Silva e Costa, este modelo se apoia no princípio do Estado social alemão, daí a semelhança com o modelo bismarckiano². Esta configuração formará a base sobre a qual será construída a política previdenciária brasileira (Da Silva; Da Costa, 2016).

O modelo organizativo fundado em caixas organizadas em torno de uma empresa, segundo Teixeira, “corresponde a uma etapa de desenvolvimento do capitalismo brasileiro em que o processo de acumulação de capital ainda não é comandado pelo setor industrial”. A orientação é liberal, estando protegidos apenas os trabalhadores dos ramos indispensáveis à agroexportação e alguns funcionários públicos (1990, p. 14). Neste período, a economia brasileira se fundava na monocultura do café, destinada à exportação, respondendo por cerca de 70% do PIB nacional. Daí porque são estas categorias as únicas a quem vão se reconhecer, neste momento, alguns direitos trabalhistas e previdenciários (Behring; Boschetti, 2008).

Para Oliveira e Teixeira (1989), este período se caracteriza pela amplitude no plano de atribuições das instituições previdenciárias, pela prodigalidade nas despesas e na natureza civil privada das CAPs.

2.2 A Era Vargas

A crise internacional de 1929 repercutiu fortemente sobre o Brasil, com significativa modificação da correlação de forças dentro da sociedade brasi-

2 *Bismarckiano* é o sistema cujo foco principal é a substituição do rendimento do trabalho. O financiamento é feito por contribuições proporcionais aos rendimentos dos segurados, atuando o Estado como arrecadador das contribuições exigidas compulsoriamente dos participantes do sistema securitário. Aí estão as duas características dos regimes previdenciários modernos: a contributividade e a compulsoriedade. É um sistema de marcante caráter securitário. Neste contexto, o Estado passa a ter obrigações positivas e o benefício previdenciário se torna um direito público subjetivo do segurado.

leira, levando ao poder uma ditadura que buscou implementar uma agenda de modernização conservadora (Behring; Boschetti, 2008).

Na busca da colaboração de classes, a agenda previdenciária (parte do processo de regulamentação das relações de trabalho) foi muito importante durante o governo Vargas. A previdência chegou a ser tema de campanha presidencial em 1930 (Malloy, 1976).

Este período se caracteriza pela contenção e restrição orçamentária. A previdência se torna estratégica para o Estado, servindo para “impulsionar a acumulação capitalista no sistema interestatal em torno da produção e do consumo” (Da Silva; Da Costa, 2016, p. 163).

Durante o primeiro governo Vargas são implantadas as bases do *Welfare State* brasileiro, cujo público-alvo era formado, essencialmente, por trabalhadores urbanos organizados (Medeiros, 2001), deixando sem proteção uma expressiva massa de gente, inclusive toda a população rural. Como apontam Behring e Boschetti (2008), vão se evidenciar as características do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado.

Em 1933 as CAPs são unificadas com a criação dos IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), autarquias federais vinculadas às categorias profissionais (não às empresas) para as quais havia um sindicato (Teixeira, 1990). O governo passa a fazer parte do sistema: o presidente da República nomeava o presidente dos institutos (De Carvalho, 2021). Para Ibrahim, “não seria exagero considerar a criação do IAPM como o marco inicial da previdência brasileira, já que somente neste momento tem-se de modo evidente a participação e o controle do Estado sobre o sistema securitário de nosso país” (Ibrahim, 2011, p. 85).

A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer a forma tripartite de custeio e a utilizar a nomenclatura previdência. Já a Constituição de 1937 ratificou a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado e cobriu riscos sociais pela primeira vez.

Analisando o período em questão, afirma Malloy que a previdência social fez parte do processo de organização das relações econômicas, o qual se desenvolveu com “acentuada tendência corporativista” (Malloy, 1976, p. 10). A previdência, por meio das CAPs e, posteriormente, dos IAPs, organiza-se de forma a cooptar e controlar os movimentos trabalhistas (Malloy, 1976). As CAPs refletem uma noção mais concreta de empregados de uma determinada empresa, ao passo que os IAPs vão se organizar a partir de uma noção mais abstrata de categoria profissional. Como menciona Carvalho (2021), os benefícios variavam de acordo com o IAP, de modo que os mais “ricos”, como o dos bancários, ofereciam uma gama de prestações que não eram oferecidas pelos demais IAPs. A previdência social é, assim, concedida a grupos específicos, o

que divide os trabalhadores, “fomentando a competição intergruppal e minando todo o embasamento da solidariedade de classe” (Malloy, 1976, p. 13).

Tal dispositivo, embora aparentemente revolucionário, acabou resultando na diminuição da participação dos empregadores no financiamento da previdência social. A parte do financiamento que incumbia ao Estado brasileiro era uma ficção jurídica, haja vista que não havia o repasse dos recursos (Oliveira; Teixeira, 1989).

A respeito deste período, importante transcrever lição da pena de Wanderley Guilherme dos Santos (1987, p. 75):

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania faz-se, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei.

É importante registrar as palavras de Santos (1987) porque, embora tenha havido um aumento do número de trabalhadores protegidos pelos IAPs, ainda havia uma gigantesca massa de indivíduos alijados do sistema previdenciário. Autônomos, domésticos e rurícolas, por exemplo. A política social ainda era vista como privilégio, não como direito (De Carvalho, 2021).

2.3 O soluço democrático (1945-1964)

Ao fim do governo Vargas, há um Brasil mais urbano e industrial (Santos, 1987). Os novos problemas, no entanto, não encontraram resposta muito diferente da mobilizada pelo Varguismo, gerando um “contexto de paralisia governamental e administrativa” entre 1963 e 1964 que criou campo fértil para o golpe militar (Santos, 1987, p. 81-82).

Neste período há um crescimento relativo das despesas com previdência social e um desmonte da legislação contencionista sem preocupação com a arrecadação. As consequências deste aumento de despesas levam à modificação do regime de capitalização, então vigente, para o regime de repartição. Pode-se afirmar que as pressões populares, menos reprimidas em um contexto democrático, colaboraram para “a ampliação e valorização dos planos de serviços” (Oliveira; Teixeira, 1989).

Desde o início deste soluço democrático, houve iniciativas no sentido da uniformização da previdência social. Não sem muita resistência, apenas em 1960 o intento é alcançado, com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, a LOPS (Malloy, 1976). Para Wanderley, a LOPS foi, até então, “o único golpe no conceito de cidadania regulada, embutido nas instituições sociais brasileiras”, haja vista que desvinculou assistência médica e benefícios das categorias profissionais (Santos, 1987, p. 79).

Houve a integração de alguns novos grupos ao sistema, mas permaneceram fora domésticos e trabalhadores rurais (Malloy, 1976). Quanto a estes, apenas em 1963 começa a ser oferecida alguma proteção previdenciária.

Este período assiste a uma mudança de paradigma do modelo previdenciário brasileiro, influenciado pelo Relatório Beveridge (Oliveira; Teixeira, 1989). A noção de seguro social vai sendo substituída pela ideia de seguridade social, com preocupações distributivas e menos ancorada nas contribuições (Oliveira; Teixeira, 1989). Obviamente a ideia nunca foi totalmente colocada em prática (tanto que o modelo previdenciário brasileiro até hoje é contributivo), mas permitiram alguma flexibilidade.

2.4 O Regime Militar

Em 1964, o Brasil vive um golpe militar. Nas palavras de Santos (1987, p. 100), “a violação da ordem democrática, em 1964, colocou em recesso a dimensão política da cidadania brasileira”. No período autoritário, desorganizadas as redes de organização social, serão o crescimento populacional, a urbanização e a divisão social do trabalho (tidas como variáveis naturais), somados à ideologia econômica e social, que determinarão as decisões em matéria de política social (Santos, 1987).

O governo militar faz permanecer “a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal” (Santos, 1987, p. 104). Os conflitos são resolvidos com base no policiamento da força de trabalho e na “regulamentação administrativa da cidadania”, e as políticas não impactam o perfil da desigualdade (Santos, 1987, p. 106).

Para Santos (1987), o modelo brasileiro de seguridade social é híbrido: *beveridgeano* quanto aos serviços médicos; *alemão* no que se refere à diferenciação do valor dos benefícios a partir das contribuições vertidas; e *americano* em razão de seu aspecto mais contratualista que cidadão. Esse caráter contratual replicaria as distorções oriundas do processo de acumulação, consagrando a estratificação de renda.

O sociólogo, ainda, faz importante consideração a respeito da ideia de cidadania nos períodos autoritários *varguista* e *militar* (Santos, 1987, p. 123):

Marcante na evolução brasileira, todavia, é o fato de que os períodos em que se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. Os dois períodos notáveis da política social brasileira identificam-se, sem dúvida, ao governo revolucionário de Vargas e à década pós-1966. Nesta conexão, a experiência brasileira se aproximaria da estratégia *bismarckiana* de tentar obter a *aquiescência* política do operariado industrial em troca do reconhecimento de alguns de seus direitos civis. Igualmente importante, o preço político pago pela sociedade, em seu conjunto, foi, nos dois períodos, bastante elevado. No primeiro momento, caracterizou-se a relação entre o poder e o público pela extensão regulada da cidadania. Caracteriza-se o segundo pelo recesso da cidadania política, isto é, pelo não reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade governar-se a si própria.

A unificação da previdência social, tida como a maior marca da previdência social neste período (Da Silva; Da Costa, 2016), acontece em um momento de crescente papel do Estado como regulador da sociedade e de afastamento dos trabalhadores da política, somando-se a um modelo de *arrocho* salarial (Oliveira; Teixeira, 1989). A criação do INPS, unificando as instituições previdenciárias, foi um mecanismo de aumento deste poder regulatório (Oliveira; Teixeira, 1989), retirando os trabalhadores da gestão da previdência social, a qual passa a ser tratada como matéria estritamente técnica e atuarial (Behring; Boschetti, 2008). Com o fim dos IAPs, os sindicatos perdem o poder de influência sobre a política previdenciária, a qual passa a ser totalmente controlada pelo aparelho burocrático estatal (De Carvalho, 2021).

A tendência de universalização do sistema, pela ampliação da cobertura previdenciária, revela uma estratégia do regime militar de obter harmonia social (Oliveira; Teixeira, 1989), o que não é de se espantar, considerando que as políticas sociais podem ser utilizadas como formas de domínio e poder. Como exemplo desta política pode-se mencionar a criação do Fundo de Assistência Rural, em 1971, bem como a incorporação ao regime previdenciário dos trabalhadores autônomos e empregadas domésticas, ocorridos em 1972 e 1973, respectivamente (De Carvalho, 2021).

A respeito das reformas operadas pelos militares, leciona Fleury (1994, p. 199):

A reforma da Previdência Social, levada a cabo pelo primeiro governo militar, fez parte de um projeto de reformulação mais ampla da relação entre Estado e sociedade, de forma a fortalecer o Executivo, reduzir a influência de grupos e setores organizados na sociedade, centralizar no nível federal os recursos fiscais e permitir a movimentação e demissão de servidores e a administração mais ágil das instituições destinadas a aprofundar o modelo de acumulação. Além da reforma previdenciária foram promulgadas a reforma fiscal, a reforma bancária e a reforma administrativa, com vistas a dotar o governo central dos instrumentos necessários ao reordenamento das relações políticas e ao aprofundamento do modelo de desenvolvimento capitalista associado, com hegemonia do capital financeiro.

A crise do petróleo também se abateu sobre o país, solapando o apoio que o regime militar recebia das classes médias. Para responder, buscam os militares aumentar a cobertura e ampliar os benefícios (Oliveira; Teixeira, 1989). Entre 1974 e 1975 são editados diversos documentos legislativos instituindo benefícios. Em 1976 é editada a Consolidação de Leis da Previdência Social.

A previsível crise financeira vai “estourar” na década de 1980. Em resposta, criam-se ou elevam-se contribuições e são realizados drásticos cortes na área de assistência médica (então integrada à previdência) (Da Silva; Da Costa, 2016).

A abertura do regime vai elevar a questão social ao centro do debate político. Nas palavras de Fleury, “a questão social foi tomada como parte intrínseca do modelo de desenvolvimento econômico em uma sociedade democrática” (Oliveira; Teixeira, 1989, p. 219).

2.5 Da Constituição de 1988 aos governos do PT

A Constituição de 1988 vai assentar as bases contemporâneas da seguridade social brasileira. A saúde, a assistência e a previdência constituirão seus braços, com políticas, princípios e objetivos próprios. Pretendeu-se atribuir um caráter de universalidade a elas, mas, em relação à previdência, trata-se de uma universalidade mitigada, na medida em que restou mantido o regime contributivo.

Houve o reconhecimento da fundamentalidade formal do direito à seguridade social (Rocha, 2004), haja vista que o art. 6º, *caput*, da CRFB/88, afirma ser a previdência social um direito social. O art. 7º, a seu turno, menciona como direitos fundamentais dos trabalhadores o seguro-desemprego, o salário-família, a licença à gestante, a aposentadoria e o seguro contra acidentes de trabalho. A doutrina afirma, ainda, a fundamentalidade material do direito à seguridade social, apontando sua estreita vinculação com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Enquanto direito fundamental, o direito à previdência social goza da força jurídica privilegiada do inciso IV do art. 60 da Constituição, ou seja, integra o elenco das chamadas “cláusulas pétreas”. Rocha adverte, no entanto, que tal fato não impede alterações objetivando a adequação e aperfeiçoamento do sistema previdenciário, mas impede que se ataque o núcleo fundamental da proteção previdenciária (Rocha, 2004).

A Constituição brasileira, no entanto, não se limitou a reconhecer a fundamentalidade do direito à previdência social, sendo bastante minuciosa ao descrever o panorama normativo-constitucional dos sistemas previdenciários.

Esta constitucionalização da previdência social faz com que as modificações relevantes dependam, quase sempre, de emenda constitucional. Tal exigência demanda maior consenso em torno das propostas, de modo que são feitas as reformas possíveis, e não as que são tidas por verdadeiramente necessárias pelo governante de ocasião.

A previdência social brasileira se divide em três espécies de regimes: os regimes próprios, aos quais estão vinculados, em regra, servidores públicos civis estatutários e militares; o regime geral, destinado à população em geral; e o regime complementar, autônomo em relação aos outros dois regimes, destinado a, com o perdão da redundância, complementar a proteção por eles oferecida.

O regime geral, mais importante, está regulado no art. 201. Embora não seja tão minucioso quanto o art. 40, o art. 201 também avança para questões que, em outros países, são comumente tratadas pela legislação infraconstitucional, fixando, por exemplo, condições para concessão de aposentadoria.

Cumpra analisar, em poucas palavras, as partes do art. 201 mais relevantes para o presente trabalho.

Determina a Constituição que a previdência seja “organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Estabelece, ainda, a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

De acordo com o § 2º, nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

O § 3º do art. 201 da CRFB/88 determina que todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício sejam atualizados, na forma da lei. Esta relação entre salário de contribuição e cálculo de benefício é um instrumento de garantia do equilíbrio econômico-atuarial do sistema, estabelecendo uma proporcionalidade entre o valor pago e recebido (Leal; Portela, 2018). Também se pode afirmar que é um mecanismo de proteção do beneficiário contra a inflação, fenômeno que, por muitas décadas, foi crônico no Brasil, e ainda o era quando da edição da atual Constituição.

O § 4º assegura o “reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”. O princípio em questão exige que o legislador atue no sentido de manter permanentemente o poder aquisitivo dos benefícios, garantindo seu poder de compra (Tavares, 2003).

Os dispositivos constitucionais relativos à previdência social foram regulamentados pelas Leis ns. 8.212/91 e 8.213/91, estabelecendo-se “o valor do salário mínimo como piso para pagamento de benefícios; reduziu o limite de idade para as aposentadorias rurais e estabeleceu equiparação entre as chamadas ‘previdência rural’ e ‘previdência urbana’, resultando em novos aumentos no estoque de aposentadorias” (Andrade, 1999, p. 83).

O sucesso em constitucionalizar políticas sociais ambiciosas, no entanto, logo se transformou em resistência, e começam as afirmações de inviabilidade de cumprimento das disposições constitucionais. Trata-se de um período marcado pela “tensão entre as conquistas constitucionais asseguradas pelo forte movimento social da redemocratização e a contrarreforma neoliberal” (Behring; Boschetti, 2008, p. 143).

Ao longo da década de 1990 são empreendidas políticas de ajuste fiscal com impactos significativos sobre o mercado de trabalho. O desemprego e o crescimento da informalidade vão resultar em um processo de desfiliação previdenciária (Lanzara, 2016). O ano de 1996 termina com uma redução de 4,5% das receitas de contribuições previdenciárias, enquanto houve um aumento de 24% da despesa com benefícios (Da Silva; Da Costa, 2016).

Em 1998 é aprovada a Emenda Constitucional nº 20, a qual vai desconstitucionalizar a fórmula de cálculo dos benefícios previdenciários, permitindo, assim, sua fixação por meio de simples lei ordinária. Além disso, é criado um teto para pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.

A Lei nº 9.876/99 vai introduzir a figura do fator previdenciário, um multiplicador aplicável de forma obrigatória às aposentadorias por tempo de contribuição e de forma facultativa às aposentadorias por idade. A ideia do fator é desestimular as aposentadorias precoces. Pessoas mais jovens e com carreiras contributivas menores seriam penalizadas por um fator previdenciário bastante inferior a 1, premiando aqueles que adiassem a jubilação com uma renda maior. A inclusão da expectativa de sobrevida na fórmula permite a correção periódica do fator, sem necessidade de novas discussões legislativas.

As modificações em questão, embora preservem o caráter público do regime previdenciário, vão impor dificuldades no acesso aos benefícios previdenciários, especialmente àqueles trabalhadores mais pobres e sujeitos à informalidade (Lanzara, 2016).

No primeiro ano do governo Lula é aprovada a Emenda Constitucional nº 41/2003, a qual teve por objetivo principal a reforma dos regimes próprios de previdência social, que atendem aos servidores públicos. Dentre as principais modificações pode-se apontar a criação de contribuição previdenciária por parte dos servidores inativos, o fim da paridade e da integralidade, bem como o estabelecimento de um teto para os benefícios pagos pelos regimes próprios igual ao teto do regime geral.

Segue-se a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 47/2005, a qual complementou a reforma realizada em 2003, aprofundando “as mudanças nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos” e estabelecendo “novos requisitos para a aposentadoria de servidores que ingressaram no serviço público até 1998” (Silva, 2014, p. 64).

Embora não seja propriamente uma medida de natureza previdenciária, é importante mencionar que, ao longo dos governos do PT (2003-2016), foi adotada uma política de valorização do salário mínimo, a qual impactou a redistribuição de renda, reduzindo a pobreza e expandindo o consumo. São

evidentes os impactos da adoção de tal política se considerarmos que 66% dos benefícios previdenciários, em 2016, possuíam o valor mínimo (Lanzara, 2016).

No governo Dilma concretizou-se, no âmbito federal, a criação do regime complementar de previdência dos servidores públicos, pondo em prática a limitação dos benefícios destes servidores ao mesmo teto de benefícios dos regimes gerais de previdência social. A Lei nº 12.618/2012 regulamentou o quanto veiculado na Emenda Constitucional nº 41/2013.

No âmbito infraconstitucional, merecem lembrança modificações substanciais na normatização da pensão por morte, benefício que, até a edição da Lei nº 13.135/2015, era vitalício. A lei em questão estabeleceu, como regra, a temporariedade do benefício, limitando o tempo de recebimento da pensão de acordo com o tempo de casamento/união estável e idade do dependente beneficiário.

3 A EC nº 103/2019 – neoliberalismo, Estado subsidiário e Previdência Social

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, adveio uma nova onda de reformas liberalizantes. Temer, embora não tenha tido sucesso na realização de sua própria reforma previdenciária, logrou êxito na aprovação de uma reforma trabalhista com inequívocos impactos sobre a previdência social.

Jair Bolsonaro definiu como uma das prioridades da política econômica do primeiro ano de seu governo a aprovação de uma reforma da previdência. Esta era tida como essencial para o equilíbrio das contas públicas e, consequentemente, para a superação da crise econômica que o país enfrentava desde os anos do segundo governo Dilma. Contando com apoio da imprensa tradicional e do grande empresariado, o governo a aprovou em tempo relativamente curto, cumprindo uma das promessas de sua agenda liberalizante.

Esta não foi, registre-se, a primeira reforma aprovada nos últimos anos. Desde o governo Collor a previdência vem sendo “reformada”, quase sempre para extinguir benefícios, reduzir valores, criar requisitos para dificultar o acesso às prestações. Tal como da última vez, as reformas anteriores também se fundavam em uma abstrata necessidade de maior rigor fiscal, buscando garantir a confiança dos investidores e fazer crescer a economia do país.

Esta última reforma, portanto, considerada sua magnitude, vem apenas coroar um processo, há longo tempo iniciado, de desmonte das políticas públicas previdenciárias.

A Reforma da Previdência promovida pelo governo Jair Bolsonaro foi orientada pela noção de Estado Subsidiário. A ideia original, de constitucio-

nalidade duvidosa, era substituir o regime de repartição pelo de capitalização, reduzindo significativamente o caráter solidário do sistema previdenciário público. Cada um deve poupar para sua própria velhice. Para os demais riscos sociais, proteção securitária, preferencialmente através de serviços financeiros. Trata-se de uma evidente adoção da pauta neoliberal.

O neoliberalismo enxerga a questão social (e, portanto, a Previdência Social) a partir de uma lógica individualista, minimizando o papel do Estado no enfrentamento da pobreza (ou mesmo afirmando que qualquer ação estatal seria até prejudicial). Caberia à própria sociedade civil se organizar no socorro dos mais necessitados. Negar a fundamentalidade dos direitos sociais é decorrência lógica de um pensamento que não enxerga no Estado um ente apto a combater as desigualdades.

Se o Estado é visto como um mal necessário, sua atuação em matéria previdenciária também deve ser mínima. O Estado deve agir como um médico que trata um paciente em risco de morte: tomar as medidas menos invasivas, o mais rapidamente possível, buscando a estabilização do paciente. Mas a semelhança acaba aí. Enquanto na medicina, após a estabilização, o paciente é tratado para eliminar a causa do risco, o Estado subsidiário dará alta ao paciente ainda doente e não fornecerá tratamento ao cidadão, que deverá buscar a cura por si próprio. A seguridade social é vista como um tratamento de choque, a ser fornecido na menor dose possível. Neste contexto, a Previdência vai se confundir com a assistência.

O Estado subsidiário não está infenso à questão social, mas sua resposta ao problema não se faz a partir do reconhecimento de direitos. Neste sentido, a seguridade social (especialmente as políticas assistenciais) é construída a partir da noção de caridade. As políticas são restritas, os valores pagos são simbólicos, não há investigação das causas que levam as pessoas a uma situação de pobreza, etc. Esta estrutura acaba por gerar no cidadão hipossuficiente o sentimento de que está recebendo um favor do governante de ocasião, reforçando laços de clientelismo que impedem o aperfeiçoamento do regime democrático.

A reforma da previdência promovida pela EC nº 103/2019 é um verdadeiro sequestro do projeto social insculpido no texto constitucional e, portanto, inconstitucional. O legislador ordinário não poderia, à luz da opção constitucional por um Estado Social, eleger um modelo previdenciário não orientado pela redução de desigualdades. Quer-se dizer: alterações nos sistemas previdenciários públicos não podem ser exclusivamente orientadas para maior eficiência econômica. Uma reforma da Previdência que se proponha, exclusivamente, a reduzir o papel do Estado no âmbito da proteção social deve ser considerada, à partida, inconstitucional. Já se escreveu a respeito da incompatibilidade de reformas estruturais que se proponham a implantar um Estado subsidiário

(Gabardo, 2019), tendo em vista a inequívoca opção do constituinte brasileiro por um Estado social (para além da inequívoca incapacidade do modelo liberal de promover o desenvolvimento do ser humano).

A última reforma da Previdência teve, claramente, um viés fiscalista, buscando atacar o alardeado déficit dos regimes previdenciários públicos exclusivamente a partir da redução das despesas. A discussão sobre o subfinanciamento da previdência social (ou, pode-se afirmar, da seguridade social como um todo) é ignorada. Anuncia-se aos quatro ventos a ira implacável do deus mercado. Para acalmá-lo, um rito quase religioso: o sacrifício das legítimas expectativas e da dignidade de milhões de brasileiros.

Em momentos de crise social aguda, como a pandemia de covid-19, espera-se que o Estado assuma a responsabilidade pela criação de mecanismos institucionais de gestão da crise e minoração de seus efeitos sobre a população, especialmente a mais vulnerável. Obviamente, tais medidas implicam em redução da atividade econômica, razão pela qual, em paralelo à proteção epidemiológica, deve o Estado promover políticas públicas que garantam segurança alimentar e evitem a quebra generalizada de negócios. A reforma da previdência colaborou para agravar as consequências sociais da pandemia.

Esta omissão implica um deletério efeito colateral: quando o Estado percebe que a crise não terá solução no curto prazo e resolve agir, sua legitimidade para condução do processo já está perdida.

No entanto, o Estado não perde a legitimidade apenas para a condução da crise, mas para agir sobre qualquer questão relevante para a sociedade. Reforça-se a noção de que o Estado é obeso, corrupto, ineficiente. Os benefícios decorrentes de sua existência não compensam o custo para financiá-lo. O que fazer? O ideal seria extingui-lo, mas, não sendo possível, busca-se reduzi-lo ao máximo. Reduzido, o Estado não terá armas para enfrentar a próxima crise, não mais por opção, mas por incapacidade.

No fim das contas, o grande objetivo da diminuição da proteção previdenciária é a redução do custo do trabalho. O discurso oficial invoca a necessidade de tornar o Brasil mais eficiente e, portanto, competitivo, o que precisaria ser feito por meio do barateamento da mão de obra. No que se refere à previdência pública, as reformas possuem dois papéis bastante nítidos neste processo. Primeiramente, ao reduzir o acesso e a qualidade das prestações previdenciárias, o trabalhador possui menos poder de barganha, vendo-se obrigado a se sujeitar a salários menores e piores condições de trabalho, quando não simplesmente renunciar a qualquer proteção social e partir para a informalidade pura. Em segundo lugar, busca-se diminuir o custo da Previdência para o tomador de serviços e para o próprio Estado. As reformas poderiam diminuir o valor das contribuições sociais recolhidas especialmente pelos tomadores de serviços e

exigiriam menor transferência de recursos do orçamento geral da União para o orçamento da Previdência Social. Pode-se afirmar, assim, que a fragilização dos direitos previdenciários constitui uma face, talvez menos evidente, da precarização do trabalho.

4 Considerações finais

Olhar os 100 anos de história da previdência social brasileira permite visualizar os desafios que se apresentam à frente. Apesar dos ataques, os regimes previdenciários públicos permanecem vigentes e não abandonaram sua feição social. Mesmo quando a privatização parecia inevitável, a previdência se mostrou resiliente e, apesar da incapacidade de concretizar integralmente os objetivos constitucionais, manteve seu caráter solidário, fornecendo renda a uma massa impossibilitada de auferir renda a partir do trabalho.

São muitos os que advogam a transformação dos regimes de previdência social, hoje ancorados em regimes de repartição, em regimes de capitalização, com a supressão do elemento solidário em nome de uma maior responsabilização do indivíduo por suas próprias escolhas. Há também os que defendem a introdução de programas de rendimento mínimo universais e incondicionais, com a abolição de quaisquer outros sistemas de proteção social, limitando-se o Estado a fornecer aquele mínimo indispensável à sobrevivência.

É preciso responder o “não” aos defensores destes modelos. A atuação do Estado na área da proteção social não deve ser orientada por uma lógica mercantilista e reducionista. Tal como os demais direitos humanos, o Estado deve garantir, da maneira mais ampla e eficiente possível, a proteção dos cidadãos contra os riscos sociais, especialmente em um contexto de crescente instabilidade.

Há, de fato, um componente econômico relevante, mas não é o caso de se ignorar que aqueles que são atingidos pelas contingências sociais pouco poderiam fazer contra elas. A Previdência Social busca exatamente garantir que o trabalho não seja visto como uma mercadoria qualquer, sujeita às oscilações de preço decorrentes da variação da oferta e da procura. Aquele que se vê protegido pelo Estado não estará disposto a vender sua força de trabalho por um salário miserável.

Referências

- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- CONCEIÇÃO, A. J. B. *Segurança social*. Coimbra: Almedina, 2014.

- DA SILVA, L. L.; DA COSTA, T. DE M. T. A formação do sistema previdenciário brasileiro: 90 anos de história. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, p. 159-173, 2016.
- DE CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- EICHENHOFER, E. Chapter 1: Social security as a human right: a European perspective. In: *Research Handbook on European Social Security Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2015.
- FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.
- GABARDO, E. Estado social e Estado subsidiário: dois modelos distintos de desenvolvimento. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 11, n. 3, p. 283-299, 2019.
- GURGEL, J. B. S. E. *Evolução da Previdência Social*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação ANASPS, 2007.
- IBRAHIM, F. Z. *A Previdência Social no Estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011.
- LANZARA, A. P. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 1, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/103>.
- LEAL, B. B.; PORTELA, F. M. *Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- MALLOY, J. Política de bem-estar social no Brasil: histórico, conceitos, problemas. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 2, p. 5-29, 30 nov. 1976.
- MEDEIROS, M. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. *Texto para Discussão*, Brasília, n. 852, dez. 2001.
- NUBBERGER, A. Interpretation of international social security standards – problems and prospects. In: *International Social Security Standards*. Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2007.
- OLIVEIRA, J. A.; TEIXEIRA, S. M. F. Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil. In: *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. [s.l.: s.n.].
- ROCHA, D. M. da. *O direito fundamental à Previdência Social na perspectiva dos princípios constitucionais diretos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- SANTOS, W. G. dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. In: *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SILVA, L. L. da. *Formação do sistema previdenciário brasileiro: fatores históricos e econômicos*. 24 fev. 2014.
- TAVARES, M. L. *Previdência e assistência social – legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- TEIXEIRA, A. *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. [s.l.: s.n.].

Como citar este texto:

GUEDES, Luciano Palhano. Da Lei Eloy Chaves à Emenda Constitucional nº 103/2019: uma breve história da Previdência Social brasileira. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, v. 92, n. 1, p. 249-264, jan./mar. 2026.