

[artigo original]

A HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: A PROTEÇÃO SOCIAL E OS SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Guilherme Sebalhos Ritzel¹

Resumo

A presente pesquisa destaca as mudanças ocorridas na previdência social brasileira desde as primeiras décadas do século XX, mais especificamente desde a Lei Eloy Chaves de 1923. Para isso, foi utilizado o método dedutivo de pesquisa, explicando o modelo previdenciário e suas transformações históricas, para ao fim, abordar as suas dificuldades nos dias de hoje. Neste sentido, o artigo busca reflexões sobre as dificuldades e os desafios do direito previdenciário, considerando as suas sucessivas modificações.

Palavras-chave: Previdência Social. Lei Eloy Chaves. Mudanças históricas. Direito previdenciário.

THE HISTORY OF SOCIAL SECURITY IN BRAZIL: SOCIAL PROTECTION AND ITS CONTEMPORARY CHALLENGES

Abstract

This research highlights the changes that have occurred in Brazilian social security since the first decades of the 20th century, more specifically since the Eloy Chaves Law of 1923. For this, the deductive research method was used, explaining the social security model and its historical changes. Finally, address your difficulties today. In this sense, the article seeks reflections on the difficulties and challenges of social security law, considering its successive changes.

Keywords: Social Security. Eloy Chaves Law. Historical changes. Social security law.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem a finalidade de abordar a evolução histórica da previdência social no Brasil. Nesta perspectiva, utilizando o método dedutivo, a pesquisa explica as diferentes fases da história previdenciária para ao fim, concluir sobre a sua crise nos dias atuais.

No primeiro capítulo foram feitas considerações sobre o surgimento da previdência social brasileira. Sobre isso, vale mencionar que o importante marco jurídico da Lei Eloy Chaves de 1923 impulsionou a proteção social dos trabalhadores ferroviários através das Caixas de Aposentadoria e Pensão, que com o passar daqueles anos também foram sendo criadas para outras categorias profissionais.

No segundo capítulo o artigo se desenvolve no sentido de explicar a crise do modelo previdenciário, que desde 1988 passa por sucessivas mudanças, culminando

¹ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Franciscano - UNIFRA (2015), especialização em Direito do Trabalho pela Universidade Franciscana - UFN (2018) Advogado.

com a Emenda Constitucional 103/2019 (conhecida como “reforma da previdência”). Sobre este fato é importante ressaltar que as reformas infraconstitucionais na previdência social ocorrem desde 1995 (com a Lei 9.032) em nosso país, não sendo a mais recente em 2019 um fato isolado de um contexto histórico linear. Contudo, entende-se que a reforma de 2019 surgiu sem um debate plural, pois considerou como premissas apenas os pontos negativos da legislação previdenciária brasileira.

Portanto, o trabalho tenta dimensionar os desafios do direito previdenciário, alvo de adaptações no Brasil, mas também igualmente flexibilizado nas principais nações do mundo em decorrência de medidas de austeridade econômica nas últimas décadas. Contudo, o que não se pode esquecer é o papel da previdência social na consolidação de um Estado Social de Direito, na distribuição igualitária de renda e na consolidação de um patamar mínimo e civilizatório para os segurados do INSS.

2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O SURGIMENTO DA PREVIDENCIA SOCIAL

A previdência social surgiu como uma maneira de organizar a sociedade por meio de um sistema contributivo, sendo uma forma de assegurar para os indivíduos uma contraprestação pecuniária diante das adversidades da vida. Logo, há de se ressaltar que a previdência social visa propiciar meios de provimento às necessidades básicas das pessoas.

Conforme expressa Wladimir Novaes Martinez (1992, p. 99), a previdência social pode ser conceituada da seguinte forma:

[...] a técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana - quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aquirisse pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte.

Lazzari e Castro (2018, p. 9) explicam que a importância da previdência social nasce do seguinte fato: De maneira geral, os indivíduos têm na força de trabalho sua única forma de sustento:

O indivíduo - assalariado ou não - na maioria das vezes tem como única fonte de recursos ele próprio; é ele sua força de trabalho. Com a perda ou a redução, definitiva ou temporária, de sua capacidade laborativa, sem as políticas de atuação estatal na esfera da Previdência, mediante a manutenção de um seguro social, é levado, junto com seus dependentes, à miséria, tendo de recorrer à caridade, caso não tenha sido precavido ou tenha tido condições de poupar economias para um futuro incerto. A Previdência Social surge primordialmente da preocupação com o sustento dos que, tendo sido trabalhadores, encontram-se fora do mercado de trabalho por falta de condições físicas ou mentais.

Com as mudanças sociais e econômicas ocorridas pelas Revoluções Industriais nos séculos XVIII e XIX, o modo de produção capitalista passou por transformações da manufatura para uma crescente industrialização. Embora tais mudanças tenham sido benéficas em relação ao progresso tecnológico e ao aumento da produtividade, muito se ressalta que a exploração do trabalho humano se elevou neste período, ocasionando em jornadas extenuantes, exploração do trabalho de menores, entre outras questões (Antunes, 1980. p. 10).

Em decorrência das condições precárias de trabalho, surgiram grupos de trabalhadores que buscavam frear a exploração do capital frente ao trabalho humano. Nesta linha, o direito de associação passou a ser discutido em decorrência das lutas sociais organizadas pelas “Trade Unions” na Inglaterra e pelas “Associations de Résistance” na França (Delgado, 2017, p. 99).

Foi com essa perspectiva que os governos europeus passaram a estabelecer medidas para conter o caos social derivados das contestações de trabalhadores. Assim, o Estado Alemão recentemente unificado naquele período, e sob o comando do chanceler Otto von Bismark passou a dispor de políticas públicas consideradas pioneiras em matéria previdenciária (Danelli Junior, 2013, p. 16516).

Desta forma, empregados e empregadores passaram a contribuir para um fundo comum destinado ao amparo e a proteção contra os infortúnios do mundo do trabalho desde o fim do século XIX, com o pioneirismo da Alemanha de Bismark. É neste período que o Estado alemão passa a dispor de normas como a Lei do Seguro Doença (1883), a Lei do Seguro contra Acidentes de Trabalho (1884), assim como a Lei do Seguro Invalidez e Velhice (1889). (Danelli Junior, 2013, p. 16499).

A doutrina acerca da evolução da previdência social considera o marco normativo de Bismark como a primeira fase histórica, com o estabelecimento das fontes de custeio do sistema previdenciário. Posteriormente, a segunda fase ocorre nas décadas de 1930 e 1940. Neste período, se ressalta a mudança de diretriz econômica na primeira metade do Século XX, como se observa no modelo norte-americano do “New Deal” e a adoção do “Social Security Act” em 1935, e em linha próxima, o sistema previdenciário britânico conhecido como “Relatório Beveridge” em 1942 (Fagnani, 2019, p. 20).

Essa segunda etapa se diferencia da primeira não pela mudança estrutural, mas sim pela ampliação da cobertura previdenciária, que passou a visar um contingente maior da sociedade e não apenas os trabalhadores formais. Sobre isso, é importante mencionar que o modelo norte-americano do “New Deal” surgiu em um período de grave crise econômica na década de 1930, e do mesmo modo, o modelo britânico do “Relatório Beveridge” buscava amparar uma sociedade que vinha sendo atingida pela Segunda Guerra Mundial em 1942 (Danelli Junior, 2013, p. 16512).

Muito embora sob contexto próprio, a previdência social brasileira também refletiu a tendência internacional de proteção social, com suas normas marcadas pelas mudanças sociais, políticas e econômicas ocorridas em nosso país.

No caso específico brasileiro, Jardim e Moura (2023, p. 64-65) explicam que, anteriormente ao surgimento da previdência social, a assistência social se fazia presente em determinadas situações, citando o trabalho das Santas Casas de Misericórdias para proteger órfãos, doentes e idosos durante o período colonial.

Os autores ressaltam que por meio do “mutualismo”, planos de aposentadoria para

determinados setores e profissões com os “montepios” eram autorizados pela Coroa portuguesa:

Dentre as sociedades de auxílio mútuo, merecem destaque os montepios, os quais surgiram formalmente em 1795, quando operavam planos de aposentadoria, de pensão ou pecúlio, aberto a toda a população. A primeira iniciativa do Estado na criação de montepios foi do príncipe regente D. João VI, que assinou um decreto autorizando a criação do Plano de Benefício para os Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, surgindo pela primeira vez um montepio de iniciativa estatal no meio militar.

Sobre isso, ressalta-se o caráter privado dos planos, que embora de iniciativa estatal, se vinculava exclusivamente ao contribuinte, sendo este de alguma categoria profissional específica (como no caso acima citado, os oficiais da marinha).

Evidentemente que a tendência internacional iniciada na Alemanha de Otto von Bismark também chegou ao Brasil, pois no início do século XX (em 1907) o jurista Evaristo de Moraes abordou a necessidade da proteção social no livro “Apontamentos de Direito Operário”. Tal perspectiva ganhava relevância em um país que vinha crescendo e se urbanizando, com um número cada vez maior de trabalhadores assalariados (Martinez, 2015, p. 34).

Nesta perspectiva, após várias legislações específicas, a chamada Lei Eloy Chaves surge em 1923 e até os dias de hoje é considerada como um marco da previdência social no Brasil. Em 1919 o engenheiro da São Paulo Railway (mais tarde conhecida como FEPASA, quando estatizada) Willian John Sheldon foi ao Chile e Argentina observar o sistema de cremalheira dos países vizinhos, com o intuito de implementar algo parecido na ferrovia paulista. Ao chegar a São Paulo, Sheldon explicou o seu interesse na chamada “Caja de Jubilaciones”, então recentemente aprovada em lei para os trabalhadores ferroviários de Buenos Aires. (Martinez, 2015, p. 34-35)

Em sintonia com o modelo de contribuição discutido na Argentina naquela época, a Lei Eloy Chaves dava nome ao deputado federal paulista que defendeu o projeto e que visava criar as CAP's (Caixas de Aposentadoria e Pensão) em cada empresa ferroviária do país. Tal iniciativa tinha como base as contribuições de empregadores e trabalhadores, trazendo benefícios para quem aderisse ao plano (Natushi, 2024).

Trata-se de um importante marco da história previdenciária brasileira, pois nos anos posteriores muitas categorias profissionais aderiram a este modelo. Do mesmo modo, vale lembrar que o papel dos ferroviários na proteção ao trabalho se sucede em um momento de industrialização do país, do crescimento das estradas de ferro que ligaram as grandes cidades com as regiões mais remotas, e principalmente, na busca por melhores condições laborais para um trabalho exaustivo e suscetível a acidentes (Natuschi, 2024).

Também é importante ressaltar que a Lei Eloy Chaves surge quatro anos após o Brasil ter sido signatário do Tratado de Versalhes, responsável pela criação da OIT - Organização Internacional do Trabalho em 1919. Tal fato não surge apartado de um contexto internacional de discussões sobre parâmetros legais mínimos de regulação do trabalho. Do mesmo modo, tal situação era um problema também presente internamente

acerca da questão social nas cidades brasileiras (Pont, 2023, p. 261).

Ibrahim e Voss (2019, p. 46) expressam que a previdência social se origina das lutas por melhores condições de trabalho, consistindo em uma evoluída proteção correspondente a um modelo de contribuição e benefício. Contudo, no que tange ao custeio, a matéria previdenciária historicamente passa por indefinições e mudanças legislativas.

Com base nisso, na década de 1930 o governo de Getúlio Vargas incorporou a participação do Estado no custeio previdenciário, transformando as CAP's (Caixas de Aposentadoria e Pensão) em IAP's (Institutos de Aposentadoria e Pensão). Assim, os Institutos passaram a ser organizados por categoria profissional e não mais por empresas, tornando também o sistema de proteção mais consistente e contribuindo com o crescimento do número de segurados. (Ritzel, 2020, p. 4; Kertzman, 2029, 52)

A criação dos IAP's tem importante significado na expansão de direitos sociais (trabalhistas e previdenciários) da Era Vargas. Da mesma forma que naquele período surgiam novas leis trabalhistas para diferentes categorias profissionais (que em 1943 seriam integradas à CLT – Consolidação das Leis do Trabalho), o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) ocorreu por meio da vinculação de diferentes categorias, como por exemplo, os comerciários em 1934, os bancários em 1935 e os trabalhadores da indústria em 1938. (Batich, 2004, p. 34)

Lazzari e Castro (2018, p. 41) explicam que no começo da década de 1930 o Governo Vargas expediu o Decreto 19.540/30 em virtude da crise econômica mundial que também se fazia sentir no Brasil. Tal medida suspendeu temporariamente a concessão de novas aposentadorias e pensões em virtude de um grande número de fraudes nas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's). Deste modo, a participação estatal teria como intuito fiscalizar de maneira mais cuidadosa a concessão e o custeio dos benefícios, sendo motivos relevantes para expandir a proteção previdenciária por meio dos IAP's.

Contudo, além da fiscalização dos recursos por parte do Estado, o governo também tinha interesse na gerência dos recursos dos IAP's. Batich (2004, p. 34) explica que costumeiramente os valores de arrecadação dos IAP's eram superiores às despesas com benefícios, o que possibilitava o uso dos recursos em vários setores da economia, tornando o sistema previdenciário “um aliado” do Estado no financiamento da industrialização do país.

Já na década de 1960 foram unificados os Institutos por meio da criação do INPS - Instituto Nacional de Previdência Social. O nascimento do INPS veio ao encontro do fato de que muitos institutos classistas não estavam conseguindo se manter, pois nem todas as categorias profissionais estavam devidamente organizadas. Além disso, com certa frequência muitos trabalhadores mudavam de profissão (precisando mudar de instituto), o que gerava desgaste e prejuízos financeiros (Castro, Lazzari, 2018, p. 43).

Havia disparidade entre os benefícios previdenciários dos IAP's, pois cada categoria profissional estabelecia livremente seu percentual de contribuição. Em virtude disso, certas categorias demonstraram discordância com a criação do INPS, pois este novo instituto unificava o sistema previdenciário e equiparava todos os Institutos de Aposentadoria e Pensão, o que criava isonomia entre os segurados do setor privado. (Batich, 2004, p. 35)

Desta forma, vale mencionar que na época dos IAP's as categorias profissionais com

maior poder aquisitivo (de maneira geral) se organizavam com melhores contribuições, o que ensejava em melhores benefícios. Também é importante ressaltar que mesmo que a unificação imposta pelo INPS tenha sido benéfica, ela ocorreu em um contexto em que o país vivia sob um regime autoritário, o que ia de encontro ao interesse da ditadura militar de manter maior controle sobre a sociedade e sobre a arrecadação financeira dos institutos previdenciários (Batich, 2004, p. 35).

Por meio da Lei 6.439 de 1977 o INPS passou a integrar o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, sistema criado pelo governo para unificar a previdência, a assistência médica e a assistência social. Englobando diferentes entidades, o SINPAS antecedeu o sistema de seguridade social atual que se mantém desde a Constituição Federal de 1988 (Kertzman, 2019, p. 53).

Nesta perspectiva, a Constituição da República de 1988 estabeleceu o sistema de solidariedade entre a Previdência, a Saúde e a Assistência Social, previsto no artigo 194 (Tavares, 2010, p. 832 e 849). Vale mencionar que com a Lei 8212/91 prevendo o custeio da Seguridade Social (da saúde, assistência e da previdência social), e a Lei 8213/91 elencando os benefícios previdenciários, surgiu assim uma nova etapa da proteção social brasileira.

Dentre as principais novidades se encontraram a equiparação do trabalhador rural ao trabalhador urbano, a ampliação da licença-maternidade para 120 dias e a adoção de regime jurídico único para os servidores públicos da Administração Direta (Castro; Lazzari, 2018, p. 43).

Assim, como bem elucida Tavares (2010, p. 833 e 849), com o surgimento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 1990, a proteção previdenciária do ponto de vista constitucional passou a ser estruturada e ter como princípios (entre outros) a universalidade da cobertura, a seletividade da prestação, a equidade no custeio e diversidade da base de financiamento, por exemplo. Porém, o arcabouço normativo previdenciário embora seja de grande complexidade e de imprescindível impacto social, desde a sua fundação precisa lidar com problemas na sua aplicação.

Considerando isso, o próximo capítulo irá abordar o desenvolvimento da previdência social brasileira que nas últimas décadas vem sendo alvo de modificações legislativas, emendas constitucionais e duras críticas quando a sua sustentação financeira.

3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL DIANTE DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

O direito previdenciário no Brasil passou pela sua última grande reforma no ano de 2019, que resultou na Emenda Constitucional 103/2019 e que estabeleceu regras mais rígidas para a concessão de novos benefícios.

Dentre os principais problemas enfrentados pela previdência nas últimas décadas estão os relacionados a idade mínima para aposentadoria, em decorrência do envelhecimento da população, e o tempo de contribuição dos segurados, tendo em vista as mudanças estruturais do mundo do trabalho, com maior informalidade (Lazzari; Castro, 2018, p. 1058). Considerando esses fatores que diferentes reformas previdenciárias ocorreram no Brasil, como por exemplo, a Emenda 103/2019

Atualmente a redação do artigo 201 da Constituição (que versa sobre os benefícios previdenciários) se encontra na seguinte forma:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes,

Vale mencionar que ao longo dos anos, desde a promulgação do texto constitucional de 1988, diversas transformações ocorreram no sistema previdenciário brasileiro. Trata-se de uma tendência flexibilizadora que se sustenta na premissa liberal da economia em que os gastos com políticas sociais seriam insustentáveis para o equilíbrio das contas públicas, com destaque para o apoio deste pensamento por instituições financeiras, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI. (Lanzara; Silva, 2013, p. 5)

Dentre os motivos relacionados ao crescimento da flexibilização está a necessidade de adequar o sistema previdenciário a uma sociedade com maior expectativa de vida e com o avanço tecnológico. Sobre essa conjuntura, Praun (2019, p. 202) faz a seguinte reflexão:

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, muito se falou sobre a possibilidade efetiva de uma sociedade do tempo livre e suas potencialidades. Conforme essa perspectiva, tanto a degradação presente no interior das fábricas do século XIX com a embrutecedora separação entre o pensar e o executar, marcantes na “era fordista”, estariam, a partir das últimas décadas do século XX, fadadas ao fim. Uma inversão estaria em curso. Ela traria o progressivo controle humano sobre o processo de trabalho.

Desta forma, embora os avanços tecnológicos das últimas décadas tenham trazido ganhos para a sociedade como um todo, tal tese não se confirmou. Diante disso, o processo produtivo não impediu o adoecimento nas relações de trabalho, sendo na verdade um caminho inverso ao de uma sociedade do tempo livre. O desgaste na vida laboral que causa adoecimento entre os indivíduos segue ocorrendo diariamente, fator bastante preponderante na baixa qualidade de vida de muitas pessoas em todo mundo.

Sobre isso, ressalta-se que os dados fornecidos pelo Ministério da Previdência Social em 2024 traziam 288 mil casos de afastamento do trabalho pelo transtorno de saúde mental conhecido como “burnout”. Os índices elevados de “burnout” também são ressaltados pela ANAMATRA - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, tendo em vista que o número de processos trabalhistas que versam sobre este tema quintuplicou em quatro anos. (IPUSP, 2024; ANAMATRA, 2026)

Nesta conjuntura, ao mesmo tempo em que a sociedade mudou o seu ritmo diante da vida e do trabalho, ela também envelheceu demograficamente. Trata-se de uma problemática que não era vivida nos anos de surgimento da previdência social, mas que hoje se faz presente em muitas nações no mundo e também no nosso país.

Conforme dados divulgados pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a expectativa de vida que em 1960 era de 54 anos de idade passou para 76 anos de idade em 2020. A mudança demográfica ocorrida na sociedade brasileira indica um maior tempo de vida da população idosa, fato que impacta o custeio previdenciário (Guimarães; Pestana; Pinto, 2025, p. 832).

O Brasil acabou passando por inúmeras modificações no seu sistema de previdência social, como a Emenda Constitucional 20 de 1998 no Governo Fernando Henrique Cardoso, as EC's 41 e 47 no primeiro governo Lula e a Emenda Constitucional 88 no governo de Dilma Rousseff, por exemplo. Trata-se de uma tendência corriqueira no plano internacional, considerando o fato de que muitas nações não conseguem cumprir com as suas obrigações previdenciárias, tendo em vista a falta de recursos financeiros, aumento etário da sociedade, informalidade no mercado de trabalho, dentre outros motivos.

Com relação a este fato, Hamburgo (2022, p. 57) afirma que desde a promulgação da Constituição de 1988 o sistema previdenciário brasileiro passou por ao menos seis reformas, com diferentes enfoques embora nenhuma com “a preocupação de visualizar os direitos sociais como acionáveis e exigíveis”. Logo, ao observar as mudanças legislativas, fica nítida a maior preocupação com os problemas da previdência social, sem o mesmo cuidado com o que ela oferece de positivo para a sociedade.

Sobre isso, vale mencionar que a Emenda Constitucional 103 de 2019 teve como antecedente a atuação do governo de Michel Temer, de 2016 ao seu término em janeiro de 2019, culminando com a sucessão da pauta pelo governo seguinte, chefiado pelo governo Bolsonaro, por meio do Ministro Paulo Guedes. No primeiro ano do novo governo, em 2019, a imprensa brasileira discutia amplamente o tema, sendo destaque de 120 editoriais do jornal “Folha de São Paulo” e 139 do jornal “O Estado de São Paulo”, o que denota a sua importância enquanto pauta pública (Silva; Mantovan; Branco; Penteado, 2023, p. 6).

A atuação de dois dos principais jornais do país objetivou tratar o assunto como primordial, sendo a flexibilização da previdência algo de máxima urgência. Para isso, dentre as palavras mais utilizadas nesses veículos se encontraram: “crescimento econômico” do país, “eliminação do déficit fiscal” e fim de “aposentadorias precoces”. Tendo esses termos como argumentos, os dois periódicos acabavam muitas vezes criticando a falta de habilidade do Poder Executivo em encaminhar a reforma, além de elogiar o papel do Congresso no andamento da tramitação. (Silva; Mantovan; Branco; Penteado, 2023, p. 7-13)

Tal apoio se percebe no pouco caso que os meios de comunicação deram ao dissenso, isto é, ao analisar a situação pelos dois lados. Outro fato conhecido naquele período foi a divulgação do Intercept Brasil sobre a busca do governo Temer (ainda em 2017) em “comprar apoio” dos veículos de comunicação em relação a reforma, tornando-a palatável para a população e desejada pela sociedade:

A estratégia do Palácio do Planalto para afastar as resistências à reforma é fazer com que locutores e apresentadores populares, principalmente no Nordeste, expliquem as mudanças sob um ponto de vista positivo. Os veículos de comunicação que aderirem à campanha terão direito à publicidade federal. (INTERCEPT BRASIL, 2017)

Muito foi divulgada a fala do Ministro Paulo Guedes sobre a economia de R\$1 trilhão de reais com o enxugamento da previdência social, como por exemplo, em matéria do jornal “O Globo”, onde Guedes também afirmou haver lobby de categorias de servidores públicos contra a reforma. Segundo o ministro da Economia, setores privilegiados da sociedade brasileira estariam atrapalhando a reforma da previdência apenas em defesa dos seus próprios interesses, e consequentemente, prejudicando setores mais vulneráveis da população. (O GLOBO, 2019)

O que pouco se discutiu na grande mídia foi o fato de que o Brasil, país historicamente desigual, nunca chegou a um estágio civilizatório de proteção social como o dos países desenvolvidos. Por isso, restringir o acesso aos benefícios previdenciários vai na contramão tanto da efetivação de um Estado de Bem-Estar Social no nosso país, como também do que a Constituição de 1988 almejou.

Estudo divulgado em 2017 pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, em conjunto com o DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos elucidou o problema da reforma da seguinte forma:

A crítica ideológica contra o Estado Social de 1988 negligencia que o crescimento do gasto social é fenômeno global associado ao avanço do processo democrático em sociedades industrializadas; que o gasto social brasileiro não é elevado na comparação internacional; e, sobretudo, que a Constituição Federal de 1988 (CF-88) representa inédita conquista da cidadania social no Brasil, com consequências evidentes, na ampliação do gasto social que foram represados por mais de quinhentos anos. (DIEESE, 2017)

A nota técnica (DIEESE, 2017) ainda recorda que o discurso antecede ao momento atual, pois já na constituinte o então Presidente da República José Sarney afirmou que o texto constitucional do jeito que estava sendo aprovado tornaria o país “ingovernável”. Tal posicionamento de Sarney se referia ao que a administração pública costuma prever de receitas e despesas, o que obviamente vai além da seguridade social, porém, tendo como premissa a ideia de que a seguridade em todo seu conjunto onera demasiadamente o Estado brasileiro.

O posicionamento de Sarney não levou em consideração diferentes receitas da Seguridade Social, tampouco o papel distributivo de renda para a parcela da sociedade que se encontra em idade avançada ou inapta para o mercado de trabalho. Assim, é que em linha próxima da nota realizada pelo DIEESE e pela ANFIP, outros especialistas confrontaram a tese de que a única saída para a previdência brasileira seria a sua flexibilização.

Sobre esse problema, ressalta-se que dentre as vozes contrárias se encontrava a auditora fiscal Maria Lucia Fatorelli (2023, p. 1). Neste sentido, a crença de que existe um “déficit” econômico promovido pelos benefícios do INSS são distorcidos, pois não se considera de forma ampla o conjunto de contribuições sociais que integram a Seguridade Social.

O que Fatorelli (2023, p. 1) enfatiza é que além de desconsiderar algumas importantes contribuições sociais, as publicações oficiais divulgadas pelo Tesouro Nacional omitiram o fato de que além das contribuições advindas pelos segurados trabalhadores, pelas empresas, pelos consumidores de bens e serviços, o governo também é contribuinte por meio do orçamento geral. Ainda, na sua explanação também ressaltou que entre milhões de pessoas titulares de benefícios previdenciários até a reforma, tanto por meio do RGPS como dos regimes próprios, a maioria recebe valores considerados baixos em aposentadorias, pensões, auxílios-doença e demais benefícios.

Outra questão importante, mas pouco falada pelos grandes veículos de imprensa diz respeito ao fato da previdência social atingir regiões distantes e rurais do país, contribuindo tanto para uma descentralização como para uma melhor distribuição de renda:

Nesse sentido, o pagamento de benefícios previdenciários tem importante papel anticíclico para os municípios brasileiros, deixando ainda mais evidente a relevância da Previdência Social. Em 2018, cerca de 30,3 milhões de pessoas receberam benefícios da Previdência Social, o que abrangeu 14,5% da população. Na área rural, foram beneficiadas 9,5 milhões de pessoas (31,5% do total de beneficiários do país), praticamente 30,0% da população do campo. (DIEESE, 2017)

Considerando isso, é de se refletir que o recebimento de benefícios previdenciários tem papel importante na manutenção econômica de pequenos municípios distantes dos grandes centros urbanos. Do mesmo modo, a proteção previdenciária possibilita uma vida digna e um amparo à velhice, contribuindo inclusive para o sustento de muitas famílias.

Também é importante ressaltar os problemas crônicos do mercado de trabalho, como o alto índice de informalidade, o desemprego estrutural e a alta rotatividade. Tendo como consequência a exclusão do projeto de aposentadoria para boa parte da população, Almeida (2019, p. 66) abordou perspectivas pouco alentadoras para os segurados de baixa renda conseguirem se aposentar (com estimativa de diminuição de 60% do número de aposentadoria, ou em melhor hipótese, na tentativa de os segurados assegurarem a aposentadoria por idade, obtendo ganhos menores).

A autora ressalta que o aumento da contribuição em 5 anos traz essa problemática à tona, considerando a baixa capacidade contributiva dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, sendo em média geral de 9,1 contribuições mensais e de 6 contribuições mensais para um quarto de todos os segurados. Ou seja, se a maioria dos segurados não consegue contribuir doze vezes ao ano, o aumento do período contributivo pode ser muito nocivo ao longo do tempo, piorando em casos de crises econômicas e com aumento do desemprego. (Almeida, 2019, p. 66)

Nesta perspectiva também não se pode deixar de se ressaltar o fato de que os obstáculos a uma aposentadoria por contribuição podem contribuir com o aumento de adoecimentos e situações de invalidez temporária ou permanente. Vale lembrar que o Brasil ocupa a quarta posição mundial no ranking de acidentes de trabalho, conforme dados divulgados pelo Ministério Público do Trabalho - MPT em parceria com a Organização Internacional do Trabalho – OIT. (Ritzel; Busnello, 2022, p. 10)

A análise divulgada pela OIT e MPT informa uma média entre o número de acidentes e o número de habitantes de cada nação. Com base nesta estatística o Brasil se encontra atrás apenas da China, da Índia e da Indonésia, com trabalhadores do transporte rodoviário liderando o número de casos de acidentes de trabalho e do setor dos trabalhadores da saúde com maior incidência de doenças ocupacionais (Ritzel; Busnello, 2022, p. 10).

Deste modo, é inegável que a proteção social decorrente dos serviços e benefícios previdenciários atenua problemas estruturais da sociedade. Também é importante salientar que em momentos de calamidade pública (como a pandemia do Coronavírus iniciada em março de 2020 no Brasil) a previdência social (ao lado da assistência social e da saúde pública) desempenhou importante papel na garantia da dignidade humana. Naquele caso, o aumento de requerimentos de seguro desemprego, e principalmente, de auxílios por incapacidade temporária em decorrência da covid-19, marcaram sem dúvida alguma um dos momentos de maior dificuldade e também de maior importância na história previdenciária brasileira (Ritzel, 2020, p. 2).

Tudo isso se soma aos demais fatores que atrapalham o funcionamento do INSS, órgão que historicamente convive com a insegurança jurídica decorrente de inúmeras modificações legislativas ao longo de décadas, com alto índice de litigância, com muitas demandas invocadas tanto em âmbito administrativo como judicialmente (Salvador, 2024).

Dentre os problemas de funcionamento do INSS, o alto número de filas de espera para atendimento é algo que preocupa os segurados e também servidores da autarquia. Do mesmo modo, o aumento da digitalização dos serviços embora venha a trazer maior praticidade, muitas vezes não torna mais dificultosa a vida de aposentados idosos, que não possuem aparelhos adequados, pouca adaptação ao mundo digital, baixa escolaridade e condições financeiras precárias (muitos dependentes da assistencial social). (Doca, 2026; Silva; Souza, 2024).

A própria polêmica recente envolvendo descontos indevidos em benefícios dos segurados em 2025 denota outro desafio para o INSS enquanto instituição. Isto é, a gestão da autarquia previdenciária passou a sofrer duras críticas da opinião pública, tanto da mídia como da sociedade em geral, o que enseja em outro problema do ponto de vista institucional (Giuliani, 2025).

Contudo, é inegável que apesar de todas as dificuldades, o papel da previdência é de inestimável valor para a sociedade brasileira e a sua falta é sentida por aqueles que não possuem cobertura. É nesta perspectiva que, por exemplo, tramita na Câmara de Deputados o PL 12/2024, que dentre outras questões visa conferir proteção previdenciária aos motoristas de aplicativo, que sendo aprovado insere a categoria no artigo 20 da Lei 8212/91, estabelecendo alíquota de contribuição de 7,5% para os trabalhadores e de 20% para as empresas (Salvador, 2024).

Portanto, o que se conclui é que o direito previdenciário de certa forma lida com questões polêmicas, como dificuldade no orçamento, mudanças na expectativa de vida dos segurados e problemas estruturais no mercado de trabalho. Porém, é importante destacar o seu valor acerca de um patamar mínimo civilizatório para muitas pessoas e uma igualitária distribuição de renda.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto neste artigo, conclui-se que a história da previdência social se fez através das necessidades dos trabalhadores e trabalhadoras contra riscos e contingências sócias, isto é, diante dos infortúnios da vida, como a velhice, a invalidez e eventuais adoecimentos do cotidiano. Por tudo isso, se buscou ressaltar as peculiaridades do seu surgimento, tendo em vista as mudanças estruturais do Brasil, institucionalmente e socialmente ao longo do século passado.

A criação da lei Eloy Chaves em 1923 foi um marco histórico que dimensionou a mudança de um país que se urbanizava. Para tanto, a categoria profissional dos ferroviários teve grande papel na sua criação por meio de suas reivindicações salariais e busca por melhores condições de trabalho. Na mesma linha, o papel estatal na criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão na década de 1930 foi determinante na tentativa de equalizar os fundos previdenciários das diferentes categorias profissionais.

Consequentemente a criação do INPS na década de 1960 e do INSS após a promulgação da Constituição de 1988 foram frutos de tentativas de aprimoramento da efetividade da matéria previdenciária. Sobre isso, é indispensável afirmar que com a Carta Magna de 1988 a diretriz de universalização da cobertura possibilitou uma importante conquista cidadã tanto para a população urbana como para a população rural em nosso país.

Contudo, apesar de uma sofisticada e complexa base de financiamento e custeio, a Seguridade Social brasileira (Previdência, Assistência e Saúde) acabou carecendo de efetividade, com sonegações fiscais, insegurança jurídica e com mudanças estruturais no mercado de trabalho nas últimas décadas. Assim, com base em todas as dificuldades do modelo previdenciário brasileiro foi formada a ideia de que a sua redução é e seguirá sendo essencial para o equilíbrio financeiro e para o crescimento do Estado brasileiro. Porém, tal diretriz deixa de lado o papel emancipador que a previdência desempenha para diferentes classes sociais e nas mais remotas regiões do país.

Portanto, após um século do marco formal da previdência social brasileira é perceptível que há grandes dificuldades na sua implementação. Logo, obstáculos à sua concessão inviabilizam que boa parte da população seja amparada pelos seus benefícios, o que impede que o direito previdenciário atenda de maneira plena o seu papel constitucional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Júlia Corrêa de. Considerações sobre o déficit previdenciário. *In*: CÉSAR, Guillermo Rojas de Cerqueira. **O direito previdenciário na visão dos defensores públicos federais**. Belo Horizonte: D'Placito, 2019. p. 55-68.

ANFIP/DIEESE. **Previdência:** reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: 2024. <https://www.dieese.org.br/evento/2017/reformarParaExcluirCompleto.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2026.

ANTUNES, Ricardo. **O que é sindicalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BATICH, Mariana. **Previdência do trabalhador:** uma trajetória inesperada. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/FW6BPGx3MvRhB4zGD7cnBxD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 19 maio 2026.

BRASIL. **Lei 8212 de 1991**. Dispõe sobre a organização e o custeio da Seguridade Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 8213 de 1991**. Dispõe sobre os benefícios da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 12 de 2024**, altera o artigo 20 da Lei 8212 de 1991. 05/03/2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2419243&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 18 fev. 2026.

CASTRO, Carlos Alberto; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 21 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

DANELLI JUNIOR, César Augusto. O modelo alemão de seguridade social: Evolução histórica a partir de Bismark. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**. v. 2. n. 14. 2013. p. 16485-16520.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Editora LTr, 2017.

DIEESE. **Nota técnica 209:** previdência rural e reforma. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec209previdenciaAposentadoRural/index.html?page=1>. Acesso em 18. fev. 2026.

DOCA, Geralda. **INSS reduz fila em abril com medidas 'paliativas', e especialistas alertam para judicialização**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2026/05/17/inss-reduz-fila-em-abril-com-medidas-paliativas-e-especialistas-alertam-para-judicializacao.ghtml>. Acesso em 22 maio 2026.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência:** O debate desonesto: Subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 20.

FATORELLI, Maria Lucia. **Até quando vão repetir a mentira do “déficit” da Previdência?** **Artigo de Maria Lucia Fattorelli.** Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/631207-ate-quando-vao-repetir-a-mentira-do-deficit-da-previdencia-maria-lucia-fattorelli>. Acesso em 18 fev. 2026.

GIULIANI, Maria Laura. **Após fraude no INSS, Câmara aprova PL que proíbe descontos automáticos.** Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/apos-fraude-no-inss-camara-aprova-pl-que-proibe-descontos-automaticos>. Acesso em 06.set.2025.

GUIMARÃES, Hugo de Melo; PESTANA, Marcos Farias; PINTO, Emanuel Vieira. Os impactos do envelhecimento populacional na sustentabilidade da previdência social. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciência e Educação.** v. 11. n. 12. 2025.

HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira. 100 Anos de Previdência Social: Passado, Presente e Perspectivas para o Futuro. **Revista de Direito Prática Previdenciária.** n. 31. 2022.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; VOSS, Agatha, Accorsi. Aspectos controvertidos do financiamento da Seguridade Social – Parâmetros de Análise Relativos à base de cálculo da contribuição previdenciária e o caso das chamadas Stock Options. *In*: SANTOS, Júlio Edstron Secundino; BORSIO, Marcelo Fernando e at (orgs). **Seguridade Social e 30 anos da Constituição Federal.** São Paulo: Editora LTr, 2019.

INTERCEPT BRASIL. **Governo está comprando apoio editorial à reforma da previdência.** Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2017/04/13/governo-esta-comprando-apoio-editorial-a-reforma-da-previdencia/>. Acesso em 18 fev. 2026.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de Direito Previdenciário.** 17 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 52.

LANZARA, Arnaldo Provasi; SILVA, Bruno Salgado. As reformas previdenciárias no Brasil e a expansão da previdência complementar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 38. n. 111. 2023.

JARDIM, Maria Chaves; MOURA, Paulo José Carvalho. O projeto de capitalização da Previdência Social no governo Bolsonaro: o mercado como estratégia de aposentadoria. **Revista Sociedade e Estado,** v. 38, n. 1, 2023.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal.** 2 ed. São Paulo: LTr, 1992, p. 99.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Tomo I – História da Previdência Social Brasileira. *In*: MARTINEZ, Wladimir Novaes; BALERA, Wagner; MARTINS, Ives Grandra da Silva. **História, custeio e constitucionalidade da previdência social.** São Paulo: Editora LTr, 2015.

NATUSCHI, Igor. **24 de janeiro de 1923: é publicada a Lei Eloy Chaves, marco no desenvolvimento da Previdência Social no Brasil**. Disponível em: <https://www.dntemdebate.com.br/24-de-janeiro-de-1923-e-publicada-a-lei-eloy-chaves-marco-no-desenvolvimento-da-previdencia-social-no-brasil/>. Acesso em 18 fev. 2026.

O GLOBO. **Lobby contra a reforma da previdência está em Brasília, diz Paulo Guedes**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lobby-contra-reforma-da-previdencia-esta-em-brasilia-diz-paulo-guedes-23684740>. Acesso em: 06.set.2025.

PONT, Juarez Varallo. **Getúlio Vargas e a construção do Estado-Nação**: De aprendiz de caudilho a estadista. Curitiba: Editoa CRV, 2023.

PRAUN, Luci. Trabalho, adoecimento e descartabilidade humana. In: ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV**: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 181-203, p. 202.

RITZEL, Guilherme Sebalhos. COVID-19 como doença ocupacional: uma análise sobre as diferentes posições adotadas entre o poder executivo e o judiciário na pandemia do coronavírus. **Disciplinarum Scientia - Sociais Aplicadas**, v. 16, n. 2, p. 1-14, 2020. p. 2.

RITZEL, Guilherme Sebalhos; BUSNELLO, Ronaldo. O teletrabalho e a regulação de jornada: Uma abordagem sobre o direito à saúde do trabalhador. In: **Anais do 6º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade da UFSM**. 2022. p. 1-15.

SALVADOR, Sérgio Henrique. **Qual é o projeto de futuro da proteção previdenciária no Brasil?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-28/qual-e-o-projeto-de-futuro-da-protecao-previdenciaria-brasileira/>. Acesso em 18 fev. 2026.

SILVA, Maria Lucia Lopes da; SOUZA, Murilo Oliveira. Complexidades do INSS-digital na pandemia: restrições de direitos e denúncias sindicais. **Revista Katálisys**. v. 27. 2024.

SILVA; Sidney; MANTOVAN, Ariane; BRANCO, Pedro Mendonça Castelo; PENTEADO, Claudio Luis de Camargo. **A mídia paulista e a reforma da previdência no governo Bolsonaro**. Revista Ciências Humanas. v. 16. n. 34. 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.