

## 6

## PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 20/1988 E 47/2005 FRENTE AO IDEÁRIO NEOLIBRAL

### SOCIAL SECURITY IN THE 1988 CONSTITUTION AND THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS 20/1988 AND 47/2005 IN FRONT OF NEOLIBRAL IDEALS

Wellem Ribeiro da Silva\*

Gilmar Ribeiro dos Santos\*\*

Luiz Cláudio de Almeida Teodoro\*\*\*<sup>39</sup>

**RESUMO:** o presente artigo é parte da pesquisa da dissertação de mestrado intitulada: reformas previdenciárias e seus impactos na vida do trabalhador brasileiro. O trabalho tem por objetivo analisar a questão da inclusão previdenciária a partir do marco Constitucional de 1988. Em seguida, serão tratadas as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 47/2005. A reflexão irá se ater aos desdobramentos pertinentes à previdência que se seguiu com a promulgação da Constituição de 1988, isso possibilitará compreender o intrincado tecido de interesses da ordem que envolve a questão previdenciária. Dentre estas questões, destaca-se a disputa entre o ideário neoliberal e os pressupostos da teoria social democrata. O caminho metodológico percorrido para a construção do estudo e que acompanha todo o processo é o levantamento bibliográfico e documental. A pesquisa buscou aproximar-se das correntes críticas do pensamento social as quais tomam a realidade histórica não como um dado pronto, mas sim como um construído, suscetível às transformações.

**Palavras chaves:** Constituição de 1988 e previdência social, Emenda Constitucional 20/1988, Emenda Constitucional 47/2005, neoliberalismo.

**ABSTRACT:** The objective of this work is to analyze the issue of social security inclusion from the Constitutional framework of 1988. Then, the changes brought by Constitutional Amendments 20/1998 and 47/2005 will be addressed. The reflection will focus on developments related to social security that followed the enactment of the 1988 Constitution, which will make it possible

---

\* Doutoranda em Desenvolvimento Social (UNIMONTES). Mestra em Desenvolvimento Social (UNIMONTES). Pós-Graduação lato sensu em Metodologia e Didática do Ensino Superior (UNIMONTES). Pós-Graduação lato sensu em Direito Público (UNESA). Pós-Graduação lato sensu em Direito e Processo do Trabalho (Faculdade Aldete Maria Alves). Graduação em Direito (Faculdade Aldete Maria Alves). E-mail: wellemribeiro@yahoo.com.br

\*\* Doutor em Educação (PUC-SP). Mestre em Ciência Política (UFMG). Pós-graduação lato sensu em Semiótica e Teorias do Discurso (PUC-MG). Graduação em Filosofia (UFMG). Professor adjunto da Universidade Estadual de Montes Claros. E-mail: gilrds50@gmail.com

\*\*\* Pós-Doutorando no Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia (UFMG). Doutor em Ciências Sociais (PUC-MS). Mestre em Administração Pública (Fundação João Pinheiro). Graduação em Ciências Sociais (UFMG). Professor do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. E-mail: luiz\_teodoro@yahoo.com.br

to understand the intricate fabric of interests of the order that involves the social security issue. Among these issues, the dispute between neoliberal ideas and the assumptions of social democratic theory stands out. The methodological path followed for the construction of the study and which accompanies the entire process is the bibliographic and documental survey. The research sought to approach critical currents of social thought which take historical reality not as ready-made data, but rather as something constructed, susceptible to transformations.

**Keywords:** Constitution of 1988 and social security, Constitutional Amendment 20/1988, Constitutional Amendment 47/2005, neoliberalism.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao abrir a década de 1980, o mundo já era outro. Nos sombrios primeiros anos da década (que depois se saberia perdida), a sociedade brasileira despertou para a urgência de suas demandas sociais.

O esgotamento do período da ditadura militar deixava suas mazelas sociais e a luta pela democratização do Estado e da sociedade intensificaram os debates a respeito das políticas públicas, em especial, as de recorte social.

De 1979 a 1985, houve o último governo militar. Como fatos marcantes dessa época, destacam-se a rearticulação da sociedade, através de um amplo movimento popular, culminando com a grande movimentação pelas “Diretas Já” que ocorreram em 1984.

É com isso que o país despede-se da ditadura militar e entra no processo de redemocratização. A reforma do Estado era urgente. Era preciso reconhecer o estado de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumprisse a tarefa igualitária e distributiva. É a mão do Estado mediante intervenções de retificação na ordem social a remover as mais profundas desigualdades. Sem essa intervenção, não haveria democracia nem liberdade.

Esse trabalho analisa a questão da inclusão previdenciária a partir do marco constitucional e posteriores alterações legais. Em seguida, serão tratadas as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais (ECs) 20/1998 e 47/2005. O objetivo é pontuar suas principais questões que serão fundamentais para a análise que propõe a pesquisa.

Na mediação e enfrentamento da questão social, a afirmação de que a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) garante os direitos sociais, por si só, não é suficiente. É necessário ir além, caminhar no sentido de compreender a ideia de que o direito existe para realizar um valor e que os direitos fundamentais exigem preservação e

concretude, ou seja, exigem que esses direitos sejam gozados pelos seus destinatários e que sejam mantidos na CRFB/88 sob pena de retrocesso social. O ideário do Estado social, quando lido apenas historicamente, sem que se relacione com a realidade vivida, pode ofuscar o entendimento de aspecto totalmente condicionante de seu êxito.

Diante disso a temática da pesquisa se propõe a confrontar as reformas/mudanças na legislação previdenciária com seu respectivo cenário socioeconômico, considerando uma dialética entre a lei e o contexto no qual ela está inserida, tentando compreender se as reformas previdenciárias ocorreram para a proteção do trabalhador efetivando seu direito constitucional ou se foram realizadas para atender às necessidades da reestruturação produtiva do capital. Para tanto se fará uma reflexão dos direitos sociais previdenciários fundamentados na Constituição de 1988 e as reformas neles realizadas pelas Emendas 20/1988 e 47/2005.

Para facilitar o entendimento do texto o mesmo foi dividido quatro seções: o processo de redemocratização no Brasil - período de transição para a democracia liberal; Constituição de 1988 e inovações no campo da previdência social; governos Collor e FHC - contexto político da EC 20/1998 e EC 47/2005.

## **2 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL - PERÍODO DE TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA LIBERAL**

Os direitos políticos são conquistados no Brasil de forma tardia. A República é proclamada em 1889, mas até 1930, quarenta anos depois, o voto ainda era censitário, quando menos de um décimo do total da população votava. Somente a partir de 1930 que o país superou o estágio da democracia censitária, e, ainda assim, as mulheres não podiam votar (conquistam o direito em 1937), tampouco os analfabetos (conquistam o direito em 1985). Juntos, representavam mais da metade da população.

Fato é que o sufrágio universal na democracia brasileira nunca foi pleno até 1985. Conforme defende Marshall (1967), as respostas para o atraso na conquista de direitos sociais podem ser encontradas em processos históricos com democracias tardias e sufrágios não universais.

Esse bloqueio da democracia de massa no Brasil, justamente nos momentos cruciais de sua história, evitou a realização das chamadas reformas civilizatórias do capitalismo ocorridas nas economias centrais. Importante ressaltar, que nesse momento, tem-se os primeiros direitos sociais, de cima para baixo, com o governo de Getúlio Vargas. Direitos sociais em um governo ditatorial.

Finalmente o processo de redemocratização<sup>40</sup> no Brasil é retomado em decorrência das manifestações contra a ditadura militar e dos esforços de uma construção democrática do Estado e da sociedade. Desde o final dos anos de 1970, o fortalecimento do chamado novo sindicalismo no Brasil já se articulava e permitiu a retomada do debate da redemocratização nacional.

Os sindicatos voltaram a se organizar em 1977. Nesse período, a sociedade voltou a se mobilizar, emergindo da repressão da ditadura para manifestações de rua. Começa, então, a formação de comitês, encaminhamento de abaixo-assinados, articulação e mobilização de entidades sindicais, dentre outras (SILVA, 2017).

Uma onda de greves desencadeou-se por todo o país a partir de 1978-1979, lideradas pelos metalúrgicos do ABC paulista, trazendo às ruas insatisfações. A manifestação pública dos trabalhadores, que participavam em massa, foi fortemente apoiada por movimentos populares organizados pelas alas progressistas. O grito de luta era uníssono: contra a exploração econômica das empresas e a ditadura política dos militares (REIS, 2006). Buscava-se, também, a autonomia e a desvinculação dos sindicatos da tutela estatal e a retomada dos direitos políticos e civis cassados pelo regime militar (COSTA, 2005).

Por trás das reivindicações salariais, as lideranças operárias surgidas daqueles movimentos questionavam a legitimidade da representação meramente burocrática e assistencialista a que havia sido resumida a atuação dos sindicatos sob o regime militar. Segundo Reis (2006), o chamado “novo sindicalismo” surgia enraizado nas bases pelo confronto direto com os patrões e o Estado, reivindicando a negociação coletiva, a representação nos locais de trabalho, o direito de greve, ao mesmo tempo em que encabeçava os movimentos sociais pela redemocratização do país (COSTA, 2005).

Importante discorrer sobre algumas passagens dos movimentos populares que impulsionaram o fim do regime militar e a promulgação da CRFB/88, um marco para os direitos sociais na história do Brasil. Cabe ressaltar que os direitos sociais conquistados e consagrados na CF de 1988 não nasceram automaticamente como frutos da justiça, mas sim como fruto da arena de luta travada entre trabalhadores, classes capitalistas dominantes e Estado.

As greves de 1978, 1979 e 1980 são exemplos dessa luta dos trabalhadores. Embora duramente reprimidas, alcançaram dimensão quantitativa e ideológica suficiente

---

<sup>40</sup> Diz-se redemocratização porque o Brasil teve um curto período democrático de 1945 a 1964.

para se espalharem por todo o país, envolvendo diversas categorias. De acordo com Noronha (1991), entre 1978 e 1988, o número de greves bate recorde mundial, acumulando neste último ano, 132 milhões de jornadas de trabalho perdidas. Um forte indicativo de que o movimento trabalhista crescera, buscando seu espaço e fazendo emergir lideranças identificadas com as bases e legitimadas por elas.

Esses líderes, reconhecidos como trabalhadores de “chão de fábrica”, compartilhavam suas insatisfações. Os sindicalistas autênticos surgiam como expressão nacional sob a liderança carismática de seu principal protagonista – Luís Inácio Lula da Silva. Para Reis (2006), este novo movimento possibilitou a entrada em cena de novos atores sociais.

É nesse contexto que surge o principal partido de esquerda do país, pois era o que incorporava o maior número de trabalhadores, o Partido dos Trabalhadores (PT), e as duas mais importantes centrais sindicais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Geral do Trabalhadores (CGT), o que forçou a abertura de canais de negociação direta entre trabalhadores e patronato.

Com a ditadura militar, os sindicatos foram sufocados e foi o período, conforme Pochmann (2004), que não houve greves e as tentativas de movimentos reivindicativos foram eliminadas. Observa-se que foi nesse período que menos se avançou com a conquista de direitos sociais previdenciários. Infere-se, dessa forma, que sem a pressão ativa dos trabalhadores esses direitos não são constituídos. Uma vez os trabalhadores mobilizando-se e reivindicando as mudanças, os direitos trabalhistas e previdenciários surgiram e podem ser constatados, ao menos formalmente, na CRFB/88, os quais serão discutidos no próximo capítulo.

Todavia o rompimento do regime militar foi lento e gradual. Em 1983/1984, o movimento que pedia por “Diretas Já” não teve sucesso. Assim, a eleição de Tancredo Neves deu-se por Colégio Eleitoral, de forma indireta.

Adentra-se, então, ao processo de redemocratização para a nova república sob o discurso de Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais, que ganhou a eleição no Colégio Eleitoral para Presidente da República. Tancredo propunha construir a Nova República usando uma metodologia que se observa nesta síntese:

A Nova República pressupõe uma fase de transição, com início em 15 de março de 1985, na qual serão feitas, com prudência e moderação, as mudanças necessárias: na legislação opressiva, nas formas falsas de

representação, (...), e o que é mais importante pelo início, decidido e corajoso, das transformações de cunho social, (...)”. *Jornal da Tarde*, de 8.12.84, p. 6 (In: SILVA, 2017).

Tancredo Neves trazia a promessa de construção de uma República que haveria de ser democrática e social. Sua concretização se daria pela promulgação de uma nova Constituição que seria elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana.

A morte de Tancredo antes de assumir a Presidência comoveu o Brasil. Assumiu o Vice-Presidente, José Sarney, que sempre esteve ao lado das forças autoritárias e retrógradas. Contudo, deu sequência às promessas de Tancredo Neves. Como relata Silva (2017), Sarney nomeou a Comissão de Estudos Constitucionais a que caberia elaborar estudos e anteprojeto de Constituição. Esta Comissão começou seus trabalhos com intensa crítica da esquerda. Logo que seu anteprojeto delineava-se, era a vez de a direita e de os conservadores agredirem-na, e o fizeram com virulência. A maioria das críticas direcionavam-se aos direitos sociais.

Em 1986, houve a convocação da Assembleia Nacional Constituinte. Nesse período, a sociedade voltou a se mobilizar, emergindo da repressão da ditadura para manifestações de rua, articulação e mobilização, além disso, as entidades sindicais se somaram. Na Assembleia Constituinte, várias vozes na disputa por interesses gritavam. A ala conservadora do Congresso articulou-se na defesa dos interesses dominantes, num bloco chamado Centrão, isso em oposição às pressões por direitos sociais, havendo disputa e negociação em cada artigo da Carta Constitucional (REIS, 2006).

O coroamento dessas lutas veio com a proclamação da CRFB/88, com a legalização de algumas conquistas centrais, há muito reivindicadas – direito de greve e liberdade para a criação de sindicatos sem a tutela estatal e um capítulo destinado à criação da Seguridade Social.

Finalmente, estabeleceu que a Constituição seria promulgada depois da aprovação de seu texto pela Assembleia Nacional Constituinte, e assim se fez. Segundo Bonavides (2017), a Constituição Federal produzida constitui um texto razoavelmente avançado. Um texto moderno com matrizes sociais e inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro. Daí ser chamada por Ulisses Guimarães de “Constituição Cidadã”. Entretanto a tão sonhada Constituição cidadã nasce na vigência da crise do Estado Social e em plena vigência da reestruturação do capital.

O processo de redemocratização havia se concluído com a proclamação do pacto social. Por meio de lutas sindicais e políticas partidárias, foi possível atingir a unificação do sistema de assistência e previdência social para trabalhadores urbanos e rurais. Todavia a reforma social que fizeram universal o acesso regulado aos direitos sociais previdenciários e trabalhistas, permaneceram tão somente direcionados aos empregados assalariados formais, ou seja, que detinham carteira de trabalho assinada pelo empregador.

Entretanto como será melhor discutido no próximo capítulo, a CRFB/88 trouxe, em seu texto, uma considerável ampliação do poder intervencionista do Estado aliada à criação de número elevado de políticas sociais de grande relevância que ampliam compromissos sociais e estabelece grandes desafios para a materialização dos mesmos. A partir de 1988, o sistema de proteção social desenhado nos moldes de um Sistema de Seguridade Social passa a cobrar novos parâmetros quantitativos e, sobretudo, qualitativos, de análise de seu equilíbrio e desempenho somados à introdução das políticas neoliberais.

### **3 CONSTITUIÇÃO DE 1988 E INOVAÇÕES NO CAMPO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Os frutos das demandas sociais e econômicas que emergiam durante o processo de democratização na década de 1980 tiveram seu espaço na CRFB/88. A Constituição foi e é chamada de Constituição “cidadã” por conta do reconhecimento universal de direitos sociais inerentes à cidadania tais como: saúde, educação, assistência social e previdência.

Desde a década de 1930 até a promulgação da CRFB/88, a lógica do processo constitutivo da Previdência Social brasileira residiu na adoção de modelo meritocrático e particularista, tendo sua expansão vinculada ao mercado de trabalho. Em função desta vinculação, Santos (1981) cunhou o termo *cidadania regulada*, pois o exercício da cidadania acontecia via regulamentação das profissões, ou seja, só teria acesso a tais direitos quem estivesse regulamentado em uma determinada profissão que tivesse previdência social. Então, não era para todos; era regulada, condicionada, acessada por aqueles que cumprissem tal requisito.

O debate sobre a necessidade de alteração das regras de acesso à previdência social brasileira, bem como sua forma de financiamento, teve início quase que simultaneamente à votação da CRFB/88. Os constituintes, influenciados pelo ambiente

político-social da abertura e com um discurso de que era preciso resgatar a enorme dívida social brasileira herdada do regime militar, aprovaram uma Constituição que procura garantir os direitos básicos e universais de cidadania, estabelecendo o direito à saúde, à assistência social, ao seguro-desemprego e à previdência em um capítulo específico – Da Seguridade Social.

Como aponta Marques (2003), a CRFB/88 foi resultado da defesa realizada pelos setores progressistas que demandavam, na época, a construção de um sistema voltado à: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referentes aos tipos e valores de benefícios concedidos; implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; e participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas. Verifica-se que o amparo social definido pela CRFB/88 significou a consolidação de um processo de discussão que vinha sendo realizado pela sociedade desde o final dos anos de 1970, no bojo da luta democrática.

Para muitos pesquisadores, entre eles Vianna (1998), a introdução do conceito de seguridade social no texto constitucional foi uma das grandes conquistas populares desse período. Representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social sugerindo a subordinação da lógica previdenciária estrita a uma concepção mais abrangente.

É a CRFB/88 que inclui o conceito de Seguridade Social<sup>41</sup>. Essa, por sua vez, é constituída por um tripé composto por direitos universais à saúde<sup>42</sup>, à previdência e à assistência social. Assim, a saúde e a assistência social passaram a ser direito do cidadão e dever do Estado, tendo caráter distributivo, e a previdência social, com caráter contributivo, teve seu acesso restrito aos contribuintes<sup>43</sup>.

Na Previdência Social, a igualdade de direitos para todos os trabalhadores, sejam eles urbanos, sejam rurais ou domésticos, representa a iniciativa mais democrática na

---

<sup>41</sup> A CRFB/88, em seu título VIII: Da Ordem Social, capítulo II: Da Seguridade Social, seção I: Disposições Gerais, Art. 194, definiu o Sistema de Seguridade Social brasileiro como constituído por conjunto integrado de ações que tem por objetivo assegurar os direitos relativos à saúde, à Previdência e à Assistência Social.

<sup>42</sup> Na política pública de saúde, concebeu-se o sistema único de saúde (SUS) que, operando sob a forma de rede integrada, descentralizada e regionalizada, pretendia instituir, no Brasil, um atendimento igualitário para toda a população.

<sup>43</sup> A caráter de esclarecimento, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei 12.435/2011 – é um benefício de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência de qualquer idade e ao idoso maior de 65 anos que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. Este benefício independe de contribuição e está dentro da seguridade social no do tripé da assistência social.

história desses direitos até o momento. A universalidade dos direitos sociais trazida pelo texto da CRFB/88 se traduz no fato de esses direitos não mais se reportarem às categorias profissionais, ou quaisquer segmentações corporativas, uma vez que desde a década de 1930, direitos sociais eram entendidos como direitos básicos de cidadania, mas não eram universais.

As orientações expressas na redação original da CRFB/88 determinam, no parágrafo único do art. 194, que a Seguridade Social deveria se organizar com base nos objetivos: de universalidade de cobertura e atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais – aqui o objetivo é o resgate de uma dívida histórica com os trabalhadores rurais que, quando cobertos por alguma proteção, era ela sempre inferior à consagrada às populações urbanas; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação e custeio; diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade – em especial, de trabalhadores, empresários e aposentados.

A CRFB/88, ainda trouxe no art. 194, os princípios norteadores do Sistema de Seguridade Social, quais sejam: universalização da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios para as clientela urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor das prestações; equanimidade no custeio; diversificação da base de financiamento; e descentralização e participação social na gestão.

Analisando a proposta de Previdência Social, à primeira vista, universalidade da cobertura e atendimento pode significar incluir todos os segmentos da população até então excluídos, mas não era isso que previa a CRFB/88. Isso pode ser concluído a partir da redação original do art. 201, que em seu *caput*, afirmava que a previdência social atenderá à população mediante contribuição. Ou seja, apenas os que contribuem terão direito aos benefícios.

Nas diretrizes emanadas da CRFB/88, fica estabelecida a descentralização em diferentes áreas das políticas sociais. Como no Capítulo II – Da Seguridade Social – que estabelece como um dos objetivos na sua organização o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art. 194, Inciso VII).

A descentralização<sup>44</sup> deve ser norteadada pelos princípios da democratização e da participação, contribuindo para que haja: mais justiça e equidade; universalização da prestação de serviços públicos; democratização das informações; viabilização da participação dos cidadãos nas decisões e ações governamentais; e fortalecimento do controle social. Nesse sentido, a concepção de descentralização pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação.<sup>45</sup>

A Seguridade Social passou a ter um orçamento próprio, com recursos específicos, diferenciados daqueles que vão financiar as demais políticas de governo. A Lei Orçamentária Anual (LOAS) compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da Seguridade Social. O orçamento da Seguridade Social é formado por contribuições<sup>46</sup> sociais e responde pelo financiamento exclusivo das políticas componentes da mesma, ou seja, saúde, previdência e assistência social.

Especificamente no campo previdenciário, o texto constitucional avançou no sentido de universalização, participação social na gestão e diminuição das desigualdades socioeconômicas. Uma vez que a previdência social é uma forma de distribuição de renda sua universalização gera acesso democrático e ajuda na diminuição das desigualdades socioeconômicas. Em seu art. 201, constante da terceira seção do capítulo dedicado ao Sistema de Seguridade Social<sup>47</sup>, o texto constitucional original estabelecia a cobertura previdenciária de caráter contributivo aos principais riscos socialmente definidos: idade,

---

<sup>44</sup> A municipalização das políticas de saúde, educação, da infância e da assistência previa controle social através de seus respectivos conselhos de gestão setorial das políticas sociais, que se constituiu como uma das principais inovações democráticas nesse campo, por ser composto de forma paritária entre representantes da sociedade civil e do governo e pela natureza deliberativa de suas funções no que se refere à definição da política em cada setor e ao controle social sobre sua execução. Os conselhos emergem como mecanismos de oposição às formas como as políticas sociais vinham sendo gestadas.

<sup>45</sup> No que tange caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da sociedade, a Lei n.º 8.213/1991 instituiu o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), com a participação quadripartite – Estado, trabalhadores, empregadores e aposentados.

<sup>46</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; III – sobre a receita de concursos de prognósticos. IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. § 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

<sup>47</sup> A redação original pouco mencionava a questão da previdência privada, pois além de vedar a subvenção ou o auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos, mencionava apenas que estas teriam caráter complementar e facultativo, devendo ser custeada por contribuições adicionais. Ressalta-se que a previdência social pública foi legitimada no art. 40 do capítulo VII – da Administração Pública.

invalidez, morte, acidentes do trabalho, reclusão e proteção à família. Também assegurava a manutenção do valor real dos benefícios e estabelecia como piso para todos os benefícios previdenciários o valor equivalente a um salário mínimo.

A previdência social, apesar de ser obrigatória para todos os trabalhadores formais brasileiros, quer seus vínculos de trabalho sejam com o setor público quer sejam com o setor privado, cabe esclarecer, no entanto, que a CRFB/88 não criou conjunto único de regras previdenciárias para toda a população. Coexistindo, assim, dois regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), além do Regime Complementar. Ressalta-se que, neste trabalho, o recorte são os trabalhadores do setor privado regidos pelo RGPS.

Continuando com os feitos da CRFB/88, em 1991, a partir do desdobramento constitucional, é aprovado o Plano de Benefícios do RGPS<sup>48</sup>, Lei 8.213, voltado para os trabalhadores do setor privado. O novo Plano de Benefícios consagrou os princípios estipulados pela CRFB/88, tendo estabelecido como segurados obrigatórios da Previdência Social os indivíduos de acordo com as seguintes categorias:

1. *Empregados – entendido como aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive quando o dirigente for empregado da empresa.*
2. *Empregado doméstico – entendido como aquele que presta serviço de natureza contínua à pessoa ou à família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos.*
3. *Contribuinte individual – entendido como aquele que presta serviços de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; ou, aquele que exerce, por conta própria, atividade econômica remunerada de natureza urbana, com fins lucrativos ou não.*
4. *Trabalhador avulso – entendido como aquele que presta a uma ou mais empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural com*

---

<sup>48</sup> Conjuntamente com a aprovação do Plano de Benefícios da Previdência Social foi aprovada a Lei 8.212/1991, dispoendo sobre a organização da Seguridade Social, que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social. Esta lei foi responsável por instituir a instância de participação democrática na gestão do Sistema de Seguridade Social brasileiro – o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) – e por regulamentar a o orçamento da Seguridade Social. De acordo com a constituição, este contaria com recursos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, além dos recursos oriundos das contribuições sociais – inicialmente sobre lucro, faturamento, folha de salários e concursos de prognósticos.

*intermediação de sindicatos ou de órgãos gestores de mão de obra – normalmente portuários.*

5. *Segurado especial – o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 16 anos de idade ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.*

Dessa forma, por essas categorias foram abarcados todos os trabalhadores brasileiros sejam eles urbanos ou rurais, todavia, como já dito, as regras previdenciárias diferem-se de categoria para categoria.

Além das categorias mencionadas, a legislação previu, ainda, a categoria dos segurados facultativos, cuja participação é voluntária e corresponde aos indivíduos com 16 anos ou mais de idade que se filiem ao RGPS, mediante contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadrem como segurados obrigatórios ou estejam vinculados a outro regime de Previdência Social.

No que se refere ao trabalhador urbano, as modificações resultantes da aprovação do novo Plano de Benefícios residiram nos seguintes aspectos: aumento do tempo de carência para a requisição do benefício por idade para 180 contribuições mensais; extensão do direito à aposentadoria por tempo de serviço proporcional também às mulheres, aos 25 anos de trabalho; e aumento do salário de benefício para os auxílios doença, que passa a respeitar também o piso equivalente a um salário mínimo.

As principais mudanças, no entanto, foram devidas ao trabalhador rural, uma vez que, por força da CRFB/88, estendeu-se a este tratamento equivalente ao da clientela urbana. Com isso, os valores dos salários de benefício aumentaram para praticamente todos os riscos cobertos. A aposentadoria rural por idade, nos casos em que se comprovasse 30 anos de trabalho, dobrou, tendo passado dos anteriores 50% do maior salário mínimo vigente na economia para 70% do salário de benefício, acrescido de 1% para cada grupo de 12 contribuições mensais. A aposentadoria por idade, devida ao trabalhador rural, foi objeto de outras duas importantes mudanças. A primeira delas foi a redução da idade mínima para requerimento do benefício, de cinco anos para homens e mulheres. Dessa forma, o homem passa a se aposentar com 60 anos e a mulher com 55

anos. A segunda mudança foi a concessão do benefício com base no exercício individual do trabalho, não mais com base na unidade de produção familiar, o que restringia o benefício a um único benefício por unidade familiar, independentemente do número de indivíduos.

A unificação dos regimes também trouxe a possibilidade do cômputo do trabalho rural para aposentadoria urbana, conquista de dimensões incalculáveis, tendo em vista que a trajetória histórico-geográfica de mais de metade da população brasileira, nas décadas anteriores, caracteriza-se pela migração rural-urbana. Dessa forma, a CRFB/88 foi a responsável pelo maior movimento de inclusão e de elevação do contingente de beneficiários da Previdência Social dentre todas as constituições brasileiras.

Mas, o elemento catalisador da grande ampliação da cobertura previdenciária advinda da CRFB/88 foi o fato de se permitir mais de um beneficiário por unidade familiar. Com a redução dos limites etários para solicitação destes benefícios ampliou, de uma só vez, a cobertura do sistema para todos os trabalhadores rurais. A partir de então, todos com mais de 16 anos que trabalham sob o regime de economia familiar passam a ser considerados como segurados especiais pela Previdência Social, e não apenas o chefe da família<sup>49</sup>.

Apesar da inclusão de diferentes categorias profissionais no sistema de previdência não se podia garantir pleno acesso aos direitos sociais previdenciários, uma vez que, o sistema previdenciário brasileiro era e é, ainda hoje, intimamente ligado à conjuntura do mercado de trabalho. O desemprego gerava a perda da capacidade de geração da renda e, por conseguinte, a desfiliação previdenciária.

#### **4 GOVERNOS COLLOR E FHC – CONTEXTO POLÍTICO DA EC 20/1998**

Durante o período de transição democrática, em que nasce a CRFB/88, o momento era de inseguranças. De 1979 a 1993, muitos planos, muitas propostas e especulações emergiam. Entre elas, foram criadas quatro moedas distintas, onze índices diferentes de cálculo da inflação, congelamentos de preços, diversas políticas salariais, modificações das regras de controle de preços e inúmeras propostas de negociação da

---

<sup>49</sup> Como não existe cadastro dos segurados especiais, aos moldes da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para os segurados assalariados, a medição destes segurados é feita de forma indireta, principalmente utilizando os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs). Os números adiante mostram o comportamento, antes e depois da CF/88, dos que passaram a ser considerados segurados especiais.

dívida externa. Sobrevêm os planos heterodoxos de 1986 (Cruzado), 1987 (Bresser) e 1989 (Verão).

Em 1989, a inflação alcançava índice de 80% ao mês. O governo Sarney findava seu mandato e a eleição direta para eleger o novo presidente era iminente. E foi através de eleição direta, passando pela quase totalidade dos meios de comunicação, que Fernando Affonso Collor de Mello foi eleito presidente.

O programa de governo de Fernando Affonso Collor de Mello definia: combate aos marajás, aos monopólios e à inflação, com redução do papel do Estado e ampliação do mercado. Consolida-se um amplo consenso liberal favorável à implementação do programa de estabilização e reformas institucionais, reflexos do ideário neoliberal formalizado no Consenso de Washington.

Dessa forma, o terreno foi preparado para o ambiente ideológico para os Planos I e II do governo Collor os quais traziam: reestruturação produtiva e reforma do Estado; renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberação dos preços; desregulamentação salarial e, sobretudo, prioridade absoluta para o mercado como orientação e caminho para a modernização institucional e uma nova integração econômica internacional (RANGEL, 2009).

Chegava ao Brasil, finalmente, a chamada “modernização conservadora”, pautada em reformas estruturais de cunho neoliberal, irradiadas a partir dos governos Reagan-Thatcher, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado (TAVARES E FIORI, 1993).

No Brasil, em razão da política de reserva de mercado dos governos militares, as imposições estruturais desse novo modelo de acumulação flexível não se fizeram presentes de imediato. Somente no início da década de 1990, o neoliberalismo chega com o governo de Fernando Affonso Collor de Mello e se fortifica com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (ANTUNES, 1999). A política neoliberal dos governos brasileiros mais recentes, toda ela esteve dirigida a permitir uma maior integração do país na lógica econômica internacional, transformando-o num espaço permeável à globalização. Tudo isso no entendimento de que se trata da única via capaz de conduzir ao progresso. A redução do tamanho do Estado e a política agressiva de privatizações, abrindo o país à livre circulação do capital especulativo internacional, a eliminação de muitas das conquistas sociais dos trabalhadores, tudo isso está dentro de uma estratégia

global de modernização liberal. Foi essa política, subordinada a tal estratégia, que afetou profundamente inúmeros setores da indústria local, tornando-os fortemente vulneráveis à concorrência de produtores de outros países.

Dessa forma, o marco inicial do neoliberalismo no Brasil é o governo de Fernando Affonso Collor de Mello, no início dos anos 1990. Sendo o último país da América Latina a aderir à cartilha do ideário neoliberal.

É interessante notar que, em meio ao rico e multifacetado debate que se segue à Constituinte de 1988 e já na esteira das articulações com vistas à reforma da Seguridade Social, assiste-se a uma remontagem de argumentos e parâmetros de avaliação do sistema, inclusive, pela base técnico-teórica sobre a qual repousa a própria proposta apresentada pelo governo de FHC em 1995, através da Proposta de EC (PEC-33/1995), a qual viria a ser promulgada mais adiante como EC 20/1988.

Durante o governo de Itamar Franco, 1992 a 1994, o “Plano Real” é a coroação dessa pactuação de políticas de ajustes internos e internacionais e é o responsável pela eleição do governo de FHC em 1994.

Seguindo com o processo evolutivo para entendimento dos fatos, a revisão constitucional, constante no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é aberto em outubro de 1993. Durante o processo, foram identificadas mais de 17.246 propostas de emendas revisionais. Apenas quatro dos 245 artigos que compõem o texto permanente e 70 da parte transitória não foram foco de alterações. Uma revisão que mais parecia a elaboração de uma nova Constituição.

Nesse cenário – o governo, através do Ministério da Previdência, em convênio com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), passa a polarizar o debate nacional da revisão constitucional da previdência.

O governo do presidente Itamar Franco (1992-1994) esboçou ampla gama de propostas de reformas para várias áreas, inclusive a Seguridade Social. No entanto, observou-se grande resistência à medida que alterassem os direitos relacionados à Seguridade Social, capitaneadas pelos sindicatos e associações de aposentados e pensionistas. Agregue-se ao fato de ter o período revisional coincidido com momento de grande turbulência política e econômica pós-*impeachment* do Presidente Fernando Collor e início do Plano Real (RANGEL, 2009).

FHC assume o governo em 1995, e é a partir daí que as políticas neoliberais no Brasil começam realmente a serem sedimentadas. As medidas de ajuste estrutural

adotadas em quase todos os países da América Latina implicaram uma reestruturação do Estado e desregulamentação das relações econômicas e sociais em uma perspectiva neoliberal, que submete o Estado nacional aos ditames do capital internacional e de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio (SOARES, 1999). Com o governo de FHC, as condições trabalhistas são alteradas, de modo que a vida social sofre transformações na sua organização.

O governo de FHC previa três eixos de ação: maior abertura possível da economia aos capitais internacionais, inclusive desfazendo-se dos monopólios estatais; privatização do patrimônio público; e redução dos direitos sociais, com a desregulamentação das leis trabalhistas. O modelo político adotado foi o de maior favorecimento do mercado e de redução do Estado (REIS, 2006).

O projeto de Estado fundado nesse paradigma sustenta o retorno à ótica da sociedade civil para o reconhecimento dos direitos individuais. Já no campo dos direitos sociais, retoma a lógica do mercado e da filantropia para o atendimento das demandas geradas por ele, ou seja, repassa para a sociedade civil as mazelas causadas pelo capital. A lógica é: se o indivíduo tem dinheiro, deverá pagar no mercado pela saúde, educação e previdência social, transitando, assim, da esfera do direito para a da mercadoria. Se o indivíduo não possui condições de comprá-los, deverá acessá-los através da benevolência da sociedade, que retoma o papel de responsável por atender às demandas sociais. A regulação que pode e deve ser feita pelo Estado é, nesse caso, aquela que fornece as condições efetivas de pleno funcionamento do mercado.

Nos itens a seguir, serão tratadas as ECs realizadas na CRFB/88 no que toca o RGPS a fim de elucidar seus impactos na vida do trabalhador.

#### **4.1 Emenda Constitucional n. 20/1988**

A partir dos anos de 1990, a sociedade brasileira passou a conviver com altas taxas de desemprego, causadas pela deterioração econômica, iniciada na década de 1980, e aprofundada com a abertura do mercado brasileiro à importação de produtos estrangeiros. Com a política de juros elevada e com a âncora cambial que acompanhou a entrada do real somadas ao fraco desempenho da economia e à introdução de inovações tecnológicas foi desencadeado o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho

informal. Terreno fértil para o fortalecimento do discurso sobre a necessidade de reformar a previdência social.

Além do desemprego e do crescente trabalho informal, o equilíbrio das contas previdenciárias também passou a ser prejudicado por transformações da estrutura demográfica do Brasil. Transformações referentes ao aumento da expectativa de vida da população, reflexo do avanço técnico-científico que atinge a todos os povos, independentemente de seu grau de desenvolvimento, permitindo o prolongamento, cada vez maior, do número de anos de vida da população adulta. E, também, transformações referentes à queda da taxa de crescimento da população devido à diminuição da taxa de fecundidade, causada pelas mudanças econômicas e sociais do mundo moderno e o avanço de métodos contraceptivos.

Como dito anteriormente, o sistema previdenciário brasileiro está baseado na repartição simples, isto é, são os atuais membros da população em idade ativa, através de suas contribuições previdenciárias, que garantem os recursos para pagamento dos benefícios, esperando que as gerações futuras, com suas contribuições, façam o mesmo (MARQUES, 2006). Diante do comportamento demográfico brasileiro apontado acima, alterou-se a taxa de dependência da população aposentada em relação à população ativa, o que poderia colocar em risco o sistema público de previdência.

A queda dessa relação é ainda mais acentuada quando concorrem dois outros fatores, tal como acontece no Brasil: o aumento crescente da expectativa de sobrevida das pessoas que se aposentam e a redução do número de trabalhadores ativos devido à crise econômica. Essas duas premissas citadas podem, ainda, serem somadas a outras duas situações que devem ser consideradas, são elas: a mudança da relação entre capital e trabalho em função do uso de novas tecnologias e novas formas de gestão as quais também contribuíram para o desemprego e precarização desse; a outra é que no Brasil ocorre uma baixa capacidade fiscalizatória do Estado – em parte, decorrente da crise fiscal e financeira dos anos 1990 – favorecendo a ampliação do mercado informal de trabalho, com evidente perda de arrecadação de contribuições sociais. Aqui está, de fato, o grande problema do Regime Geral. O pífio crescimento econômico por longos anos coloca milhões de pessoas na informalidade. Por isso a conta não fecha. Sem contar as inúmeras e bilionárias dívidas dos capitalistas com a previdência.

Fato é que todos os regimes de repartição possuem um caminho. Inicialmente, apresentam uma relação positiva extremamente alta, pois é crescente a entrada de

contribuintes no sistema e o pagamento de benefícios restringe-se à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte. Em um segundo momento, quando parcela significativa de seus contribuintes alcança a idade mínima para requerer a aposentadoria, essa relação decresce de forma expressiva. Todavia se o país mantivesse um crescimento econômico sustentável e constante, os trabalhadores ativos e contribuintes manteriam o caixa positivo, e isso não acontece.

Nesse contexto, segundo Marques (2006), em meados dos anos 1990, as mais de vinte propostas em discussão sobre a reformulação da seguridade social e da previdência já podiam ser reunidas em duas grandes vertentes: as que consideravam a proteção social como tarefa do Estado e as que a compreendiam como responsabilidade individual do cidadão. A cartilha neoliberal defendia essa última, justificava que somente adotando um sistema privado e de capitalização as pessoas teriam estímulo para melhorar seu rendimento e, por consequência, aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do país. Coerentes com essa visão, defendiam que o financiamento deveria ser unicamente sustentado pelo trabalhador/indivíduo.

Entre os vários argumentos, um dos que se destacavam defendia que os direitos introduzidos pela CRFB/88 teriam provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário. Discurso típico neoliberal que atribui à conta da crise do capital aos direitos sociais.

Dessa forma, os encargos sociais seriam ou eliminados de todo ou sensivelmente diminuídos, o que permitiria aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, aumentando as exportações. No caso dos indivíduos submetidos a situações de carência, a ação de reparo caberia a ação assistencial do Estado. Uma vez que o mercado não é totalmente perfeito.

O Poder Executivo colocava em pauta a discussão da reforma da previdência, todavia, as leis infraconstitucionais<sup>50</sup> que iriam regulamentar o custeio e os benefícios previdenciários, segundo as determinações da CRFB/88, mal tinham sido decretadas. São elas: a Lei 8.212 e 8.213, ambas decretadas em 1991.

Importante ressaltar que, no início da discussão sobre a necessidade da reforma, os problemas apontados derivavam de caráter conjuntural e gerencial. Dentre os fatores

---

<sup>50</sup> Entre 1994 e 1996, foram extintos alguns tipos de benefícios destinados aos trabalhadores do setor privado, como o abono, o pecúlio, os auxílios natalidade e funeral e limitada a concessão das aposentadorias especiais.

“conjunturais”, eram destacados o baixo crescimento das contribuições previdenciárias e o aumento das despesas com benefícios, explicados pelo fraco desempenho da economia e pelo crescimento da demanda de caráter assistencial. Em relação aos aspectos “gerenciais”, o argumento geralmente atribuía à gestão pública adjetivos como precária, burocratizada e ineficiente, o que resultava em altos custos operacionais e no elevado número de fraudes e de sonegação (MARQUES, 2006).

Um apontamento não deve passar despercebido. Quando da revisão de literatura efetuada, observa-se que as propostas de reforma que envolviam o transpasso da Previdência Social pública do RGPS para os trabalhadores do setor privado em regime de repartição para a administração privada em regime de capitalização com contas individuais, ainda que presentes nos debates ocorridos ao longo da década de 1990, não lograram vencer as resistências das associações de trabalhadores e aposentados. O Brasil resiste, ao contrário dos demais países latino-americanos que empreenderam reformas estruturais substitutivas nos anos 1990 com a introdução do regime de capitalização em contas individuais.

Um exemplo disso, no início da década de 1980, é o Chile, o qual capitaneou uma das reformas mais radicais na história dos Estados de Bem-estar social em todo o mundo. A reforma chilena substituiu o sistema de repartição por um sistema privado, administrado por sociedades anônimas baseado na capitalização privada e individual. Ou seja, o regime de benefícios previdenciários de seguro social foi substituído por um sistema de poupança obrigatória, administrado por organismos privados. O papel do Estado passa a ser o provimento de um benefício assistencial mínimo aos idosos, condicionado a um atestado de pobreza (RANGEL, 2009).

Diante dos impasses do quadro apresentado, a proposta de solução vem do governo de FHC com a PEC 33/1995, que é aprovada pelo Congresso Nacional. As principais questões propostas residiam no estreitamento dos vínculos contributivos e na criação de mecanismos capazes de restringir a concessão de aposentadorias precoces. Após três anos de longa e tumultuada tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada em 15 de dezembro de 1998 a EC 20/1998.

A EC 20/1998 traz mudanças às quais foram implementadas persistindo no tratamento desigual entre diferentes categorias de trabalhadores com o objetivo de resolver sua crise mediando os impactos provocados pelas alterações no perfil

demográfico e na transformação da relação entre capital e trabalho, decorrente da adoção das novas tecnologias e formas de gestão no sistema produtivo brasileiro.

#### **4.2 Mudanças trazidas pela Emenda Constitucional N. 20/1998**

Como discutido no tópico anterior, um dos impasses do sistema de repartição é a sobrevida dos beneficiários do sistema. Para esse quesito, as soluções encontradas, pela EC 20/1998, foram a imposição de um limite de idade para obtenção da aposentadoria por tempo de serviço, a fim de impedir a crescente participação de pessoas com idade inferior a 50 anos no sistema de benefícios.

Cabe ressaltar as principais mudanças trazidas pela EC 20/1998:

- a) *substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição;*
- b) *extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional;*
- c) *eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários;*
- d) *desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios;*
- e) *no caso da aposentadoria por idade, o homem necessita ter 65 anos e a mulher, 60. Permaneceu a redução de 5 anos para os rurais de ambos os sexos e para o professor;*
- f) *no caso de aposentadoria por tempo de contribuição a nova regra determina que o segurado, para ter direito à aposentadoria, contribua no mínimo durante 35 anos, se homem, ou 30, se mulher.*

Diante dos novos dispositivos constitucionais, o governo passou a poder elaborar leis Ordinárias, permitindo mudanças no sistema previdenciário. Nasce, então, a Lei 9.876/1999, a qual causa mudanças na previdência social. Uma delas foi o valor de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição. Antes, a média aritmética era feita sob os 36 (trinta e seis) meses de contribuição; passou a considerar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes, no mínimo, a 80% de todo o período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente. O cálculo não é finalizado por aí. Sobre o resultado desse é aplicado um fator redutor que varia de acordo com a idade do segurado, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo

estimativas da Fundação IBGE. Esse fator foi denominado Fator Previdenciário<sup>51</sup>. O Fator Previdenciário relaciona o tempo de contribuição com a idade na data da aposentadoria.

Outra mudança trazida pela lei foi a introdução da diferenciação entre o contribuinte inadimplente e o sonegador; a redução dos juros de mora para 0,5% ao mês, mais capitalização anual, para a indenização do tempo de serviço passado; e a generalização do pagamento direto, por parte do INSS, de todo salário-maternidade, o que, em parte, anteriormente era realizado pelo empregador, mediante reembolso, ou seja, o empregador pagava e o INSS o reembolsava.

Infere-se, dessa maneira, que a reforma previdenciária criou mecanismos para incentivar e/ou manter o trabalhador em atividade. O discurso que amparava essas modificações era a criação de condições para que o sistema público de previdência seguisse regras que proporcionassem o equilíbrio financeiro e atuarial. No entanto, as modificações não sanaram o problema, pois o discurso do déficit continuou e serviu de fundamento para a EC 47/2005 e também para a EC 103/2019 como será mais adiante discutido.

A EC 20/1998 foi proposta para solucionar um problema que é estrutural, ou seja, o desempenho da arrecadação da previdência social é determinado pelo crescimento econômico do país e por consequência pelo comportamento do mercado de trabalho. Por isso, qualquer análise sobre a situação do sistema previdenciário, do ponto de vista da receita, precisa se reportar às mudanças nas formas de ocupação, à evolução do salário, entre outros aspectos. Da ótica da despesa, a questão demográfica aparece como fator determinante.

---

<sup>51</sup> Regra de transição: apesar de a nova lei determinar o cumprimento do tempo de contribuição (35 para homens e 30 anos para mulher), quem estava inscrito na Previdência Social até 15/12/1998 (véspera da publicação da Emenda Constitucional 20/1998) “também pode se aposentar aos 25 e 30 anos de contribuição, respectivamente, se do sexo feminino ou masculino, desde que tenha 48 ou 53 anos de idade. Nesse caso, o valor do benefício será de 70% do salário de benefício acrescido de 5% por cada grupo de 12 contribuições adicionais, até o limite de 100%” (MPAS, 1999:13). Para o segurado que até 28 de novembro de 1999 tenha cumprido as condições para solicitar a concessão da aposentadoria, será considerada somente a média aritmética simples das maiores contribuições, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994. Para aqueles já em atividade, previa-se regra de transição, onde se estabelecia como requisitos para a aposentadoria por tempo de serviço proporcional, doravante contribuição: mínimo de 53 anos para homens e 48 para mulheres, e pedágio, correspondente a adicional de 40% do tempo ainda restante para a aposentadoria, por tempo de contribuição proporcional, na data da promulgação da Emenda.

## **5 EMENDA CONSTITUCIONAL N. 47/2005**

Em 2005, foi promulgada a EC 47 que ampliou, ainda mais, a previsão de cobertura do contingente com inserção precária no mercado de trabalho por meio da inclusão daqueles “sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo” (art. 201, § 12), com “alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social” (art. 201, §13). Estes novos direitos foram regulamentados com a aprovação da Lei Complementar 123/2006, que alterou, também, alguns aspectos do Estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, Lei 9.841/1999 e o Decreto n. 3.474/2000, viabilizando ao indivíduo se tornar um microempreendedor e então passar a contribuir com a previdência social. Medidas voltadas para a inclusão de contingentes cada vez mais amplos da população, estabelecendo tratamento diferenciado e simplificado, favorecendo as micro e pequenas empresas que atendessem aos critérios de elegibilidade do sistema.

Essas mudanças sofreram críticas de diversos autores, entre eles, Antunes (2009) e Nicole (2016), os quais questionam a dualidade entre trabalho autônomo e trabalho subordinado. Segundo os autores, o trabalhador autônomo e o trabalhador subordinado (empregado) não possuem mais as marcações definitivas de outrora para a regulação jurídica. Entre antigas exclusões, o trabalho informal também é uma realidade de muitas faces, desde as simples ilegalidades à marginalização jurídica historicamente legitimada em esquemas de opressão, sob o pano de fundo da precarização. Forma-se, assim, uma massa ambígua. De um lado, a subordinação e, de outro, uma suposta independência. Uma autonomia na subordinação e fidelidade na independência. Em outras palavras, o trabalhador subordinado disfarçado de autônomo, concorrendo a menos direitos trabalhistas e previdenciários, baixando seu custo para o empregador.

Não basta reduzir direitos adiando benefícios, o foco deve ser a inclusão do trabalhador no sistema dando a ele emprego formal, regularizando a informalidade que, como será visto, é um dos maiores escapes de contribuição. Para tanto, as reformas não podem ocorrer somente na previdência; elas precisam acontecer na legislação trabalhista, pois o trabalho é o núcleo da previdência social é dele que ela decorre.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do recuo histórico, foi possível constatar que realmente a realidade dos direitos sociais previdenciários no Brasil jamais foi um dado pronto; eles foram construídos como produtos da arena de luta das relações capital/trabalho. As respostas buscadas nesse trabalho para os direitos previdenciários foram encontradas nas modificações do modo de produção e lá estão as causas dessas mudanças.

Nesse movimento, os direitos sociais previdenciários só se tornam universais com a Constituição de 1988. A CRFB/88 foi a responsável pelo maior movimento de inclusão e de elevação do contingente de beneficiários da Previdência Social dentre todas as constituições brasileiras. As principais mudanças, no entanto, foram devidas ao trabalhador rural, uma vez que, por força da CRFB/88, estendeu-se a este tratamento equivalente ao da clientela urbana.

Após a promulgação da CRFB/88, Fernando Affonso Collor de Mello é eleito Presidente da República, tendo seu plano de governo pautado em políticas neoliberais. Aí começa um processo que vai mudar o curso de evolução dos direitos previdenciários. Especulações em torno da reforma previdenciária são afloradas, mas a reforma propriamente dita só vai ocorrer quando FHC assume o governo. É com ele que as políticas neoliberais no Brasil começam a ser sedimentadas.

As medidas de ajuste estrutural adotadas por FHC implicaram uma reestruturação do Estado e desregulamentação das relações econômicas e sociais. Uma perspectiva neoliberal, que submeteu o Estado nacional aos ditames do capital internacional e de organismos internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio.

Dessa forma, as especulações em torno da reforma da previdência do governo Collor tornam-se proposta no governo de FHC. Entre os vários argumentos para a reforma, o que se destacava defendia que os direitos introduzidos pela CRFB/88 teriam provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário. Discurso típico neoliberal que atribui a conta da crise do capital aos direitos sociais. Para eles, as raízes da crise localizavam-se no poder dos sindicatos, no movimento operário que corroía a base da acumulação capitalista e no aumento dos gastos sociais pelo Estado.

A EC 20/1998 é promulgada trazendo mudanças às quais foram implementadas, persistindo no tratamento desigual entre diferentes categorias de trabalhadores com o

objetivo de resolver sua crise mediando os impactos provocados pelas alterações no perfil demográfico e na transformação da relação capital/trabalho, decorrente da adoção das novas tecnologias e formas de gestão no sistema produtivo brasileiro. Para conter os gastos sociais e amenizar a crise, a emenda cria mecanismos capazes de restringir a concessão de aposentadorias precoces.

Mais uma vez, com o discurso de sanar a crise da previdência, promulga-se a EC 47/2005, a qual traz novas formas de se adentrar ao sistema previdenciário. A emenda amplia a previsão de cobertura do contingente com inserção precária no mercado de trabalho por meio da inclusão daqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo. Com a EC 47/2005, o trabalhador subordinado é disfarçado de autônomo, concorrendo a menos direitos trabalhistas e previdenciários.

## **REFERÊNCIAS**

ANTUNES, Ricardo. O mundo precarizado do trabalho e seus significados. *In: Cadernos de Psicologia social do trabalho*, v. 2, p. 55-59, 1999.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

BONAVIDES, Paulo *et al.* **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 32. ed. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei Nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. LEI No 9.876, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

COSTA, Márcia da Silva. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 111-131, 2005.

DE SAES, Décio Azevedo Marques. Direitos sociais e transição para o capitalismo: o caso da primeira república brasileira (1889-1930). *In: Estudos de sociologia*, v. 11, n. 20, 2006.

DOS REIS, Carlos Nelson. Acumulação Capitalista e Políticas Sociais no Brasil: marchas e contramarchas de uma trajetória em curso. *In: Sociedade em Debate* (UCPel), 2006.

Jornal da Tarde, de 8.12.84, p. 6. *In: SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, p. 90, 2017.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. **Fundamentos de direito internacional social: sujeito trabalhador, precariedade e proteção global às relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2016.

RANGEL, Leonardo Alves *et al.* **Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988**. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: Na Constituição Federal de 1988**. Livraria do Advogado Editora, 2019.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. Cortez, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

VIANA, Márcio Túlio. A Proteção Social do Trabalhador no Mundo Globalizado-O Direito do Trabalho no Limiar do Século XXI. *In: Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais*, v. 37, p. 153, 2000.

**Submetido em: fevereiro/2023**

**Aceito em: março/2023**