

## 8

## O SURGIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL E AS POLÍTICAS SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS DIANTE DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

### THE EMERGENCE OF SOCIAL RIGHTS IN BRAZIL AND SOCIAL SECURITY POLICIES IN THE FACE OF CAPITALIST ACCUMULATION

Wellem Ribeiro da Silva\*

Gilmar Ribeiro dos Santos\*\*

Luiz Cláudio de Almeida Teodoro\*\*\*130

**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 analisa o nascimento e evolução dos direitos sociais previdenciários no Brasil. A indagação investiga se esses direitos ocorreram para a proteção do trabalhador ou se foram realizadas para atender às necessidades do capital que aponta para a precarização do trabalho. Dentro do contexto histórico-social, busca-se desvelar elementos fundamentais, os quais impulsionaram o nascimento e evolução desses direitos desde a década de 1930 até o processo de redemocratização nos anos de 1985. Assim, a temática confronta o surgimento e reformas na legislação previdenciária com seu respectivo cenário socioeconômico, considerando uma dialética entre a lei e o contexto no qual ela está inserida, o que implicou compreender essa legislação a partir do conflito de interesses entre capital e trabalho. Destaca-se que esses direitos foram analisadas no tocante ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). 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. de 1930, no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capital; Trabalho; Previdência Social; Políticas Públicas; Direitos Sociais.

**ABSTRACT:** This article is part of the master's thesis research entitled: social security reforms and their impacts on the life of the Brazilian worker. This paper analyzes the birth and evolution

---

\* Doutoranda em Desenvolvimento Social (UNIMONTES). Mestrado 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

\*\*\*. Doutorado em Educação (PUC-SP). Mestrado 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). Doutorado em Ciências Sociais (PUC-MS). Mestrado 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

of social security rights in Brazil. The question is guided if these rights occurred for the protection of the worker or if they were carried out to meet the needs of the capital that points to the precariousness of work. Within the historical-social context, we seek to reveal fundamental elements, which boosted the birth and evolution of these rights from the 1930s until the redemocratization process in the 1985s. Thus, the theme confronts the emergence and reforms in social security legislation with its respective socioeconomic scenario, considering a dialectic between the law and the context in which it is inserted, which implied understanding this legislation from the conflict of interests between capital and work. It is noteworthy that these rights were analyzed with regard to the General Social Security System (RGPS). 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. of 1930, in Brazil.

**KEYWORDS:** Capital; Work; Social Security; Public Policy; Social Rights.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito não busca a proteção da vida social de um modo qualquer, mas o faz com a pretensão de promover a justiça nas relações sociais. O desenvolvimento social, por sua vez, inclui, em sua amplitude, os movimentos cumulativos, sistêmicos ou comunitários, que alteram padrões culturais, formas sociais dominantes e estilos de vida, orientando ações coletivas e individuais, pautadas em valores éticos e meios dialógicos para a resolução de conflitos. A sociedade demanda, por sua vez, processos dinâmicos e interativos que orientam a expansão e a coesão, atualizando as relações e as instituições sociais.

Nesse sentido, o contrato social assume diversas concepções a depender do contexto em que ele nasce e como o fundamento desses direitos é colocado nos variados regimes políticos e nos respectivos sistemas jurídicos protetivos. Os direitos fundamentais são incorporados no contrato social e, por conseguinte, nos ordenamentos jurídicos contemporâneos como meio de proteção, prevenção e solução de conflitos, ou seja, meios de harmonização das relações sociais. É o caminhar da civilização humana e seu desenvolvimento global que abre a “arena de luta” para a conquista e efetivação desses direitos.

Dentro do contexto histórico-social, buscou-se desvelar elementos fundamentais, os quais impulsionaram o nascimento e evolução dos direitos sociais no Brasil a partir da década de 1930 até a Constituição Federal de 1988. Assim, a temática confronta o nascimento e evolução dos direitos sociais com seu respectivo cenário socioeconômico, considerando uma dialética entre a lei e o contexto no qual ela está

inserida, correlacionando as temáticas capital e trabalho. A indagação faz morada no questionamento da fundamentação teórica que considera que os direitos sociais constituem consequências das necessidades do capital. Se há trocas recíprocas entre esses elementos tendo por produto final direitos sociais como o resultado dessa interação.

No percurso metodológico para se chegar aos objetivos propostos, assentou-se em um referencial de matriz marxista, em que as categorias relações de trabalho e previdência social ocupam lugar central, seguidas por outras categorias, como capital neoliberal e Estado. Salienta-se, no entanto, que ocorre um diálogo com autores de outras concepções teóricas, para que sejam apontadas as críticas.

A discussão será conduzida para o surgimento dos direitos sociais com foco na legislação previdenciária. Para tanto, traçou-se uma breve evolução desses direitos usando como pano de fundo e sustentação para sua construção o trabalho. A fim de facilitar a compreensão, a trajetória de surgimento e evolução dos direitos sociais no Brasil será tratada com recortes temporais, primeiro ligados à legislação trabalhista e, depois, ligados à legislação previdenciária, quais sejam: de 1930 a 1964, quando predomina a política social populista, com alguns traços desenvolvimentistas; e de 1964 a 1985, quando se destaca a política social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase da abertura política.

## **2 PERÍODO POPULISTA/DESENVOLVIMENTISTA (1930 A 1964)**

A necessidade da existência de políticas sociais, segundo a literatura majoritária revisada para a construção desse trabalho, está associada à lógica da reprodução no modo capitalista. Diante disso, buscar-se-á contribuir com uma reflexão sobre os movimentos da acumulação capitalista, por um lado, e, por outro, sobre as alterações definidas para o conjunto de políticas sociais. O desenvolvimento dessas ideias está contido em dois itens: o primeiro trata dos movimentos da acumulação capitalista e de sua interface com as políticas sociais; e o segundo, uma vez a política gestada, tem como referência a organização e a gestão dessas políticas sociais. Nesse sentido, considera-se importante passar a contextualizar a forma como se deu a organização e a gestão das políticas sociais brasileiras ao longo do seu desenvolvimento.

O Brasil torna-se Estado, abandonando as vestes coloniais com o grito da independência em 1822 e torna-se Estado de Direito em 1824, com sua primeira Constituição. A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, tinha um governo

monarca totalmente concentrado nas mãos do Imperador (SILVA, 2011). Essa organização de poder não teve efetiva atuação além dos limites do Rio de Janeiro. Pouca influência exerceu no interior do país, onde o poder real e efetivo perduravam sedimentados nos três séculos de vida colonial. Não se podia mudar da noite para o dia a realidade existente de quase vinte capitânias dispersas, muitas delas com uma tradição mais que secular de autonomia e independência.

A monarquia imperial perdura até a tão sonhada Proclamação da República em 1889. Em 1891 é promulgada a Constituição da República. Apesar de o cenário internacional já se expressasse em um viés democrático, no Brasil, sua República nasce em meio a influências das classes dos proprietários rurais. Esses detinham, em suas mãos, o poder econômico do país dependente da produção agrário-exportadora e passam a ditar as regras que vão reger a Velha República (SILVA, 2017).

A Revolução Industrial nasce sob o financiamento dessa classe, ou seja, pelos seus excedentes gerados pela cultura do café. Todavia é essa mesma classe que apresenta oposição, receosa em perder o controle político e econômico do país (SILVA, 2011). É à luz desse cenário que a industrialização brasileira é impulsionada, no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, materializando-se a partir de 1930.

A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Uma nova correlação de forças sociais e reformulação do aparelho e da ação estatal entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho são instalados (OLIVEIRA, 2013). Trata-se, em suma, de introduzir um novo modo de acumulação.

Nesse contexto, alguns aspectos são de enorme significação para o processo de industrialização. O principal deles, como bem coloca Oliveira (2013), a regulamentação das leis de relação entre o trabalho e o capital. A legislação trabalhista no processo de acumulação acelera a partir de 1930<sup>131</sup> quando começa a ser moldada como mecanismo de uma intervenção conciliadora entre capital e trabalho, uma vez que até aqui não havia

---

<sup>131</sup> Ainda que se afirme que o Brasil, a partir dos anos 1930, seguiu a tendência internacional de formalização dos vínculos de emprego, não se ignora que este movimento foi insuficiente para abarcar a realidade de todos os trabalhadores do país, sobretudo, por ser o Brasil um país de dimensão continental, com grandes disparidades regionais e um legado histórico de exploração das relações de trabalho, que se principiou ainda no período colonial, com o regime escravocrata. Além disso, quando intensificada a industrialização nacional, a população brasileira ainda era predominantemente rural e apenas na década de 1960, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, é que se iniciou o processo legal de reconhecimento dos direitos dos trabalhadores rurais no país.

sido tomada como um problema do Estado. As leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instalar um novo modo de acumulação pautado na exploração do capital sobre trabalhador.

No Brasil, os direitos sociais e econômicos passam a ser positivados de forma germinal, a partir da lei que permite a organização sindical de 1903. Com o processo de industrialização em curso, logo os acidentes de trabalho impulsionam os trabalhadores a reivindicarem por melhorias, fazendo surgir os primeiros dispositivos jurídicos voltados para o mundo do trabalho. Diante disso, observa-se que o capital gera mazelas aos trabalhadores que, insatisfeitos, pressionam por direitos sociais os quais nascem, aqui, ligados diretamente ao trabalho. A partir de então, alguns direitos sociais passam a ser garantidos no país como o Decreto-Lei n. 3.724/1919 que instituiu a indenização por acidente de trabalho, de responsabilidade do empregador e administração por seguradoras privadas.

O segundo aspecto refere-se à intervenção do Estado na esfera econômica, operando na regulamentação dos demais fatores, além do trabalho. Aqui seu papel é o de criar as bases para que a acumulação capitalista industrial, no nível das empresas, possa se reproduzir. Assim, assiste-se à emergência e à ampliação das funções do Estado, o qual opera transferindo recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o centro do sistema. O crescimento das funções do Estado implica, necessariamente, o crescimento da máquina estatal, portanto, da burocracia e da tecnocracia (OLIVEIRA, 2013). Para ratificar tal reflexão, imprescindível torna-se as colocações de Harvey quando enfoca que o Estado é plataforma de germinação e proliferação do capital (HARVEY, 2008).

Uma vez colocado o pano de fundo, a segunda fase da Revolução Industrial, sobre o qual se desenvolve os direitos sociais, tendo como núcleo o direito do trabalho, passar-se-á a direcionar a reflexão para os direitos previdenciários, objeto principal desse estudo.

A maioria dos estudiosos da previdência brasileira entendem que sua origem<sup>132</sup> está em 1920 com a constituição das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) dos empregados das empresas privadas de estradas de ferro. Todavia o marco regulamentador de sua institucionalização só ocorre em 1923 (Decreto Legislativo n.

---

<sup>132</sup> O primeiro registro que se tem conhecimento sobre a previdência social no Brasil é ainda em 1715, o qual destinava proteção somente aos oficiais da marinha sob concessão de pensão a viúvas e filhos dependentes. Em seguida, cria-se, em 1827, o Montepio do exército e em 1835 Montepio Geral da Economia dos servidores do Estado.

4.682) através da Lei Elói Chaves. Livre de qualquer intervenção estatal, neste período, o financiamento originava-se de duas fontes: a contribuição dos empregados e dos consumidores dos produtos destas empresas.

Os direitos sociais vão ser consolidados no Brasil, principalmente, dentro de uma governança autoritária de um ditador populista: Getúlio Vargas. Os direitos sociais vão surgir durante em um período de supressão dos direitos políticos e civis. Aqui pode ser vista a discussão anterior feita na ascensão dos direitos sociais dos países centrais. O surgimento dos direitos sociais no Brasil não segue a lógica de Marshall (1967). Eles são implementados antes dos direitos civis e políticos, utilizados como forma de manipulação dos sindicatos, por Vargas.

Aqui não se tem um intervencionismo do Estado, ou seja, a previdência social não nasce no Brasil sob a tutela do Estado. Ela nasce em um terreno custeado pelos empregadores e trabalhadores. O intervencionismo estatal orientava-se, na verdade, pela manutenção da ordem e para o atendimento de reivindicações pontuais (OLIVEIRA, 2013).

As CAPs estavam ligadas a empresas de setores estratégicos para a economia (ferrovias, portos e marinha mercante), hegemônicos no interior do padrão agrário-exportador que ainda caracteriza o início da década de 1930 no Brasil. É consensual entre os estudiosos, como James Malloy (1986), que os trabalhadores ferroviários, portuários e marítimos foram os primeiros a serem contemplados pela legislação previdenciária por sua importância estratégica para a chamada economia primário-exportadora. O funcionamento deficiente das ferrovias, dos portos e dos depósitos acabaria repercutindo negativamente nas exportações agrícolas; daí o empenho da fração capitalista hegemônica em agir de modo antecipado no plano legiferante, com vistas a frustrar a emergência de movimentos reivindicatórios e grevistas nessa área. É nesse sentido que o autor afirma que a legislação social na Primeira República estaria em conexão estreita com o caráter primário-exportador da economia brasileira.

A legislação social da Primeira República brasileira é típica de uma formação social em processo de transição de um escravismo mercantil moderno para o capitalismo. Nesse processo, a sobrevivência da propriedade fundiária pré-capitalista fez com que nem mesmo as liberdades civis elementares vigerassem no campo (SAES, 2006). Infere-se, portanto, que a presença soberana da economia agrário-exportadora inviabilizou a

vigência, nessa área, de direitos sociais, que terão de esperar até os anos 1960/1970 para chegarem ao campo brasileiro.

Até 1930, o Estado brasileiro praticamente não exercia regulação sobre a área social. As duas Constituições anteriores (1824 -1891) não geriram o processo de provisão social. Os anos que se seguiram até 1930 trouxeram a ampliação da categoria de trabalhadores que também passaram a ser assistidas por caixas de aposentadoria e pensão. Ressalta-se que as CAPs eram sociedades civis independentes do Estado. Observa-se uma participação pequena do Estado no custeio das CAPs, não se podendo sequer falar que havia uma efetiva contribuição federal.

A Revolução de 1930 encerra o ciclo da Primeira República. Subindo Getúlio Vargas ao poder, como líder civil da Revolução, inclina-se para a questão social. Getúlio Vargas buscou direcionar a política de forma a transformar as relações do Estado e da sociedade para a integração do mercado interno e para o desenvolvimento da indústria (REIS, 2006). A Revolução de 1930 alterou, portanto, o jogo político interno que até então prevalecia no país. O projeto desenvolvimentista de industrialização nacional transformou a questão social em um problema de Estado. Dessa forma, a intervenção do Estado sobre as instituições previdenciárias a partir da década de 1930 era incisiva, no sentido de redirecionar a natureza de seus objetivos: gestão, organização e padrão de financiamento. Ocorre uma mudança na postura estatal, até então marcadamente liberal, inaugurando e praticamente fundando a intervenção do Estado no campo trabalhista e social.

Quando Getúlio Vargas assume seu primeiro mandato (1930-1937), a política trabalhista tem por foco controlar as greves e os movimentos operários, bem como estabelecer um sistema de seguro social. Assim, a proteção social continuou a se definir de forma fragmentada por categoria, como vinha sendo desde 1920, limitada e desigual no acesso aos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras.

É a partir de 1930 que se inicia a fase desenvolvimentista da economia, e uma série de investimentos do Estado são destinados para os direitos sociais como na educação, saúde, segurança, transporte público e trabalho. Como exemplo de regulamentação das relações trabalhistas, tem-se a edição do Decreto n. 19.770/1931, fixando novas normas para a sindicalização do país.

O Decreto consagrou o princípio da unidade e definiu o sindicato como órgão consultivo e colaborativo do poder público. Vedava aos sindicatos a propaganda de

ideologias políticas ou religiosas, e, embora estabelecesse a sindicalização como facultativa, tornava-a, na prática, compulsória, já que apenas os elementos sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social. A nova legislação sindical levava à legitimação das atividades sindicais e, simultaneamente, ao controle estatal do movimento sindical (SAES, 2006). Com o sindicato submetido ao controle do Estado, pouco mostrou representatividade e movimentos direcionados a lutar por mais direitos na esfera social e trabalhista.

Paralelamente, criavam-se novas figuras legais (como as convenções coletivas) e novos aparelhos (como o Ministério do Trabalho e o Departamento Nacional do Trabalho, as Juntas de Conciliação e Julgamento e, a seguir, a Justiça do Trabalho). Apoiada nesses novos instrumentos institucionais, o direito de pleitear estaria garantido pelo Estado, mas o conteúdo da reivindicação seria filtrado por obra da submissão organizacional e política do movimento sindical ao aparelho estatal. Como se pode verificar, longe de ser apoiado por qualquer espécie de arranjo social negociado entre as partes em conflito, nosso sistema de representação sindical nasce fortemente tutelado pelo Estado.

Com os aspectos jurídicos e institucionais das políticas sociais brasileiras após a passagem da economia agrário-exportadora para a economia urbano-industrial na década de 1930 é que o país passou a assistir às primeiras mudanças institucionais no Estado que visavam fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento da indústria. Exemplo disso é o Decreto de nº. 20.465/1931, que modifica radicalmente a natureza da participação do Estado no sistema previdenciário. Neste decreto é introduzido o conceito de “contribuição tripartite” pelo qual passam a ser equiparados os valores das contribuições das três fontes principais de receita: empregados, empresas, governo. A arrecadação é, então, centralizada pelo governo.

Esse decreto foi criado por Getúlio Vargas em 1931, equiparando as contribuições do Estado, empregado e empresa. É sob seu governo que o trabalho e a previdência passam a receber atenção do Estado. Cria-se os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), os quais passam a oferecer cobertura previdenciária ligada ao profissional e não à empresa como era na CAPs alcançando, assim, mais trabalhadores.

No campo político-institucional, ao contrário das CAPs que, juridicamente, eram sociedades civis, a expansão dos IAPs, constituídos como autarquias, possibilita maior controle do Estado sobre o sistema, além de fornecer os requisitos fundamentais para as



manobras sindicais populistas das décadas posteriores. Os IAPs foram criados com o objetivo de oferecer cobertura previdenciária aos trabalhadores reunidos em segmentos de atividade econômica específicos e não mais de empresa a empresa, como eram as CAPs. Não se tratava mais de um vínculo por empresa, mas por categoria profissional. O primeiro IAP foi criado em 1933 e dirigia-se à cobertura previdenciária dos marítimos, Decreto n. 22.872/1933). O IAP dos industriários foi criado em 1936, sendo implementado em 1938 (AMADO, 2015). Segundo Faleiros (2002), o controle sobre as reservas previdenciárias, a partir de meados de 30, transformam a previdência no principal “sócio” do Estado no financiamento ao processo de industrialização do país.

Sintetizando as principais medidas de proteção social do governo de Getúlio Vargas da década de 1930, temos: a criação do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, com o objetivo de articular o atrelamento dos sindicatos ao Estado, por meio do controle das suas eleições, de suas finalidades, finanças e atividades; da legislação trabalhista; do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão; a promulgação da Constituição Federal de 1934, que contemplou tanto os ideais do liberalismo político quanto os do reformismo econômico; a imposição, pelo Estado Novo, da Constituição de 1937; a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, ligado ao Ministério da Educação e Saúde.

Nessa senda, foi promulgada, em 1934<sup>133</sup>, a primeira Constituição brasileira a escrever sobre a ordem social e utilizar a expressão previdência, sob a influência da Constituição alemã de Weimar<sup>134</sup>, o que se manteve nas constituições posteriores. A Constituição de 1934 trouxe, em seu texto, diversos direitos de cunho trabalhista, alguns, inclusive, já institucionalizados por legislações esparsas, como a fixação da jornada de trabalho em oito horas, férias anuais remuneradas, repouso semanal remunerado, garantia

---

<sup>133</sup> Foi a Constituição de 1934 que admitiu o voto feminino (arts. 108 e ss). Escreveu ao lado da declaração de direito e garantias individuais um título sobre a ordem econômica e social. Para Silva (2017), fora um documento, ao menos formal, de compromisso entre o liberalismo e o intervencionismo.

<sup>134</sup> A Constituição de 1919 da República Federativa Alemã, conhecida como Constituição de Weimar, assinala um momento importante da presença do Estado na afirmação e garantia de "novos direitos": os direitos sociais. Aí incluída, a educação ganhou um capítulo próprio onde se destacam – além da constitucionalização do direito – a gratuidade, a obrigatoriedade, a presença do Estado nos seus diferentes níveis, o público/privado e o ensino religioso. Este texto constitucional serviu de parâmetro para aqueles que juristas da época que registram posturas desejosas de uma maior intervenção do Estado na educação ou em outros campos, recorrem à Constituição de Weimar, justificando, com ela, a afirmação de novos direitos de ordem social e a correção dos caminhos do individualismo liberal. A Constituição de Weimar tem sido uma referência para justificar a intervenção do Estado no âmbito das relações contratuais de mercado ou então para exemplificar o abrigo que nela receberam os direitos sociais, aí incluída a educação (CURY, 1998).

ao salário mínimo e proteção do trabalho feminino e dos menores no âmbito industrial (SILVA, 2011).

Desse modo, infere-se que em um contexto de desenvolvimento econômico, a legislação social, atendendo aos justos reclamos dos trabalhadores, podia acalentar a classe estratégica de trabalhadores, promovendo segurança social e desenvolvimento econômico dos negócios nas cidades. Assim, o Estado e o capital privado uniram-se para criar as condições necessárias à expansão da indústria nacional e à intervenção do governo de Vargas no campo das relações entre capital e trabalho. Era também uma forma de minar o poder dos coronéis e centralizar o poder no país.

Destarte, como o foco não era a concessão de direitos sociais capazes de melhorar as condições de vida dos trabalhadores e sim controlá-los, o processo de mudanças na previdência social para atender a todos os trabalhadores e uniformizar seu sistema foi lento. Até 1938, preponderava as CAPs e os IAPs, oferecendo cobertura às classes profissionais de maior mobilização e as categorias de trabalhadores mais organizadas respectivamente.

Cabe colocar que tanto as CAPs quanto os IAPs possuíam regime de capitalização. Isso quer dizer que parte dos recursos arrecadados por estas instituições era aplicada em investimentos rentáveis da economia, aproximando-se, com isso, a previdência social dos interesses das classes dominantes. Um exemplo dessas aplicações de capital foram os programas de financiamento habitacional, por vezes previstos na própria legislação previdenciária.

No que toca aos sindicatos, sua autonomia e pluralidade, embora asseguradas pela Constituição de 1934, no governo de Getúlio Vargas teve sua atuação restrita, pois era condicionado ao reconhecimento pelo Ministério do Trabalho e mantinha uma natureza de articulação política entre governo e lideranças sindicais. Dessa forma, os sindicatos não tiveram papel de destaque na conquista de direitos sociais.

No segundo mandato do governo Getúlio Vargas (1937 e 1945), a Constituição de 1937 foi outorgada e editada, já no período do Estado Novo. A política social foi gestada de forma setorial, restringindo-se a decisões particulares para cada questão considerada importante e urgente.

Vargas realiza consideráveis medidas sociais na década de 1940; a de maior relevância para este estudo foi a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Editada em 1943, a CLT foi um marco da regulamentação das relações de trabalho

no Brasil, vigente, apesar de muitas reformas, até hoje. A CLT incorporou direitos que já haviam sido instituídos por legislações esparsas e introduziu outros, como os relativos à área de segurança e medicina do trabalho. Seu objetivo foi consolidar um conjunto de leis que arbitrassem o uso do trabalho na indústria nascente, restringindo, por conseguinte, a liberdade de contratação das empresas. Entretanto a CLT nasce deixando de fora os trabalhadores rurais, os quais eram maioria à época. Todavia o programa de governo de Vargas controlava os trabalhadores por meio de políticas trabalhistas utilizando forte esquema de repressão às ideias divergentes que surgissem.

Importante abrir um parêntese para refletir a evolução, até esse momento, do direito previdenciário no que toca ao trabalhador rural. Segundo SAES (2006), as massas do campo permaneciam desorganizadas e submetidas ao dever de lealdade pessoal para com o seu “senhor”, isto é, o proprietário de terras. Os trabalhadores rurais não tinham, portanto, condições de exigir politicamente a extensão de todos os direitos sociais para o campo. A criação da carteira de trabalho tornou claro aos trabalhadores, às empresas e à Justiça do Trabalho, quem estava dentro e quem estava fora do mercado formal. E, por consequência, também deixou claro quem estava dentro e quem estava fora da cobertura da previdência social (SAES, 2006). Diversas reformas no aparelho de Estado propiciaram políticas predominantemente voltadas para trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época.

Oliveira (2013) corrobora com esse entendimento refletindo que, para a manutenção, ampliação e combinação do padrão “primitivo” da agricultura com as novas relações de produção foi feito um “compromisso”, o qual mantinha a agricultura ativa, mas não a estimulava como setor e unidade central do sistema. A agricultura devia suprir as necessidades das massas urbanas para não elevar o custo da alimentação, principalmente e secundariamente o custo das matérias-primas, e não obstaculizar, portanto, o processo de acumulação urbano-industrial.

Diante desse contexto, segundo Oliveira (2013), forma-se um proletariado rural que não ganhou estatuto de proletariado. Assim, a legislação do trabalho praticamente não existe no campo e a previdência social não passa de uma utopia. Esta é a natureza da conciliação existente entre o crescimento industrial e o crescimento agrícola. O preço é pago pelo trabalhador rural que, sem uma legislação para regular, tem sua mão de obra vendida a baixíssimos custos, além de não contar também com nenhuma proteção social. As distinções criadas pela CLT entre trabalhadores urbanos e rurais, assinava na carteira

de trabalho, quem podia gozar dos direitos sociais. Vê-se que esses direitos tinham endereço certo, pertenciam àqueles trabalhadores ligados diretamente ao capital industrial.

Retomando a perspectiva histórica da Previdência, em 1945, Getúlio Vargas unifica todas as instituições previdenciárias no Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) através de decreto. Todavia o decreto foi revogado antes de ser colocado em prática. O objetivo era dar unicidade à gestão da previdência diante da quantidade de instituições e de dispositivos legais que os regulavam. A partir de 1946, várias foram as tentativas de se unificar o sistema de previdência, porém sem sucesso.

Infere-se de todo o exposto até aqui que, apesar de manter uma constância de aprimoramento, a legislação previdenciária desenvolve-se de forma bastante fragmentada, não alcançando todos os trabalhadores. Esteve centrada na iniciativa das empresas e dos empregados. Entretanto apesar de não ter avançado na unificação do sistema de previdência no governo de Getúlio Vargas<sup>135</sup>, definiu-se e implementou-se as bases modernas do sistema de seguridade social, as quais permaneceram relativamente intactas até 1966 (SAES, 2006).

Com o governo Dutra (1946-1951), instaura-se o regime “liberal-democrático” e o sistema previdenciário tem que responder mais de perto à presença de uma força social já existente, mas que agora encontra canais de pressão, que são as forças assalariadas.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) é finalmente promulgada, em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que uniformizou os direitos dos segurados pelo teto dos padrões dos melhores institutos. A lei LOPS trouxe uma mudança expressiva no que toca o custeio da previdência que passou a definir a contribuição da União em quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração geral da previdência social, bem como a cobrir as insuficiências financeiras verificadas. Decretava-se, assim, o fim da estruturação tripartite paritária no financiamento da previdência, que vinha sendo mantida, ainda que como mera ilusão formal, desde 1931. Com efeito, a quebra do sistema tripartite passa a ceder lugar a uma nova configuração dos pilares de sustentação financeira do sistema.

---

<sup>135</sup> O governo de Getúlio Vargas, na década de 50, a fim de incentivar o crescimento e à diversificação industrial, investiu na criação de grandes empresas estatais, tais como a Petrobrás, a Eletrobrás e o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (atualmente denominado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)).

Outra mudança trazida pela lei LOPS foi a incorporação obrigatória à previdência dos trabalhadores autônomos, profissionais liberais e os empregadores, abrangendo, dessa forma, todos os trabalhadores urbanos.

Conforme pontua Faleiros (2002), o pilar fundamental de custeio seguiu, então, sendo a contribuição dos segurados em um contexto de imposição de maiores sacrifícios aos trabalhadores em geral, além da contribuição das empresas e empregadores, somadas às virtuais transferências da União em montante correspondente aos gastos de pessoal e administração.

Já era 1960 e, ao passo que os direitos trabalhistas foram sendo unificados através da CLT, a trajetória atinente à previdência social seguia de modo diferente, pois continuava, até então, institucionalizada no ordenamento jurídico em diversos dispositivos legais, cada um atendendo à sua categoria. Além disso, ainda deixava de fora os trabalhadores rurais e domésticos. Teve como meta a regulação da força de trabalho em uma indústria de dimensões limitadas, atendendo apenas aos grupos pertencentes ao núcleo capitalista da economia, somente esses fizeram parte do compromisso.

### **3 A PREVIDÊNCIA NO PERÍODO DE DITADURA MILITAR (1964 A 1985)**

Em 1964 ocorreu um golpe de Estado, instalando-se um período ditatorial com duração de 21 anos. O golpe deu-se por razões ideológicas, políticas, econômicas e sociais, culminando em centralização do poder, marginalização do movimento sindical e perseguição de lideranças políticas. Isso se efetivou com a cassação de partidos políticos de esquerda, intervenção direta nos sindicatos combativos, perseguição, banimento, tortura e assassinato de seus líderes e operários mais militantes. Os movimentos sociais e as greves foram violentamente reprimidos e a intervenção estatal fez restringir a ação sindical às atividades burocráticas e assistencialistas. A repressão praticamente anulou a representação sindical destituindo qualquer poder de negociação coletiva direta (POCHMANN, 2004). Esse período foi marcado por um regime fortemente ditatorial em que os mecanismos de pressão e de participação decisória da sociedade foram anulados.

A política social dos governos militares perdeu o caráter populista que mantinha desde o período getulista e assumiu duas premissas de atendimento. Uma de caráter assistencialistas, que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. Outra de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico

(MEDEIROS, 2001). Nesse sentido, a política produtivista investiu na educação, buscando atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade. O novo regime introduziu mudanças na economia visando estabelecer as bases de um novo relacionamento do Brasil com o capital internacional<sup>136</sup>.

Nos anos de 1960, iniciou-se o processo de incorporação dos trabalhadores rurais ao sistema previdenciário nacional, através da aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural – Lei n. 4.214/1963, que, entre outras medidas, regulamentou os sindicatos rurais, instituiu a obrigatoriedade de pagamento do salário mínimo à classe e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), estendendo à citada categoria alguns benefícios, até então, concedidos apenas aos trabalhadores urbanos (BRUMER, 2002). Todavia essa porta não se abriu para todos os trabalhadores rurais; alcançava somente a categoria rural da agroindústria canavieira, sendo estendida para os demais somente com a publicação da Lei Complementar n. 11/1971 como será visto mais à frente.

A FAPTR oferecia benefícios que consistiam na aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão por morte, assistência à maternidade, auxílio-doença, auxílio-funeral e assistência médica. Embora o Estatuto do Trabalhador Rural apresentasse um elenco razoável de benefícios, sua aplicação prática no tocante às medidas de previdência social ficou bastante limitada pela escassez de recursos financeiros (REIS, 2006).

Quase seis décadas depois de criadas as CAPs, em 1966, ocorre a fusão de todos os IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), fundindo os Institutos de aposentadorias e pensões existentes até o momento. O INPS buscava a uniformização e o alcance de mais trabalhadores. Essa unificação não foi, segundo Reis (2006), sem intenção. O objetivo central era conferir controle na concessão de benefícios e resolver os problemas financeiros à uniformização das contribuições e benefícios instituídos pela lei LOPS (1960). Enfatiza Pochmann (2004), que a centralização esvaziou, desde então, a participação dos trabalhadores na sua gestão até seu completo desaparecimento em 1970.

---

<sup>136</sup> O governo ditatorial utilizou-se do bom desempenho do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais que se dirigiam ao país, por meio de empréstimos com juros atraentes, e que, largamente, foram utilizados em investimentos diretos com o intuito de estimular a economia capitalista. Esses investimentos eram destinados a financiar a plataforma de desenvolvimento da então corrente revolução industrial (BATICH, 2004).

Após a criação do INPS, até o final da década de 1970, segundo Saes (2006), a previdência social funcionou, de um lado, como política inclusiva capaz de aliviar tensões sociais inerentes aos padrões de crescimento econômico altamente excludentes, postos em marcha sob o regime militar. Sucessivas ações<sup>137</sup> são desenvolvidas no sentido da extensão de cobertura e benefícios previdenciários, tais como a integração dos segurados contra acidentes de trabalho ao INPS, em 1967.

O processo de inclusão dos demais trabalhadores rurais<sup>138</sup> dá mais um passo em 1971 com a edição da Lei Complementar n. 11/1971. A referida lei instituiu o Programa de Assistência do Trabalhador Rural – PRORURAL, cuja administração ficou a cargo do FUNRURAL. O PRORURAL previa a aposentadoria por velhice e por invalidez para trabalhadores rurais maiores de 70 anos de idade, no valor de ½ salário mínimo; pensão, equivalente a 70% da aposentadoria. Dois pontos importantes aqui devem ser observados: primeiro que essa extensão não alcançava a todos os trabalhadores rurais, pois as mulheres só seriam beneficiadas diretamente caso fossem chefes de família (algo não muito comum à época) ou assalariadas rurais; segundo mantinha-se a diferença entre trabalhadores urbanos e trabalhadores rurais. Enfim, a cobertura não era universal, para todos, e não era homogênea, havia distinção entre os segurados, ser um trabalhador ligado ao campo e ser um trabalhador ligado ao capital.

Nessa mesma esteira, durante a década de 1970, outras categorias de trabalhadores foram incluídas no sistema previdenciário nacional. No período de 1968 a 1973, foram criados o salário-maternidade e o amparo previdenciário aos maiores de 79 anos ou inválidos. Os empregados domésticos entram em cena em 1972 e os trabalhadores autônomos em 1973.

É somente em 1974 que o Estado lança um olhar aos não segurados, criando a instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos. Um tipo de benefício assistencial, o qual não estabelecia o requisito de contribuição para se ter acesso. Faz-se, assim, uma reflexão: tomando a revolução industrial como veículo

---

<sup>137</sup> Em 1967 são criados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), mecanismos de poupança compulsória, que ajudam a superar a contradição jurídica entre abrangência na concessão de benefícios e o regime de capitalização, como também criam “dinheiro novo” dado o debilitamento das reservas do fundo previdenciário.

<sup>138</sup> A inclusão dos trabalhadores rurais pode ser entendida como o primeiro passo da Previdência Social brasileira para o rompimento com sua concepção contratual (capital/trabalho), pois os trabalhadores rurais não arcavam com nenhuma contribuição direta para o sistema, ao contrário dos demais trabalhadores até então filiados ao sistema. Dessa forma, em finais da década de 1970, praticamente a totalidade da população trabalhadora brasileira já contava com a possibilidade legal de filiação ao sistema público de Previdência Social. Embora com benefícios e requisitos bastante diferenciados.

corrente de instalação do modo de produção capitalista e um divisor de águas do modo de viver dos trabalhadores, uma vez que ela começa a se materializar a partir de 1930, demorou-se 44 anos para se visualizar dentro desse sistema os idosos e os inválidos.

Voltando para o rol de mudanças trazidas pelo período da ditadura militar, ainda em 1974, no propósito de melhor supervisionar o sistema previdenciário nacional, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a partir do desdobramento do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O novo Ministério atuava como um órgão de coordenação geral, supervisionando as atividades dos dois principais institutos: o INPS e o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL).

Outra medida significativa foi a criação, em 1977, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com as finalidades de concessão e manutenção de benefícios e serviços, custeio de atividades e gestão administrativa, financeira e patrimonial. Subordinado ao MPAS, o SINPAS abarcava além do INPS<sup>139</sup>, outras duas autarquias, criadas no mesmo ano, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS)<sup>140</sup> e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS)<sup>141</sup>. Nesse mesmo período foram criados também a Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável pelas ações relativas à Assistência Social para as populações carentes; a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME). Esta estrutura organizacional-institucional perduraria até a implementação dos ditames constitucionais de 1988 (FALEEIROS, 2002).

Segundo Reis (2006), apesar de uma cobertura previdenciária tendente à expansão, com um sistema previdenciário de base contributiva e que conferia tratamento legal distinto entre trabalhadores urbanos e rurais, ainda não era possível concluir, em meados da década de 1970, por uma ampla cidadania social no Brasil porque não se tinha direitos civis e políticos consolidados. Mesmo mantendo uma constância evolutiva de aprimoramento do direito previdenciário o Estado ainda fazia distinções entre os seus cidadãos e não alcançava a todos. Sua evolução é marcada pela exclusão da maioria dos trabalhadores.

---

<sup>139</sup> O INPS, desta vez com suas funções limitadas à administração e gestão dos benefícios previdenciários e assistenciais.

<sup>140</sup> INAMPS era responsável pela administração do Sistema de Saúde Previdenciário.

<sup>141</sup> O IAPAS tinha por responsabilidade a gestão administrativa e patrimonial do sistema.



Contribuindo com esse pensamento, Faleiros (2002) coloca que até o final da década de 1970, o modelo de previdência social utilizado era repressivo, centralizado, autoritário e desigual. Esse modelo foi controlado pela gestão tecnocrática que, em momento algum, almejou se tornar um projeto universal de cidadania. Dava-se, de forma fragmentada, o acesso social à população seguindo os interesses dos que estavam no poder, a fim de favorecer grupos privados, conquistar clientes, obter lealdade e dinamizar a acumulação. O caráter redistributivo do sistema foi reduzido a um conjunto de programas assistenciais, com patamares mínimos muito reduzidos (DRAIBE, 1989).

Após 1975, o sistema foi basicamente mantido pelo Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), com recursos das contribuições das empresas e dos assalariados do mercado de trabalho formal urbano. Nesse período, os sinais de esgotamento financeiro do sistema eram percebidos pelo crescimento das despesas com os aposentados e pelos gastos elevados com a assistência médica através das redes privadas. O discurso de reforma veio à tona, mostrando-se urgente a adoção pelo Estado de medidas que reduzissem os gastos e racionalizassem a administração do sistema.

Como já citado anteriormente, foram diversas as tentativas de uniformização do sistema previdenciário brasileiro. O mesmo nasce fragmentado e desenvolve-se, também, de forma fragmentada (tabela 1).

1923	<b>CAPs</b> – Caixa de Aposentadoria e Pensões.
1926	<b>Lei n. 5.106/1926</b> – estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos.
1928	<b>Lei n. 5.485/1928</b> – estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos.
1931	<b>Decreto-lei n. 20.465/1931</b> – contribuição tripartite, equiparando os valores das contribuições das três principais fontes de custeio – empregado, empregador e Estado.
1933	<b>IAPM</b> – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.
1934	<b>IAPC</b> – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.
1934	<b>IAPB</b> – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.
1936	<b>IAPI</b> – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.
1938	<b>IPASE</b> – Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado.

1938	<b>IAPETC</b> – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.
1939	<b>IAPOE</b> – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.
1945	<b>ISS</b> – Instituto de Serviços Sociais do Brasil.
1945	<b>IAPETEC</b> – O Decreto-Lei n. 7.720/1945, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva e passou a se chamar Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas.
1953	<b>CAPFESP</b> – Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos.
1960	<b>IAPFESP</b> – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos.
1960	<b>LOPS</b> – Lei Orgânica da Previdência Social.
1963	<b>FAPTR</b> – Estatuto do Trabalhador Rural, criando o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural.
1966	<b>INPS</b> – Instituto Nacional da Previdência Social.
1969	<b>Decreto-lei n. 564/1969</b> – criou o Plano Básico da Previdência Social, que oferecia cobertura aos trabalhadores da agroindústria canavieira, com custeio coberto pelas contribuições de Empregados e empregadores.
1969	<b>FAPTR</b> é transformado no Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, o FUNRURAL.
1971	<b>Lei Complementar n. 11/1971</b> – previdência social é estendida para os demais trabalhadores rurais e criou o Programa de Assistência do Trabalhador Rural (PRORURAL), cuja Administração ficou a cargo do FUNRURAL.
1972	Empregadas domésticas são incluídas no sistema previdenciário nacional.
1973	A inscrição previdenciária dos trabalhadores autônomos passou a ser compulsória.
1974	Instituiu o benefício assistencial amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos.
1974	Foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.
1976	Os benefícios da assistência e previdência social foram estendidos aos empregadores rurais e seus dependentes em 1976.
1977	<b>(SINPAS)</b> – foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

**Tabela 1.** Alterações legislativas do sistema previdenciário brasileiro – 1923 a 1966.

**Fonte:** elaborada pela autora a partir de pesquisa documental no site:

<http://www.planalto.gov.br>.

Nos primeiros anos da década de 1980, vem à tona “a crise da Previdência Social”, segundo Draibe (1989), num “alardeado” reconhecimento oficial de que o sistema já se tornava incapaz de sustentar o padrão de gastos montado no período anterior. Tratava-se, evidentemente, de barrar o reconhecimento de uma contradição estrutural engendrada pela própria direção imposta pelo Estado ao conjunto do sistema previdenciário: a crescente expansão da cobertura previdenciária, entre 1967-1979, sem assegurar-se alterações no mesmo sentido para a restrita base de sustentação financeira.

As discussões sobre o déficit da previdência intensificaram-se na primeira metade da década de 1980, momento em que o ajuste fiscal tornou-se o eixo principal da intervenção macroeconômica do Estado. Diante da elevação das taxas de juros internacionais e dos juros da dívida interna, o Estado brasileiro viu-se pressionado a equilibrar as contas públicas com a contenção de gastos na área social. Segundo Faleiros (2002, p. 38-39): “Mudaram-se as exigências para o pagamento da dívida externa, com a submissão do país ao Fundo Monetário Internacional, que impôs um programa recessivo e de arrocho salarial para conter os consumos e os gastos. (...)”.

Em 1983/1984, o déficit da Previdência é um dos principais problemas da renegociação do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, pois o objetivo era cortar gastos. Os programas sociais que representavam 46% dos dispêndios da União em 1977 despencaram para pouco mais de 20% em 1982. Assim, a política orientadora de toda a receita e despesa é determinada pela exigência do Fundo Monetário Internacional (FALEIROS, 2002).

Foi diante desse cenário de recessão econômica que, durante a década de 1980, também verificou-se a degradação do valor real dos benefícios previdenciários reajustados abaixo dos índices de inflação. Para recuperar as receitas, vários mecanismos foram adotados pelo governo, como a introdução de alíquotas progressivas, conforme a faixa de salários, para empregadores, empregados e autônomos. Os segurados inativos também foram obrigados a voltar a contribuir para a previdência, entre 3% e 5% sobre o valor dos benefícios (Decreto-lei n. 1.910/1981).

Como se pôde verificar, o país não conseguiu combinar o crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual. O capitalismo desenvolve-se através da indústria causando expressivas transformações na vida dos trabalhadores, todavia, os frutos desse crescimento econômico não são redistribuídos a todos, ficando nas mãos de alguns.

Pontua Draibe (1993), que até as reformas ocorridas na década de 1980, os direitos sociais no Brasil faziam parte de um sistema de proteção social que não tinha pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia. Assim, como na fase de surgimento, sua constituição é direcionada à legitimação da ordem política e à defesa dos objetivos estabelecidos pela cúpula do governo e expressa a falta de poder político dos movimentos de trabalhadores. Disso resultaram várias deficiências do sistema como: ineficiência dos programas sociais; progressividade dos gastos sociais; altos custos de implementação e administração; distanciamento entre formuladores e executores e os beneficiários das políticas; quase total ausência de avaliação dos programas; instabilidade e descontinuidade das políticas sociais.

#### **4 UMA ANÁLISE DAS INTERFACES ENTRE DIREITOS SOCIAIS DOS PAÍSES CENTRAIS E BRASIL**

Um rápido olhar revisando como se deu a expansão dos direitos sociais nos países centrais impulsionados pelo keynesianismo ajuda a traçar um paralelo de comparação entre o centro e a periferia, no estudo em tela, o Brasil. Entretanto, não é possível fazer um paralelo de comparação da evolução dos direitos sociais entre a Europa do pós-guerra e o Brasil sem levar em conta certas circunstâncias.

Antes de mostrar as principais diferenças inferidas da discussão até aqui, importante ressaltar uma simetria. Como bem coloca Boschetti (2012), ainda que ações assistenciais públicas, nos países centrais, datem do século XVII e as primeiras iniciativas estatais baseadas em seguros sociais compulsórios sejam do século XIX a constituição das políticas sociais em sistemas de proteção social públicos é recente e só será concebida, assim como no Brasil, a partir da Crise de 1929.

Em primeiro lugar, no cenário dos países centrais, o período que transcorre entre 1948 e 1973, constitui a época de ouro do capitalismo, caracterizada por altas taxas de crescimento junto a aumentos constantes no emprego e nos salários reais. A Europa se reconstrói do pós-guerra favorecida por uma maciça transferência desses capitais provindos dos norte-americanos. No Brasil, ao contrário, a indústria desenvolve-se sob uma dívida externa, como pontua Boron (1994, p. 168): “Os Estados Unidos estrangulam as nascentes democracias latino-americanas com uma dívida absurda e imoral e que todos sabem que é incobrável e impagável (...)”.

Em segundo lugar, nos países centrais, esta fase encontra-se sob o domínio das teorias de John M. Keynes. Com Keynes, o mercado, que havia sido incapaz de organizar racionalmente a exploração capitalista, cedia sua vez ao Estado. O Estado, orientado pela cartilha keynesiana, fez com que a burguesia, a qual não podia socializar o poder político e os meios de produção, implementasse políticas de redistribuição de renda e de reforma social. O novo papel do Estado fundado no Estado de Bem-Estar mudou qualitativamente o caráter da política nos capitalismo avançados, ressaltando que este processo não foi homogêneo nos capitalismo centrais, dependeu de condições históricas particulares próprias de cada um.

Em terceiro lugar, enquanto os países derrotados na guerra varreram as classes que consagravam o autoritarismo, na América Latina o processo de democratização foi caracterizado pela continuada presença dos grandes atores autoritários. Nas palavras de Boron (1994, p. 167): “Se o exército norte-americano contribuiu para a derrubada do fascismo na Europa em seu quintal traseiro estratégico colaborou – mais ou menos ativamente, conforme os casos – para instalá-lo.”

Para elucidar o entendimento, reflete-se a teoria de Marshall (1967), a qual divide a cidadania em três partes integrantes: civil, política e social. O elemento civil entrega as liberdades individuais e a propriedade privada. O elemento político refere-se à extensão do sufrágio que traduz nos direitos políticos, dando ao povo acesso à participação do poder político. E, por fim, o terceiro elemento trata do social, o qual inclui o direito a um mínimo de bem-estar e segurança econômica. Nos países centrais, a luta por direitos sociais é amparada por um sistema democrático. A conquista por esses elementos segue essa sequência exposta, ou seja, é em solo democrático que se deram as lutas pelo social. Já no Brasil, a luta pelo social acontece em um solo autoritário, sem o amparo democrático, sua luta, na maior parte dessa evolução (1930 a 1985), foi contra governos ditatoriais com pequenos e fragilizados intervalos de democracia.

Por essa ótica, como pontua Xavier (2011, p.18), “a cidadania tem papel de igualar os indivíduos”, não estando essa apenas condicionada ao exercício de direitos políticos. A democracia suscita pluralidades e diferenças amparadas por serviços sociais básicos para fomentar condições de se desenvolver cidadãos. O Estado seria o responsável por produzir meios para que esses cidadãos solucionassem suas demandas sociais. É nesse sentido que tem-se uma linha de pensamento onde a democracia seria o veículo condutor

do desenvolvimento, enquanto objetivo de um Estado democrático genuíno (XAVIER, 2011).

Importante enfatizar que a extensão dos benefícios sociais, nos países centrais, foi o resultado da capacidade reivindicativa e de pressões dos setores populares. Reivindicações alegadas sob a proteção da democracia. Onde essa força detinha força política necessária à burguesia, admitia, a contragosto, as novas conquistas dos operários. No Brasil, como demonstra Medeiros (2001), por outro lado, a combinação de autoritarismo com forte segmentação no mercado de trabalho, presente em boa parte da história recente do país, limitou a capacidade dos movimentos dos trabalhadores influenciarem positivamente na sistematização de programas sociais generalizados a toda a classe trabalhadora. Assim, uma marca do surgimento dos direitos sociais é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos dos trabalhadores.

Principalmente na fase inicial, no processo de industrialização brasileiro, os movimentos reivindicatórios dos trabalhadores concentravam-se naqueles que trabalhavam em setores estratégicos, trabalhadores assalariados dos setores modernos, da economia do desenvolvimento da indústria. Isso se deu pelo fato de que esses trabalhadores pertenciam a categorias que tinham certo grau de organização e importância para o capital. Logo, a conquista desses direitos tinha endereço certo. Porém, essa classe não representava todo o proletariado urbano, somente uma parte dele. Sem falar que não representou o trabalhador rural, por uma boa parte da história, que permanecia no campo sob o poderio do coronelismo como já discutido anteriormente.

Em quarto lugar, enquanto nos países centrais, o avanço dos direitos sociais atingiu uma certa homogeneidade, no Brasil, o processo é marcadamente fragmentado e emergencial, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais. Evolui de forma segmentada, não alcançando a todos os trabalhadores. Uma das justificativas para tanto, nesse processo, segundo Boron (1994), está ligada ao fato de os porta-vozes do autoritarismo coexistirem com os representantes das transformações. Dado que os partidários do despotismo não foram eliminados, pois para isso requeria uma revolução social, como a francesa que acabou com a nobreza latifundiária, o que não aconteceu no Brasil. Na realidade, o que se tinha eram dois projetos em luta, o democrático e o autoritário, mediados por uma industrialização em curso que se servia do que melhor lhe viabilizava. Nesse contexto, as diversas reformas tocantes aos direitos sociais basearam-se em políticas predominantemente voltadas para trabalhadores

urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época.

Como consequência, diferentemente da história na qual os direitos sociais surgem, nos países centrais, como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores; no Brasil, tem na generalização e coordenação de suas políticas, um mecanismo de constituição da força de trabalho assalariada por intermédio do Estado. Dito de outra forma, enquanto que nos países centrais os direitos sociais surgem como resultado das lutas dos trabalhadores sedimentados na proposta de redistribuição de renda e bem-estar dos mesmos; no Brasil, as lutas são sufocadas por governos autoritários e desarticuladas por falta de organização da classe trabalhadora. Dessa maneira, os direitos sociais nascem como forma de contenção desses movimentos, privilegiando alguns que são pontos estratégicos na engrenagem do capital, excluindo a maioria dos trabalhadores. Usando os direitos previdenciários para direcionar a atenção, estes nascem como paliativos e não como cura para as mazelas sociais trazidas pela revolução industrial.

Para contribuir com o entendimento sobre a desarticulação da classe trabalhadora, coloca-se que sendo pautado no autoritarismo, o processo de industrialização no Brasil teve uma organização sindical com estrutura corporativista, ou seja, defende unicamente os interesses da classe. O corporativismo deslocou os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizando a livre manifestação e negociação das reivindicações dos trabalhadores. Será talvez que por tudo isso que Boron (1994) tenha afirmado que na América Latina as reformas, quando tendem a ser profundas, são combatidas com ferocidade pelas classes dominantes, sendo vistas por estes como catalizadores de revolução, e, por eles, são sufocadas e rejeitadas. E nada mais eficaz que sufocar os sindicatos.

Corroborando com essa reflexão comparativa da evolução dos direitos sociais nos países centrais e no Brasil, traz-se o pensamento de Oliveira (2013), o qual coloca: “a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo”. Um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas (desenvolvimento da indústria) no arcaico (agricultura) libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação, pois fornece alimentos, liberados, exclusivamente, para os fins de expansão do próprio novo.

Os países centrais possuem uma característica comum que é a intervenção do Estado na regulação do mercado e o estabelecimento de sistemas públicos universais de proteção social. Estruturaram sistemas com características básicas como lutar contra a pobreza, garantir renda aos aposentados e melhorar a condição de vida dos trabalhadores. A legislação trabalhista visa à regulação das relações entre a burguesia e os trabalhadores. Ela pode tanto garantir interesse dos trabalhadores quanto do capital. Nesse contexto, a legislação previdenciária vem para instituir, junto com outros direitos sociais, obrigações sociais, objetivando minimizar a expropriação da classe trabalhadora. Isso se dá ao longo do século XX, desenvolvendo-se largamente após 1945, alcançando boa parte dos trabalhadores dos países centrais (Boschetti, 2012).

Destoando dessa concepção, é sob o céu de uma revolução industrial tardia, fragilidade e brevidade dos intervalos democráticos, governos ditatoriais, que os direitos previdenciários tentam nascer, evoluir e permanecer no Brasil. Esses direitos emergiram para conter os movimentos de insatisfação dos trabalhadores e não para causar redução de desigualdades sociais.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A temática da pesquisa confrontou 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.

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.

Como diagnosticado, no Brasil, a constituição das políticas sociais previdenciárias em sistemas de proteção social público é recente e só foi concebida a partir de 1929. Isso se deu por conta do florescimento do capital naquele momento. Com o desenvolvimento do capital, as mazelas sociais começaram a aparecer e os trabalhadores a reivindicar.



Nesse processo, os direitos previdenciários começam a surgir como parte de um sistema de proteção social que não tinha pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia; sua constituição é direcionada à legitimação da ordem política e à defesa dos objetivos estabelecidos pela cúpula do governo, ou seja, surgem para acalmar as classes dos trabalhadores ligadas diretamente ao capital. Os direitos previdenciários não nascem disponíveis para todos os trabalhadores, mas somente para aqueles necessários ao desenvolvimento do capitalismo. Nessa medida, esses direitos constituem-se e evoluem fragmentados, avançando devagar, alastrando-se à medida que o capital se expande. Dessa forma, vão cobrindo os trabalhadores que adentram ao modo de produção capitalista.

A necessidade da existência de políticas sociais está associada à lógica da reprodução no modo de produção capitalista. Todavia, como pode ser visto, esse movimento não é automático; ele se dá através da arena de luta entre trabalhador e capital. É nessa arena que os direitos sociais são conquistados e disseminados.

Nesse interim pode-se inferir que o direito social é como uma floresta densa de normas, semeada, em primeiro plano, pelas forças sociais de resistência às consequências desumanizadoras desse sistema capitalista. Nessa esteira, pode-se concluir que os direitos sociais não surgem automaticamente como fruto da justiça; sua concepção dá-se em uma arena de luta travada pelas classes trabalhadoras as quais tiveram de enfrentar regularmente a oposição da classe capitalista. Os direitos sociais tendem a configurar-se como uma resposta às pressões exercidas sobre o Estado pelas classes dominadas com vistas a obter melhoria das suas condições de trabalho, vida e consumo.

Para finalizar a conclusão desse entendimento coloca-se que o processo de socialização dos direitos sociais previdenciários se afasta de bases puramente individualistas, enxergando nas instâncias públicas o espaço para a operação dos mecanismos de solidariedade. Migra-se de uma esfera individual para uma social.

## **REFERÊNCIAS**

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. Salvador: Juspodivm, 2015.

BATICH, Mariana. **Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada**. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 3, p. 33-40, 2004. Disponível em: <[Http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300004)>.

Acesso em: 8 ago. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. **A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus**. In: Serviço Social, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

BORON, Atilio *et al.* Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia**, v. 2, p. 7-67, 1999.

BORON, Atilio. Democracia e reforma social na América Latina: reflexões a propósito da experiência europeia. In: **Capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, p. 153-184, 1994.

BOITO, Júnior. **Reforma e crise política neoliberal e sindicalismo no Brasil**, São Paulo, Xamã, 1999.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. In: **Sociologias**, Porto Alegre, a. 4, jan/jun 2002, p. 50-81. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a03n7.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A constituição de Weimar: Um capítulo para a educação. In: **Educação & Sociedade**, v. 19, n. 63, p. 83-104, 1998.

DRAIBE, Sonia. O ‘Welfare Skate’ no Brasil: características e perspectivas. In: **Ciências Sociais Hoje**. ANPOCS, 1989.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: **Revista USP**. n.17, São Paulo, 1993.

FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social: Conflitos e Consensos In: **Revista Ser Social**, n. 11 (2002). Disponível em: <[Http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/287/105](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/287/105)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Loyola, 2008.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Saraiva Educação SA, 2017.

MALLOY, J. M. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

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

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, p. 30-3, 1859.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Francisco. (1977). **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. São Paulo, Cebrap.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. *In: Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil*. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, p. e00045219, 2019.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *In: São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

SILVA, José Afonso. **O Constitucionalismo Brasileiro: Evolução Institucional**. São Paulo, Malheiros 2011.

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

VACCA, Giuseppe. Estado e Mercado, Público e Privado. *In: Lua Nova*, n. 24, set. 1991. Publicado originalmente em *Tra Italia e Europa: politique e cultura dell'alternativa*, Franco Angeli, 1991.

XAVIER, Elton Dias; VELOSO, Waldir de Pinho; XAVIER, Wendell Lessa Vilela (orgs). **Direito e Desenvolvimento no Marco do Estado Democrático**. Montes Claros, MG: Inmensa, 2011.

**Artigo enviado em:** 01/02/2023

**Artigo aceito para publicação em:** 10/03/2023