



## O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: Gênese, desenvolvimento e os desafios atuais.

SILVEIRA, Carla Gabriela Nobre<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo visa discutir sobre o sistema de seguridade social brasileiro desde a sua construção e consolidação até a contemporaneidade. A metodologia se pautou em um estudo bibliográfico. Portanto, será exposto quais foram as influências que deram base para o *Welfare State* ou Estado de bem-estar social brasileiro, quais os avanços, mudanças e retrocessos que ocorreram durante esse período, além de explicitar os desafios hodiernos que atingem o atual tripé da seguridade social brasileira: saúde, assistência social e previdência social em um cenário de intensificação do neoliberalismo

**PALAVRAS-CHAVE:** seguridade social; desafios; trajetória.

### 1 INTRODUÇÃO

Mesmo com a consolidação de um marco regulatório em 1988 que se materializou através da Constituição Federal Brasileira e que dentre os seus principais aspectos se destaca a garantia de direitos sociais, a seguridade social brasileira ainda tem sofrido com o alto índice de ataque neoliberais, por isso torna-se urgente a discussão sobre o processo de gênese, construção e “consolidação” desse sistema para que possamos compreender a importância de lutar pela sua defesa.

Diante do exposto o artigo apresentará como se deu o desenvolvimento e a consolidação do sistema de proteção social brasileiro o qual tem início na década de 20, mas que apenas na Era Vargas mediante o processo de industrialização possuiu avanços significativos e por fim a discussão se voltará para os atuais desafios envoltos na defesa do sistema de seguridade social brasileiro.

### 2 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Piauí. Discente de serviço social. Carlagabrielanobre@gmail.com.

A proteção social visa o chamado *Welfare State* ou Estado de bem-estar social, o qual possui como precursor o Estado unificado por Bismarck, Estado social alemão que apontava como direito e dever do Estado proteger os seus cidadãos o que passaria a ser uma função de organização política, o que na contemporaneidade faz referência aos direitos e leis consolidadas pelo Estado que visam a promoção de proteção aos indivíduos, ofertando cidadania e promovendo o bem-estar.

O tópico em questão visa abordar sobre o sistema de proteção social brasileiro antes do início do século XX considerado como o século do progresso até o ano de 1990, buscando assim compreender como se deu a gênese, o desenvolvimento e a consolidação do sistema de proteção social brasileiro.

Um sistema de proteção social se configura mediante buscas de alternativas da sociedade para garantir uma segurança aos seus membros, representando desta forma um conjunto de direitos assegurados através de uma intervenção política e administrativa, como apontado por Di Giovanni (1998), essa proteção surge decorrente das próprias condições da vida natural ou social.

Di Giovanni (1998), aponta que toda e qualquer sociedade possui desde os seus primórdios um sistema de proteção social que se expressa a partir de vias não especializadas como a família, esse sistema se pauta com um maior enfoque na providência religiosa, na caridade e na benemerência.

As formas de recursos encontrados nas diversas configurações dos sistemas de proteção social sempre estão envoltas em alguma forma de poder, seguindo especificamente três modalidades: A tradição que se direciona para valores como a caridade e a benemerência, a troca que consiste em um conjunto de práticas que vai desde uma relação direta a impessoalidade imposta pelo mercado capitalista e a autoridade onde o Estado age como um regulador, produtor, gestor e normatizador (DI GIOVANNI, 1998).

Ademais, cabe destacar que os sistemas de proteção que alcançaram uma maior visibilidade foram desenvolvidos na sociedade europeia que possuíam como ponto em comum o Estado agindo como regulador (DI GIOVANNI, 1998).

A proteção social brasileira tem seu início marcado pela previdência social no ano de 1923, tendo como marco a consolidação do Decreto-Lei nº 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves a qual assegurava a base do sistema de previdência brasileira com a criação das caixas de aposentadorias e pensões (CAPS).

Essa lei se direcionava aos trabalhadores ferroviários, exigindo que as empresas responsáveis pelos setores estabelecessem as caixas de aposentadoria e pensões as quais permitiam que o trabalhador urbano assalariado obtivesse direito a tratamento médico, a aposentadoria ou a pensão em caso de óbito, entretanto essas caixas eram de âmbitos privados, tendo em vista que eram geridas pelas empresas ferroviárias (ROCHA, 2015).

Todavia, é na década de 30 que ocorre o avanço do sistema de proteção social brasileiro. A ascensão do Governo de Getúlio Vargas trouxe ainda que de forma tardia o início do processo de industrialização brasileira, momento no qual se passou a ter o trabalho assalariado em fábricas o que ocasionou conseqüentemente uma necessidade de uma nova forma de mão de obra, tais transformações configuraram o início de uma mudança cultural, econômica e social.

Os sistemas de proteção social ao passo que asseguram direitos a classe trabalhadora contribuem de forma direta para a reprodução do sistema capitalista. Partindo disso, o governo regulador de Getúlio Vargas, aspirando o controle da classe trabalhadora e a garantia da mão de obra de milhares de trabalhadores, reconhece a questão social como caso de política a qual antes da década de 30 era concebida como caso de polícia, assim assegura direitos trabalhistas a exemplo das Leis Trabalhistas (CLT), a qual é fruto das árduas lutas da classe trabalhadora.

É inquestionável que o *Welfare State* se consolida devido ao avanço do capitalismo, tendo em vista que esse é um modo de produção que ocasiona antagonismo entre classes, gerando a questão social e suas inúmeras expressões.

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social (BEHRING, 2009, p. 315-316 apud ROCHA, 2015, p. 455).

O Governo de Vargas estabeleceu os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), que se diferenciava das caixas de aposentadorias e pensões por ser de âmbito público, ou seja, os IAPS eram geridos pelo Estado e organizados por categoria profissional e possuíam um financiamento tripartite entre empresa, empregado e União (ROCHA, 2015).

Na década de 40 com o fim da 2ª Guerra Mundial, uma onda de “solidariedade” tomou a sociedade, tendo como norte os riscos que os trabalhadores estavam passíveis de sofrer ocorreu uma ampliação da seguridade social, buscando assim, promover uma proteção social pautada em direitos sociais para a classe trabalhadora.

Ainda nesse período se tem a criação do Plano Beveridge o qual se opõem ao modelo bismarckiano, tendo em vista que o Plano Beveridge sugere a implementação da universalização dos direitos e o bismarckiano se define pela concessão de benefícios aos trabalhadores que contribuíram por um determinado período.

Cabe apontar que o Brasil dentro do âmbito da seguridade social onde se incluem a Assistência Social, Previdência Social e Saúde, ocorre a coexistência dos planos citados

anteriormente a exemplo disso se tem a Previdência Social que segue a lógica bismarckiana e a saúde que se encaixa nos ideais do plano Beveridge.

Ademais, cabe destaque um fato de extrema relevância, a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos no ano de 1948, marca fundamental para que se definisse e ampliasse a noção de quais eram os riscos que o Estado deveria assegurar para a proteção da classe trabalhadora.

A saúde até então não era considerada como um direito, apenas quem tinha acesso eram os trabalhadores formais que eram inseridos nos Institutos de Aposentadorias e Pensões-IAPS, já os trabalhadores informais ficavam à mercê das benzedadeiras, da caridade e principalmente das Santas Casas de Misericórdia que prestavam atendimentos aos mais necessitados.

Em 1953 foi criado o Ministério da Saúde regulamentado pela Lei nº 1920/53 a dispõe sobre a responsabilização dos problemas referentes à saúde, para esse Ministério foram transferidos os órgãos e serviços do Ministério da Educação relacionados à saúde e à criança.

No ano de 1960, é instituída a Lei nº 3.807/60, a qual dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social, essa lei uniformiza os benefícios previdenciários, assim como os serviços prestados (ROCHA, 2015). Mediante a lei são assegurados todos os que exercem emprego ou qualquer tipo de atividade remunerada de forma efetiva ou eventual, com ou sem vínculo empregatício, vínculo precarizado ou não, salvo algumas exceções indicadas na Lei (BRASIL, 1960).

No período da ditadura militar ocorreu uma destituição dos direitos políticos e a ascensão dos direitos sociais. Portanto, os Institutos de Aposentadorias e Pensões foram extintos e surge o Instituto Nacional de Previdência Social através do Decreto-Lei nº 72/1966 que unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões sob a denominação do Instituto Nacional de Previdência Social.

Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social através da Lei 6.439/77, possuindo como finalidade a concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços, o custeio de atividades e programas e a gestão administrativa, financeira e patrimonial (BRASIL, 1977).

Devido a intensas mobilizações ocorridas na década de 80 durante o processo de redemocratização do Brasil se tem significativas mudanças as quais se expressam através da Constituição Federal de 1988, tais mudanças ocasionaram a evolução da concepção de seguridade social.

Os princípios da seguridade social estão presentes no Art. 194 da Constituição Federal de 1988, os quais são: a garantia da universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos serviços e benefícios a população urbanas e rurais, a seletividade e distribuidade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios,

a equidade de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

A seguridade social passa a ser pautada em três eixos: Saúde a qual é um direito de todos e dever do Estado expresso através da consolidação do Sistema Único de Saúde regulamentado pela Lei nº 8080/90 que dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde e a organização e o funcionamento dos serviços e pela Lei nº 8.142 a qual regulariza a participação social no Sistema Único de Saúde.

O segundo eixo é a Assistência Social a qual é uma política não contributiva, voltada para quem dela necessitar, visando a prevenção e a eliminação dos riscos sociais, assegurado através da Lei nº 8.742/93- Lei Orgânica da Assistência Social que dispõe sobre a organização da assistência social.

O último eixo diz respeito à previdência social, a qual é contributiva e objetiva a proteção social em caso de perda ou redução de renda. No Art. 201 da Constituição Federal de 1988 consta que a previdência social garantirá a cobertura dos seguintes eventos: de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho de idade avançada, proteção à maternidade com enfoque na pessoa grávida, proteção ao trabalhador que se encontra em situação de desemprego involuntário, salário família e auxílio reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ou companheiros dependentes (BRASIL, 1988).

### **3 TRAÇANDO OS ATUAIS DESAFIOS NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

Com o avanço do neoliberalismo e das políticas de cunho liberal que visam a valorização do capital em detrimento da classe trabalhadora e subalternas, algumas medidas já foram colocadas em prática, medidas tais que colocam em risco a seguridade social brasileira pautada na garantia de direitos de forma integrada. A eclosão da pandemia do Covid-19 evidencia a desigualdade, desnuda a ampliação da pobreza, traz danos para a classe trabalhadora, aumenta o índice de desemprego, de trabalho terceirizado, dentre outros.

Como exemplos temos a Lei nº 13.874/2019, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador; a Contrarreforma da Previdência nº 103/2019, a Lei da Terceirização nº 13429/2017, a Contrarreforma Trabalhista nº 13467/2017 e a Emenda Constitucional nº 95 que trata sobre o teto de gastos e congela por 20 anos os gastos essenciais para o funcionamento integrado e de qualidade do Sistema Único de Saúde além da área de educação e segurança.

Em fevereiro de 2020, o mundo foi bombardeado com o início de uma pandemia, a pandemia do Covid-19. No Brasil, o líder de Estado Jair Messias Bolsonaro ignorou a gravidade da doença e afirmava que era só “uma gripezinha”, ignorou as medidas de proteção indicadas pela Organização Mundial da Saúde-OMS, incentivou e incentiva a aglomeração e abertura do comércio, negando assim os efeitos dessa pandemia sobre a classe trabalhadora que é a mais afetada, além de incentivar o uso de medicamentos sem comprovação científica.

A banalização da saúde e do respeito a vida oriundo da intensificação do neoliberalismo e da lógica da mercantilização e privatização das políticas sociais tem causado transtornos aos usuários, os sucateamentos da política de saúde têm colocado em risco a vida de milhares de usuários que deveriam ter acesso a um cuidado pautado nos princípios do Sistema Único de Saúde.

Nesse momento é importante que se aponte alguns fatos, o primeiro faz referência a falácia dita por muitos brasileiros de que a pandemia atinge a todos de forma igual “estamos todos no mesmo barco”, não, não estamos todos no mesmo barco, o que fica evidente quando pesquisas como a da Oxfam apontam que no Brasil os negros tem 40% mais chances de morrer de Covid e se a pandemia afetasse da mesma forma pretos e brancos 9.200 afrodescentes estariam vivos, a mesma pesquisa ainda aponta que foram necessários apenas nove meses para os 1000 maiores bilionários reaverem suas fortunas para os níveis de antes da pandemia, mas para as pessoas mais pobres a recuperação pode ser 14 vezes maior, mais que uma década.

O avanço do capital e do mercado em detrimento dos aspectos sociais afetaram e afetam diretamente a Política de Assistência Social, mesmo com um aumento significativo no orçamento da política de assistência social que saltou de R\$ 95,2 bilhões, em 2019, para R\$ 298,7 bilhões referente aos valores pagos até agosto de 2020 como apontado por BOSCHETTI; BEHRING (2020).

Esse aumento se direciona especificamente aos programas de transferência, o que remonta uma atenção necessária a esse aspecto. Tendo em vista que os programas de transferência de renda funcionam como estratégias para a manutenção e consolidação do sistema capitalista e possibilitam com que se dê continuidade a exploração da classe trabalhadora, esse orçamento visa apenas favorecer o sistema capitalista, reduzindo o orçamento do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, com exceção do Benefício de Prestação Continuada-BPC.

“A proposta de Lei Orçamentária para 2020 previa somente R\$ 1,344 bilhão para o Suas (exceto BPC), o que significa uma queda de 31% em relação ao valor gasto em 2019, ou seja, trata-se de uma política de cobertor curto, que tira dos serviços e direitos para a “transferência de renda”, em proporções

muito maiores do que já vinha ocorrendo.” (BOSCHETTI; BEHRING, 2020, p.16).

A reforma da previdência que se materializou através da Emenda Constitucional nº 103/2019 que dispõe sobre a alteração do sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, expressou o avanço do Estado neoliberal brasileiro, na busca da destituição dos direitos previdenciários alcançados através das lutas da classe trabalhadora, tendo em vista que havia um interesse do aumento do lucro do capital financeiro através do Orçamento da União (Silva, 2019).

Mota (2006), aponta alguns desafios relacionados à seguridade social brasileira na atual conjuntura os quais são: regressão das políticas redistributivas de natureza pública, privatização e mercantilização do que até então era de responsabilidade pública, emergência do terceiro setor, questão social passa a ser vista de forma despolitizada trazendo à tona a responsabilização individual almejada pelo ideário neoliberal e as mudanças na política previdenciária que precariza a proteção ao trabalho.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho exposto permite uma análise reflexiva sobre a história da seguridade social, traçando a sua gênese, desenvolvimento, consolidação até os desafios atuais, destacando que os sistemas de proteção social surgem devido a uma necessidade da sociedade capitalista de controlar e “proteger” a classe trabalhadora visando a reprodução do capital e a maior acumulação de mais-valia.

Os desafios que colocam em risco a seguridade social brasileiro vêm ganhando força no avanço de uma sociedade capitalista pautada em um ideário neoliberal que valoriza as iniciativas privadas em detrimento dos direitos conquistados através de lutas árduas das camadas populares. Portanto, a luta em defesa da seguridade social deve buscar saídas para se revigorar em meio a um cenário caótico de destituição de direitos.

#### **REFERÊNCIAS**

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[Constituição \(planalto.gov.br\)](http://Constituição(planalto.gov.br))> acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:<[Emenda Constitucional nº 95/2016](http://Emenda Constitucional nº 95/2016)> acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <[Emenda Constitucional nº 103 \(planalto.gov.br\)](#)> acesso em 9 de maio de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1996**. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: <[Del 72 \(planalto.gov.br\)](#)> acesso em 28 de abril de 2022.

MEC. **Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953**. Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Disponível em: <[Lei1920.doc \(mec.gov.br\)](#)> acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: <[L3807 \(planalto.gov.br\)](#)> acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[L8080 \(planalto.gov.br\)](#)> acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[L8142 \(planalto.gov.br\)](#)> acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: <[L8742 \(planalto.gov.br\)](#)> acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.647, de 13 de julho de 2017**. Altera a consolidação das Leis do trabalho (CLT). Disponível em: <[L13467](#)> acesso em 28 de abril de 2022.

G1. **Mais pobres levarão 14 anos para repor perdas da pandemia, diz relatório da Oxfam**. Disponível em: <[Mais pobres levarão 14 anos para repor perdas da pandemia, diz relatório da Oxfam](#)> acesso em 28 de abril de 2022.

MOTA, A. E. Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: Mota, A. E et all. (orgs). **Serviço Social e Saúde, formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Marco Antonio (org). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. In: Di Giovanni, Geraldo. Campinas (SP): Unicamp. IE, 1998.

ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes. A previdência social no Brasil uma política em reestruturação. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 15, n. 30, jul./dez. 2015.

SILVA, Mauri Antônio. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. **Serv. Soc. Soc**, São Paulo, n. 135, p. 213-230, maio/ago. 2019.