

O ESTADO SOCIAL BRASILEIRO: UMA VISÃO HISTÓRICA E OS DESAFIOS ATUAIS

THE BRAZILIAN WELFARE STATE: A HISTORICAL VIEW AND CURRENT CHALLENGES

EL ESTADO DE BIENESTAR BRASILEÑO: UNA VISIÓN HISTÓRICA Y DESAFÍOS ACTUALES

 <https://doi.org/10.56238/arev7n8-028>

Data de submissão: 07/07/2025

Data de publicação: 07/08/2025

Núbia Caroline Tavares Costa Giese

Doutoranda em Direito Constitucional

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

E-mail: nubiacarolinetavares@yahoo.com.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma abordagem histórica do sistema de seguridade social brasileiro partindo do governo Getúlio Vargas, momento em que foi iniciado a estruturação desse sistema, até algumas mudanças legislativas que ocorreram nos últimos anos. A análise contempla uma abordagem qualitativa e bibliográfica, os quais foram extraídos do vernáculo oficial brasileiro e estrangeiro. Busca-se de forma breve apresentar em que momento surgiu o Estado Social nos países industrializados, o Sistema de Proteção Social brasileiro e quais as dificuldades atuais enfrentadas para que esse sistema surta efeito no Brasil relacionado a saúde, assistência social e previdência social nessa dinâmica neoliberal.

Palavras-chave: Sistema de Seguridade Social Brasileiro. Estado Social. Dificuldades Enfrentadas. Legislação.

ABSTRACT

This article aims to present a historical overview of the Brazilian social security system, beginning with the Getúlio Vargas administration, when the system's structuring began, and continuing through some legislative changes in recent years. The analysis incorporates a qualitative and bibliographical approach, drawn from official Brazilian and foreign vernacular sources. It briefly presents the emergence of the Welfare State in industrialized countries, the Brazilian Social Protection System, and the current challenges facing this system in Brazil's healthcare, social assistance, and social security systems within this neoliberal dynamic.

Keywords: Brazilian Social Security System. Welfare State. Challenges Faced. Legislation.

RESUMEN

Este artículo presenta una reseña histórica del sistema brasileño de seguridad social, comenzando con el gobierno de Getúlio Vargas, cuando comenzó su estructuración, y continuando con algunos cambios legislativos en los últimos años. El análisis incorpora un enfoque cualitativo y bibliográfico, basado en fuentes oficiales brasileñas y extranjeras. Presenta brevemente el surgimiento del Estado de Bienestar en los países industrializados, el Sistema Brasileño de Protección Social y los desafíos actuales que enfrenta este sistema en los sistemas de salud, asistencia social y seguridad social de Brasil, dentro de esta dinámica neoliberal.

Palabras clave: Sistema Brasileño de Seguridad Social. Estado de Bienestar. Desafíos Enfrentados. Legislación.

1 INTRODUÇÃO

O processo de seguridade social evoluiu na América Latina sob duas formas: “estratificada” e “relativamente unificada”.

Cinco foram os países pioneiros na América Latina responsáveis pela origem da seguridade social: Chile, Uruguai, Argentina, Cuba, Brasil. Na década de 1920 inicia-se o surgimento da seguridade social, preliminarmente, de forma fragmentada e gradual, originando várias instituições de gestão de diferentes grupos ocupacionais, através de subsistemas independentes. O Estado ficava responsável pela ajuda no financiamento destes com a criação de impostos e de apoios econômicos diretos. Os subsistemas foram agregando aos poucos outros grupos de trabalhadores e setores mais amplos, assim como seus dependentes, mas com vantagens mais limitadas e mais exigentes para obter direitos. Estes subsistemas surgiram na seguinte ordem:

Primeiramente forças armadas, servidores públicos e professores; depois empregados e trabalhadores dos transportes, energia, bancos, comunicações e outros serviços públicos; muito mais tarde, a massa de empregados e trabalhadores urbanos (frequentemente separados em dois grandes grupos); e, finalmente, trabalhadores agrícolas e autônomos, pequenos agricultores e empresários, e empregados domésticos (MESA-LAGO, 1985, p. 5)

Foi assim que se chegou à seguridade social estratificada, visto que foi adotada uma estrutura piramidal, com grupos pequenos de segurados amparados por sistemas de proteção privilegiados no centro, enquanto a maior parte da população contava com subsistemas piores de proteção na base (MESA-LAGO, 1985).

Há duas forças que impulsionaram a seguridade social: os grupos (ocupacionais) de pressão e o Estado. O primeiro grupo usa seu poder “com base na posse de armas, administração governamental, na escassez de suas qualificações no mercado e sindicatos para pressionar o Estado” (MESA-LAGO, 1985, p. 6). Nessa dinâmica observa-se que quanto maior for o poder do grupo, maior será a cobertura que ele recebe e mais benefícios também. Já o Estado pode agir de forma proativa, usando a previdência social para atrair e controlar esses grupos, buscando a ordem social. Em sistemas populistas e democráticos-pluralistas (Chile e Uruguai) predominavam a influência de grupos de pressão, enquanto os regimes populistas autoritários (Brasil de Getúlio Vargas e Argentina de Juan Perón) tinham mais influência do Estado. Ambos as forças (grupos de pressão e Estado) estavam interligadas, tornando difícil identificar qual era predominante (MESA-LAGO, 1985).

Com o desenvolvimento econômico e avanço dos sindicatos e da mobilização política, nos países pioneiros, houve uma “massificação de privilégios”, tornando o seu custo excessivo e promovendo um desequilíbrio financeiro em vários subsistemas. A partir daí, a reforma da previdência

social promoveu unificação e uniformização dos subsistemas e aboliu benefícios onerosos. No entanto, o poder dos grupos de pressão levou o Estado a adiar a reforma. Entre 1960 e 70 o poder dos grupos de pressão foi diminuindo, situação que abriu espaço para a atuação do Estado, facilitando a reforma da previdência. Em certos países, como Cuba e Brasil, o sistema foi praticamente unificado; já na Argentina e Uruguai estabeleceu-se um órgão central integrador ou coordenador, que agrupou instituições. No Chile foram implementadas algumas medidas de uniformização e eliminação de privilégios, estabelecendo-se um novo sistema, inspirado no seguro privado, com valorização da individualidade e multiplicidade (MESA-LAGO, 1985).

Nos países com sistemas relativamente unificados, segunda forma de evolução da seguridade social, que ocorreu a partir da década de 1970, sob influência nas áreas que provinham da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do relatório Beveridge, buscando evitar os problemas que ocorreram nos países pioneiros. A maioria dos países desse segundo grupo eram subdesenvolvidos, com predomínio do setor rural, exceto alguns com certo desenvolvimento industrial, como o México. Nesse sistema se criou um instituto de gestão geral, visando cobrir toda a população, apesar de limitar-se às capitais e principais cidades (MESA-LAGO, 1985; ROCHA, 2015).

O relatório de Beveridge foi elaborado por uma comissão formada por William Beveridge, responsável pela criação “da proposta para um dos pilares do *Welfare State* da Inglaterra; uma inovação, de fato, por ser um plano nacional unificado e conter um eixo distributivo, ao lado do contributivo”. Proposta diferente do seguro bismarckiano alemão (1883 e 1889) (ROCHA, 2015).

Desta forma, a política social pode ser compreendida como “un subconjunto de las políticas públicas o como aquellas orientadas a la distribución de bienes públicos”. Como as políticas sociais fazem parte das políticas públicas, elas são orientadas

en primer lugar, a la superación de la llamada “cuestión social” y, en segundo, a la igualación social. Toda política social promueve y se compromete con un menor patrón de desigualdad social y debe ser evaluada desde esta perspectiva. De este modo, la política social es parte de la estrategia de desarrollo y a la vez, un efecto de este (PAZ; ESPINA 2011, p. 13-14)

2 METODOLOGIA

O artigo foi elaborado a partir de uma abordagem qualitativa, com foco na análise documental e bibliográfica para compreender a evolução histórica do Estado Social no Brasil e os desafios contemporâneos. Trata-se de uma pesquisa explicativa e exploratória, pois visa entender as mudanças ao longo do tempo e identificar os principais desafios atuais do Estado Social brasileiro.

A primeira etapa da coleta de dados, foi feito levantamento bibliográfico e análise de obras acadêmicas como livros e artigos científicos relacionados à história do surgimento do Estado Social

nos países industrializados, o sistema de proteção social no Brasil e as dificuldades atuais no contexto da seguridade social brasileira.

Posteriormente, em uma segunda etapa, foi feita uma breve análise documental de Estudo de legislações, constituições e políticas públicas implementadas ao longo da história dos países industrializados e no Brasil no âmbito do Estado social.

Por fim, foi feito a análise crítica da bibliografia levantada e dos documentos analisados, destacando os avanços e obstáculos enfrentados pelo Estado social brasileiro.

3 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DO SURGIMENTO DO ESTADO SOCIAL NOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

No surgimento e desenvolvimento do Estado Social nos países industrializados, dois países se destacaram: Alemanha e Reino Unido. O primeiro pelo seu pioneirismo e o segundo pela sua originalidade na implementação do Estado Social (OLIVEIRA, 1998).

Na Alemanha, após a sua unificação no segundo Reich, associada com o desenvolvimento cultural e econômico que a precedeu, surge o chanceler Otto Von Bismarck com fundamental importância ao estabelecer as bases do Estado Social. Embora fatores sociais, econômicos e políticos, bem como a contribuição de muitas pessoas, como os “socialistas de cátedra” e os altos funcionários, eles também foram importantes para este processo. Vale ressaltar que a política protecionista alemã ajudou tanto o país a se tornar uma potência mundial, como a assentar as bases de um Estado Social (MARTINS, 2024; BOSCHETTI, 2009).

Na década de 1860 inicia-se a formação do Partido Social-Democrata Operário, que em 1875 viria a se tornar o Partido Socialista dos Trabalhadores da Alemanha, com ideias, apesar de em alguns pontos divergentes, de Marx e Lassalle, cujo pensamento se aproximava do de Bismarck, principalmente no ponto de integrar a classe trabalhadora ao Estado Nacional. Esse período é marcado pelo crescimento do partido socialista operário e pelo desenvolvimento do Estado Social, dois processos que estavam em conflito em seu começo, mas que acabaram convergindo (OLIVEIRA, 1998; BOSCHETTI, 2009).

No dia 17 de novembro de 1881, o imperador Guillermo I anuncia no Parlamento em seu discurso o projeto de Estado Social. A partir daí, apesar de certa resistência dos liberais, se cria o seguro doença, seguro de acidente de trabalho, seguro de invalidez e de velhice. Apesar da seguridade social ter sido aprovada com o apoio dos conservadores, incluindo Bismarck, ocorreu sem os votos dos socialistas, pois eles não concordavam com os critérios da lei porque não era clara quanto aos trabalhadores. Isto foi uma tentativa de afastar os operários da influência da socialdemocracia. Após

Bismarck não ocupar mais o cargo de chanceler, a socialdemocracia mudou a sua oposição e o seu voto passou a ser a favor das mudanças. Apesar do fracasso inicial de Bismarck em integrar a classe trabalhadora no Estado nacional e afastá-la da influência social-democrata, décadas depois essa integração ocorreu através de sindicatos e partidos, fortalecida com o desenvolvimento do Estado social, caracterizado como uma invenção conservadora de um capitalismo que já tinha alcançado um elevado grau de oligopolização na economia (SOTELO, 2006).

Foram instituídos por Otto von Bismarck vários seguros sociais, como forma de atenuar a tensão existente nas classes trabalhadoras, sendo estes:

em 15-6-1883, foi instituído o seguro-doença (Krankenversicherung), custeado por contribuições dos empregados, dos empregadores e do Estado; em 6-7-1884, decretou-se o seguro contra acidentes do trabalho (Unfallversicherung), com custeio dos empresários, e em 24-6-1889 criou-se o seguro de invalidez e velhice (Invaliditäts- und Altersversicherung), custeado pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo Estado. As leis instituídas por Bismarck tornaram obrigatória a filiação às sociedades seguradoras ou entidades de socorros mútuos por parte de todos os trabalhadores que recebessem até 2.000 marcos anuais. A reforma tinha objetivo político: impedir movimentos socialistas fortalecidos com a crise industrial. Visava obter apoio popular, evitando tensões sociais (MARTINS, 2024, p. 3).

A Inglaterra, por sua vez, construiu o seu Estado Social em 1897 com a criação do *Workmen's Compensation Act*, seguro obrigatório contra acidentes do trabalho pago pelo empregador, independente de culpa. Em 1907 foi criado o sistema de assistência à velhice e aos acidentes do trabalho e em 1908, o *Old Age Pensions Act* concedeu pensões aos maiores de 70 anos, alcançando, inclusive os não contribuintes (MARTINS, 2024, p. 4).

Em 1911 foi criado o *National Insurance Act*. A sua criação foi justificada pela rápida expansão da miséria e do desemprego, após a depressão do início do século XX. O atraso da política social no Reino Unido está ligado ao fato do sindicato preceder o partido. O primeiro partido operário foi o *Independent Labour Party* fundado em 1893, que junto os representantes dos sindicatos, a *Social Democratic Federation* e a *Fabian Society* formaram em 1906 a *Labour Representation Committee* (LRC). Em 1914 a LRC se converte no Partido Operário (SOTELO, 2006).

Uma singularidade da Grã-Bretanha é que eram os sindicatos que financiavam os partidos, diferente da Alemanha em que os partidos apoiavam os sindicatos. Além disso, na Inglaterra o aparato do Estado foi reduzido, com maior participação da sociedade civil, o que fez com que o Estado e o Governo se confundissem, diferentemente da Alemanha onde o Estado era mais forte e independente da sociedade. Na Inglaterra a segurança e proteção eram dadas em grande parte por sociedades de ajuda mútua, como as religiosas e seculares. Em 1911 a lei que estabelece a seguridade social no Reino Unido envolveu sindicatos, sociedades de ajuda mútua, companhias de seguros privados e a

Associação Médica Britânica, mostrando a ampla representação da sociedade como um todo (SOTELO, 2006).

No Reino Unido, até a década de 1860, se mantém o interesse empresarial em ter uma grande força de trabalho, em número, com baixos salários e sem auxílio do Estado. Nos anos 60, a situação piora com a guerra civil nos EUA que se iniciou em 1862 e terminou em 1864. Essa guerra causou a falta de algodão, matéria-prima para as indústrias têxteis inglesas, aumentando o desemprego e a miséria na Inglaterra. Esta situação levou a algumas mudanças, como o *Metropolitan Poor Act* de 1867, que levou a certa melhora das condições de saúde dos mais pobres de Londres (SOTELO, 2006).

A queda da liderança econômica global da Inglaterra na década de oitenta do século XIX, junto com as crises recorrentes e o crescimento do desemprego, afetaram a doutrina do liberalismo, dando abertura para ideias intervencionistas, com objetivo de diminuir o desemprego e a miséria dos trabalhadores. As greves em Londres de 1888 e 1889 foi resultado da pobreza, da fome e da péssima condição de trabalho. Com isso, o Estado teve que intervir com a *Workmen's Compensation Act* (Lei de Compensação dos Trabalhadores) de 1897, que estabelece que em profissões perigosas os empregadores paguem uma parcela do salário durante a invalidez e havendo falecimento, indenizar a família. Em 1906, a lei foi estendida a todos que sofrer acidente de trabalho. Em 1908 o governo liberal, sob oposição das sociedades de ajuda mútua, aprova a lei *Old Age Pensions Act*, que concede uma pensão aos trabalhadores com mais de 70 anos que comprovassem baixa renda (OLIVEIRA, 1998; SOTELO, 2006).

O processo de industrialização trouxe novos problemas que se juntaram aos que já existiam, como, por exemplo, os decorrentes do trabalho industrial com a substituição da mão-de-obra manual do homem pela mecanizada, o que aumentou o risco de acidentes que poderiam levar à invalidez e ao desemprego desses profissionais acidentados e, consequentemente, a diminuição dos rendimentos do empregador. O trabalho tornou-se mais intenso, com poucos momentos de descanso. Ademais, novas doenças ocupacionais começaram a surgir por conta do trabalho incessante que gerou a perda parcial ou total da capacidade de trabalho de alguns operários (OLIVEIRA, 1998).

A *Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* (1905 a 1909), constatou um estado de anarquia e confusão das medidas de combate à pobreza e, em vista disso, recomendou a mudança da política social para um Ministério de Trabalho, com objetivo de diminuir o trabalho precário e as formas de subemprego (SOTELO, 2006).

Fatores políticos também estavam associados ao surgimento da segurança social organizada pelo Estado na Inglaterra. Entre 1906 e 1914 a seguridade social foi a principal política apresentada pelos governos liberais. No Reino Unido, a *National Insurance Act* de 1911 foi parte importante do

trabalho do chanceler David Lloyd George. Winston Churchill contribuiu quando se tornou Ministro do Interior, com um papel importante na definição de salário-mínimo, na criação de escritórios de emprego e na criação do seguro de desemprego. Em 1905 o Estado inicia uma política de combate ao desemprego, com a criação de obras públicas de emergência e de centros municipais de emprego, a exemplo da Alemanha. O seguro-desemprego regulamentado pela Lei do Seguro Nacional (1911) é um exemplo de conquista totalmente britânica, sendo uma grande contribuição da Inglaterra na política social (SOTELO, 2006).

No Reino Unido o partido operário não teve um papel considerado importante na seguridade social, onde a esquerda liberal e a burocracia estatal ocuparam papéis decisivos. Na Inglaterra o partido trabalhista estava dividido no apoio ao Estado Social, no entanto as bases da oposição foram muito maiores, como no fato da contribuição dos trabalhadores com gastos sociais, que era vista como um tipo de imposto acrescentado. Lloyd George em 1909 fez uma reforma fiscal que passou a tributar progressivamente o rendimento e aumentou substancialmente o imposto sobre heranças, com o objetivo de financiar o pacote de leis sociais aprovada pela Câmara dos comuns, mas que foi rejeitada pela Câmara dos Lordes. Foi convocada novas eleições para resolução dos impasses. Por sua vez, para os liberais permanecerem no governo precisam de votos do partido trabalhista (esquerdista dos liberais). (BOSCHETTI, 2009). “Esse novo governo estabelece a segurança social em 1911 e dá autonomia a Irlanda (*Home Rule*), além de levar a uma nova reforma, onde a Câmara dos Lordes não poderia mais desaprovar as leis aprovadas na Câmara dos Comuns” (SOTELO, 2006, p. 181).

Diferente da Alemanha, no Reino Unido o Estado acaba participando muito mais dos custos com a segurança social. Lloyd George também vinculou a segurança social ao imposto de renda, como forma de combater a grande desigualdade social da Inglaterra (BOSCHETTI, 2009). Outro ponto que converge no Estado Social da Alemanha e do Reino Unido é o fato dos sindicatos nos dois países, apesar da oposição do movimento operário, convergir em relação a política social, ajudando no seu crescimento. A segurança social, em vez de enfraquecer, acaba fortalecendo consideravelmente o movimento operário (SOTELO, 2006).

Vale a pena ressaltar que apesar do movimento operário e dos partidos políticos, tanto conservadores quanto os liberais, terem tido o principal papel no desenvolvimento do Estado Social, deve-se mencionar que na segunda metade do século XIX, na Alemanha e no Reino Unido, as igrejas também tiveram seu papel, como na denúncia da miséria e em propostas de políticas sociais.

Assim, apesar do Estado Social ter sido proposto inicialmente como medida complementar à repressão e o objetivo de acabar com a social-democracia não ter sido alcançado (ocorreu o contrário),

após mais de um século ficou claro que o esforço para integrar a classe trabalhadora num Estado Social transformou radicalmente a história europeia e o mundo.

4 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

No Brasil as transformações socioeconômicas e políticas começaram a ocorrer, de acordo com Ianni (1989), a partir do declínio do regime escravo, pois o escravo era objetificado e expropriado no produto do seu trabalho. Foi nesse momento que a questão social passou a integrar a realidade social. Da mesma forma ao logo das várias repúblicas a questão social passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade brasileira.

As várias modalidades do poder estatal, compreendendo autoritarismo e democracia, defrontam-se com ela. Está presente nas rupturas políticas ocorridas em 22, 30, 37, 45 e 64. Dentre os impasses com os quais se defronta a Nova República iniciada em 1985, destaca-se também a relevância da questão social. A controvérsias sobre o pacto social, a toma de terras, a reforma agrária, as migrações internas, o problema indígena, movimento negro, a liberdade sindical, o protesto popular, o saque ou a expropriação, a ocupação de habitações, a legalidade ou ilegalidade dos movimentos sociais, as revoltas populares e outros temas da realidade nacional, essas controvérsias sempre suscitam aspectos mais ou menos urgentes da questão (IANNI, 1989, p. 145-146).

Destarte, a partir do momento que o trabalho se tornou livre a luta passou a ser outra, por condições melhores de vida e trabalho. É nesse ponto que se coloca a questão social. Na década de 20, o Presidente Washington Luiz trouxe alteração importante no tratamento da questão social, ela deixou de ser vista como um “problema de polícia” (repressão) e passou a ser considerado um “problema político”, ou seja, passou a ser abordada como política pública (FLEURY, 1994; BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

A política de Seguridade Social no Brasil foi concebida de forma organizada como política de Estado no Governo Getúlio Vargas, embora antes disso tivessem alguns direitos reconhecidos. Nessa política de governo foi incluída a educação, saúde, assistência social, previdência, habitação e regulação do trabalho (ROCHA, 2015).

Após a Revolução de 1930, observa-se que o Brasil experimentou um processo de mudanças e reformas que se tornaram as bases para o Estado de Bem-Estar Social. Na Era Vargas houve a implementação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT/1943) – direitos básicos aos trabalhadores urbanos; dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs/1932) (ROCHA, 2015).

Os IAPs eram programas que tinham limitações na sua finalidade, pois o acesso aos benefícios dar-se-ia a partir da categoria na qual o trabalhador estava inserido, de acordo com a lei. Além de direito à aposentadoria e pensões, eles também tinham direito a assistência médica, farmacêutica e crédito habitacional para determinados setores mais favorecidos (ROCHA, 2015).

Essa maneira de acesso a direitos sociais, naquela época, era de iniciativa do Poder Executivo Federal. O que se notou foram apenas concessões às categorias socioprofissionais com mais influência, as conquistas sociais e trabalhistas não foram concedidas para alcançar a todos (MATIJASCIC, 2015).

Cabe ressaltar que tanto a CLT quanto o IAPs não alcançaram os trabalhadores rurais e domésticos. Nessa fase não foram todos os trabalhadores integrantes dentro da sociedade brasileira que se beneficiaram.

Em 1945 houve a proposta da criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que teria caráter centralizado. Esse novo projeto alcançaria os trabalhadores rurais, domésticos e autônomos. Todavia, não passou de uma proposta que não foi implementada naquele momento.

Em 1966 ocorreu a unificação dos IAPs, a sua reformulação e passou a ser chamado de repartição ao invés de regime de capitalização; com isso criou-se uma única administração. As categorias socioprofissionais que não foram alcançadas foram as da administração pública federal, estadual e os municípios maiores, pois havia gerência própria (ROCHA, 2015).

Com essa reforma, a provisão privada começou a ser valorizada. O serviço passou a ser definido pela administração do empregador e pelo rendimento do trabalhador. A disponibilidade de serviços de alta qualidade passou a ser condicionada à capacidade do empregador, por exemplo, de patrocinar um fundo de investimento, pensão ou disponibilizar planos de saúde administrados pelo setor privado. O uso de provisão privada em saúde e educação, que não surgiu até a década de 1960, começou a se tornar comum em quem tinha mais poder aquisitivo.

A reforma da década de 60 deixou evidente a separação entre os profissionais, onde a renda era um impasse para que se alcançasse os seus direitos básicos. Outrossim, a orientação da política pública em tomar medidas separando o econômico do social causou impacto negativo no financiamento das políticas sociais, pois o autofinanciamento, sem a utilização dos impostos, fundos públicos ou contribuições sociais mostrou-se inviável (MATIJASCIC, 2015).

A gestão da previdência, saúde e assistência social deveria ser feita sem o uso de impostos. Caso ocorresse o desligamento sem justa causa do empregado ele teria acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), só que ele perderia a estabilidade após dez anos de trabalho com o empregador. Este tipo de comportamento ainda caracteriza parcialmente o capítulo da Ordem Social da Constituição Federal vigente, ao distinguir o orçamento fiscal do orçamento da seguridade social. O que o governo visualizava era uma economia que proporcionasse o crescimento econômico e com isso a inclusão gradual de trabalhadores de menor renda no mercado formal de trabalho, através do aumento constante da renda per capita. Este movimento ganhou notoriedade como movimento conservador (MATIJASCIC, 2015).

O que ocorreu foi a hierarquização de acesso a alguns direitos por determinados grupos, caracterizando a disputa pelo poder. O Estado tinha o propósito de universalizar o mercado formal de trabalho, só que deveria ser feito de baixo para cima, porém, não foi desta forma.

Nesse período houve o aumento do emprego e muitos trabalhadores passaram a contribuir para Previdência. Esse momento se destacou pelo aumento da segurança social. Só quem tinha acesso aos direitos era aquelas pessoas que contribuíam, aqueles que não contribuíam tinham que contar com a filantropia.

Com a crise do petróleo (1973) houve a desestabilização do que estava sendo aplicado no aumento da segurança social. Isso já estava ocorrendo após golpe militar de 1964 que interrompeu o processo de mudança no país, levando o Brasil a uma trajetória de capitalismo predatório. O golpe representou uma ruptura de alternativa histórica para um país mais justo, dando origem a um destino aterrador que se pode observar na atualidade. A tentativa de manter o Produto Interno Bruto (PIB) a custo de financiamento externo e com alto investimentos públicos com restrições no balanço de pagamento, bem como a elevação dos juros, a partir de 1979, desencadeou o aumento da dívida externa do Brasil (MATIJASCIC, 2015).

Do ponto de vista estrutural das políticas públicas, houve a perda da qualidade dos serviços sociais, quem sofreu com isso foram os que necessitavam mais dos serviços públicos.

Após o término do regime ditatorial no Brasil em 1985, em 1988 foi promulgada atual Constituição Federal brasileira de 1988. O constituinte destinou o capítulo II para a Seguridade Social. No seu artigo 194 conceitua a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988; BOSCHETTI, 2009).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido um sistema de seguridade social que trouxe no âmbito da saúde o princípio de universalidade e integralidade chamado Sistema Único de Saúde (SUS) e, em 2004, reformulou a política de assistência social de acordo com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BOSCHETTI, 2009).

A América Latina, na verdade, foi condicionada por sua construção histórica a distribuição de poder, a qual nunca foi desconcentrada. Esse poder sempre ficou nas mãos das minorias, caracterizando um domínio oligárquico. O que acontece é que o básico de políticas sociais é fornecido de forma precária para quem mais deles necessitam. O problema do Brasil é estrutural, e reformas profundas são necessárias como se obteve na atual Constituição Federal, que, todavia, concedeu e retirou direitos.

5 DIFICULDADES ATUAIS NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

O modelo de desenvolvimento econômico fundamentado no capitalismo de mercado, no crescimento sem limites e na maximização do ganho financeiro, no contexto da Seguridade Social, a perspectiva econômica convencional dos países industrializados, é direcionada no crescimento interno, consumo e exploração de recursos naturais de forma indiscriminada. O conceito de progresso que preserve a natureza e os indivíduos, enquanto diminui a desigualdade social, requer uma estratégia completamente distinta da economia tradicional (FLEURY, 1994; BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

As políticas neoliberais fizeram com que os países da América Latina acreditassem que o desenvolvimento ocorreria a partir da exploração de seus recursos naturais, pois eles eram ilimitados. A partir desse pensamento o Brasil foi sendo consumido por um capitalismo parasitário (FLEURY, 1994).

Bauman (2012, p. 8-9), em o Capitalismo Parasitário, pontua que os parasitas podem “prosperar durante certo período, desde que encontre um organismo ainda não explorado que lhe forneça alimento. Mas não pode fazer isso sem prejudicar o hospedeiro, destruindo assim, cedo ou tarde, as condições de sua prosperidade ou mesmo de sua sobrevivência”.

Essa perspectiva trazida por Bauman (2012) chama atenção ainda mais para a necessidade de reformulação da Economia voltada para o coletivo. O sistema capitalista evolui e continua a concentrar renda e poder, levando a um aumento da desigualdade social. O Brasil que depende do Estado Nacional, enfrenta um desprezo por essa estrutura fundamental, esquecendo sua responsabilidade crucial que é Estado democrático.

Contudo, parece que o Brasil está regredindo em sua legislação. Pode-se citar, como exemplo, a prevalência da Economia diante da seguridade social a Lei nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado que alterou o parágrafo único do artigo 170 da Constituição Federal (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

O artigo 170 da Constituição Federal Brasileira que regulamenta a Ordem Econômica e Financeira traz em seu texto o seu aspecto capitalista conforme a seguir:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;
IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Nesta toada, como constatado no próprio texto constitucional, é reconhecido o trabalho, a livre iniciativa, a propriedade privada, a defesa do meio ambiente, livre concorrência, redução da desigualdade etc., e o seu parágrafo único que “assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização”. A Constituição Federal preconiza o desenvolvimento econômico diante da segurança social ao conceder liberdade ao exercício da atividade econômica sem a necessidade de autorização (BRASIL, 1988).

A edição da Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), no governo do Presidente Michel Temer, alterou a consolidação das Leis do Trabalho. Ela trouxe pontos marcantes na alteração da legislação trabalhista. Um desses pontos foi a adoção do trabalho intermitente como uma forma de modernização das relações de trabalho. Só que esse tipo de trabalho não garante ao empregado os seus direitos trabalhistas, nem se quer um salário fixo. Outro ponto de alteração foi a concessão de terceirização de atividade fim. Antes da edição desta lei só poderia terceirizar a atividade meio. Com essa alteração o funcionário tem uma jornada de trabalho igual ao empregado de carteira assinada só que não é reconhecido como se fosse porque passa a ser um prestador de serviços. Além dessas duas alterações houve a regulamentação do trabalho remoto. Com a alteração da lei o empregado passa a ter horário de início no trabalho, mas não de fim, passa a utilizar as suas coisas, não ganha mais vale alimentação e vale refeição etc. Os custos do trabalho passaram a ficar com os empregados. As férias nessa reforma passaram a ser dividida em três períodos distintos, fala-se em acordo entre empregador e empregado, mas a realidade pode não ser essa. Foram muitos pontos negativos que essa reforma trabalhista trouxe para o Sistema de Proteção Social do brasileiro (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

A Reforma não recaiu apenas na esfera trabalhista recaiu também na Previdenciária através da Reforma nº 103/2019. Essa reforma alterou significativamente à vida dos contribuintes da previdência. Houve alteração nas regras e condições de aposentadorias, pensões e houve mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC). Observa-se que nessas alterações houve o endurecimento das regras de aquisição de direitos sociais, inclusive, na mudança do que era para o que se transformaria. Nessa toada, foram criados mecanismos pelo governo para que o contribuinte que estivesse, por exemplo, próximo de alcançar os seus direitos como se aposentar, fosse submetido a uma regra de transição a qual teria um adicional de 50% para alcançar um direito que já era seu, mas que o governo alterou para

que o contribuinte pudesse trabalhar mais e o dinheiro da aposentadoria pudesse alimentar os cofres públicos (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

Outrossim, houve a edição da Emenda Constitucional nº 95/2016 que foi instituída na forma de um Novo Regime Fiscal. Essa foi também uma medida adotada no governo do presidente Michel Temer que trouxe impacto, principalmente, aqueles que necessitam de assistência do governo. O foco do governo era reduzir gastos públicos e com isso a dívida pública. Essa EC teve impacto na área da saúde, educação e assistência social, necessidades básicas para o desenvolvimento social do brasileiro. Isto causou endividamento de alguns Estados e municípios, o que causou impacto negativo nas prestações dos serviços públicos. Essa emenda tem vigência de 20 anos, ou seja, ela irá vigorar até 2036. A reforma da previdência se concretizou com a Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou o sistema de previdência social (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

Outro ponto importante é sobre a Lei Orçamentaria de gastos públicos, no ano de 2024, a previsão de repasse era de R\$ 3,3 bilhões, contudo, foi repassado apenas R\$ 3 bilhões para os Programas e Gestão do Sistema Único de Assistência Social, o que reduz R\$ 371 milhões (CNM, 2025).

Para Amartya Sen (1999, p. 27) “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam [...]. Portanto, “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos [...].”

Como observado no transcorrer do capítulo, no Brasil, se expande as liberdades, mas o Estado coloca o cidadão brasileiro em uma “coleira”, para mantê-lo controlado quando expande ou restringe os seus direitos.

O desenvolvimento como era entendido no passado não está mais relacionado apenas com o desenvolvimento econômico, mas deve estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos (PAZ; ESPINA, 2011).

6 CONCLUSÃO

Ao observar o trajeto histórico que a América Latina percorreu para estruturar a sua seguridade social observa-se que não foi um processo rápido e organizado. Na medida que a população cresce o risco quanto a cobertura cresce, com isso ocorre o desequilíbrio financeiro, o leva a crise da assistência social. Isso também pode ser justificado por todo um contexto de dependência econômica que a

América Latina experimentou desde a sua independência como colônia, pois vivia em uma condição exploratória.

No contexto da América Latina, o Brasil buscou estruturar desde o governo Getúlio Vargas uma política social que alcançasse desde a assistência social a previdência social, isto pensando na promoção da igualdade social e na garantia dos direitos básicos, principalmente dos mais vulneráveis. A Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã, nasceu com objetivo de resguardar as liberdades individuais de cada cidadão brasileiro. Nessa perspectiva, o processo de estruturação do Sistema de Proteção Social não foi gradual e inclusivo, entretanto, com o tempo tentou-se sanar as lacunas. Todavia, nos últimos anos houve mudanças importantes na garantia desses direitos. A flexibilização legislativa incorporada pela pressão neoliberal para que a Economia pudesse se reerguer. Essa manobra política acabou sendo concedente com o retrocesso dos direitos básicos. Isso pode ser notado na alteração do artigo constitucional, a saber o artigo 170, parágrafo único. Esta não foi a única alteração legislativa relacionada a política social brasileira, houve alteração nas leis trabalhistas, previdência, orçamentaria e fiscal e nos valores a serem destinados ao Programas e Gestão do Sistema Único de Assistência Social.

O que se percebe é que no Brasil nos últimos anos houve um processo de regressão das políticas distributivas públicas. O Estado está a cada ano se mostrando seguidor assíduo das políticas neoliberais, privatiza e passa a ser um agenciador dos serviços públicos que são de sua responsabilidade como a saúde, a educação, a previdência etc. O Brasil em certo momento da sua história mostrou que tinha aspirações de progresso social e econômico, contudo, a realidade enfrentada pelo país com o tempo começou a não se alinhar com a sociedade e a ficar cada vez mais distantes dessas expectativas.

O processo de seguridade social evidenciou que a seguridade social na América Latina é como uma escada sem fim, conforme aumenta o risco e a cobertura populacional, o desequilíbrio financeiro também aumenta, o que parece de forma inevitável a condução às crises desses países. Isso também pode ser explicado pelo subdesenvolvimento, pela fragilidade e dependência econômica das nações latino-americanas ao longo da história; diferente de países europeus pioneiros, que antecederam em várias décadas o desenvolvimento do Estado social, no século XIX, como a Alemanha e a Inglaterra. Para tentar lidar com essa circunstância de desequilíbrio e crise financeira, alguns países da América Latina buscam constantemente a reestruturação de seu Sistema de Proteção Social, como o Brasil, contudo nem tudo que é feito pelo governo de fato é para alavancar a qualidade de vida dos brasileiros, muitas vezes, pode ser uma manobra legislativa para se adequar a política neoliberal.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CEAD: Ed. UnB, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid19: proteção para quem. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm acesso em 01 de jun. de 2025.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em 03 de jun. de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 14 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 03 jun. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Assistência social: reduções no orçamento e lacunas no cofinanciamento comprometem o atendimento à população. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/assistencia-social-reducoes-no-orcamento-e-lacunas-no-cofinanciamento-comprometem-o-atendimento-a-populacao>. Acesso em: 03 jun. 2025.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 04 de jun. de 2025.

FLEURY, Sonia. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

IANNI, Octavio. A questão social. Revista USP, São Paulo, n. 3, p. 145–154, 1989. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25490/27236>. Acesso em: 07 jul. 2025.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 42 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620746/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

MATIJASCIC, Milko. Política Social Brasileira: Conquistas e Desafios. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3834/1/td_2062.pdf. Acesso em: 07 jul. 2025.

MESA-LAGO, Carmelo. El Desarrollo de la Seguridad Social en America Latina. Nações Unidas, 1985.

OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), 1998.

PAZ, Juan Valdez; ESPINA, Mayra. América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias. Montevideo: FLACSO-UNESCO, 2011.

ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes. A previdência social no Brasil uma política em reestruturação. Temporalis, Brasília (DF), v. 15, n. 30, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/10943>. Acesso em: 09 jul. 2025.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das letras, 1999.

SOTELO, Ignacio. El Estado Social. Orígenes, antecedentes y desarrollo. Madrid: Editorial Trotta, 2006.