

II SEMINÁRIO DE ESTUDOS EMPÍRICOS EM DIREITO: Rupturas, Instituições e
Democracia

09 de novembro de 2017

Ponta Grossa

GT1 – Proteção Social, Políticas Públicas e Democracia

Estado de Bem-Estar Social e o Instituto Nacional do Seguro Social

Laura Bittencourt Silva – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Roberjan Prestes Filho – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

Orientador: João Irineu de Resende Miranda – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Estado de Bem-Estar Social e o Instituto Nacional do Seguro Social

Laura Bittencourt Silva¹

Roberjan Prestes Filho²

João Irineu de Resende Miranda³

O modo pelo qual a previdência social é gerida no Brasil é objeto de análise no presente trabalho. A finalidade da investigação científica é compreender a instituição do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como decorrência de um Estado de Bem-Estar Social. Para tanto, o trabalho está dividido em três itens: o ápice e a crise do Estado de Bem-Estar Social no âmbito internacional; o Estado de Bem-Estar Social no Estado brasileiro; e, por fim, ainda no cenário nacional, aporte sobre o INSS e a proteção social no Brasil. A pesquisa foi realizada pelo método dedutivo, partindo do cenário internacional com posterior recorte ao caso brasileiro. Foi realizada pesquisa documental indireta, vez que as fontes utilizadas foram livros, artigos e notícias veiculadas em páginas institucionais oficiais. A conclusão é de que o regramento da seguridade social não se restringe ao campo jurídico e tem importância crucial por se tratar, em análise ampliada, de mecanismo parte do conjunto de atitudes por meio das quais a própria sobrevivência humana é garantida.

Palavras-Chave: Estado de Bem-Estar Social; Políticas Públicas; Instituto Nacional do Seguro Social.

INTRODUÇÃO

O Estado de Bem-Estar Social advém de uma linha de ação estatal focada na proteção da sociedade, sobretudo dos trabalhadores assalariados, contra riscos ordinariamente associados à economia de mercado (KERSTENETZKY, 2012). Nesse sentido, é um marco no desenvolvimento do sistema capitalista de produção.

Um conjunto de fatores está associado àquilo que pode ser considerada a origem do Estado de Bem-Estar Social. Em termos gerais, a necessidade de proteção dos trabalhadores pode ser vista como uma justificativa de ordem econômica, com o objetivo de manter a força de trabalho em níveis que possibilitem crescimento da produção. Por outro viés, a crescente influência dos pensamentos humanitários durante o século XIX e início do século XX (cuja base remonta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e às Declarações posteriores, que reafirmaram seus propósitos e ampliaram seu conteúdo) forneceu a justificativa de ordem filosófica e ideológica dessa redefinição das atribuições do Estado.

¹ Especialista; Mestranda na Universidade Estadual de Ponta Grossa; Advogada.

² Especialista; Assessor de Magistrada.

³ Doutor; Professor do Departamento de Direito das Relações Sociais da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

A partir da década de 1970, as medidas típicas do Estado de Bem-Estar passaram a integrar o rol de direitos garantidos – inclusive internacionalmente – a um número crescente de pessoas, como demonstram Brandão e Miranda (2007. p. 06):

os direitos econômicos e sociais são direitos de determinados grupos de indivíduos que por sua condição social, muitas vezes são marginalizados e excluídos da sociedade, não tendo possibilidade de acesso pelos seus próprios meios a uma vida digna, portanto cabe ao Estado criar mecanismos para que os direitos econômicos e sociais previstos em diversos diplomas legais nacionais e internacionais, possam ser efetivados, objetivando um nível e qualidade de vida compatíveis com as exigências mínimas de respeito e dignidade da pessoa humana.

A passagem acima ilustra uma fase avançada no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Porém, como todo processo, essa forma de Estado não foi erigida instantaneamente. Ao contrário, a literatura especializada forma certo consenso quanto à visão seriada desse processo (KERSTENETZKY, 2012).

Há, portanto, diferentes fases pelas quais o Estado de Bem-Estar Social já atravessou ao longo dos séculos. A primeira fase, de formação e origem, remonta ao quarto final do século XIX e estende-se até o final da Primeira Guerra Mundial. O período seguinte, de consolidação das estruturas, corresponde ao entre guerras. Após, há a denominada “Golden Age” (“Era Dourada” ou “Anos de Ouro”), cujo limite reside na década de 1970. Existe, por fim, a fase atual, que é marcada por reformulações e intensos debates acerca da medida ideal de Estado e das atividades que lhe devem ser atribuídas (KERSTENETZKY, 2012).

A origem do Estado de Bem-Estar Social na Era Moderna pode ser identificada em fontes distintas, a saber: o seguro nacional compulsório, vinculado a contratos de trabalho da Alemanha do século XIX e o ideário britânico de padrão mínimo de vida (KERSTENETZKY, 2012) fortemente influenciado pelo Relatório Beveridge⁴, documento que continha propostas para a erradicação da miséria, das doenças e do desemprego (LOSANO, 2011).

A fase seguinte se refere à consolidação do modelo. Sinteticamente, sua ocorrência é identificada pela aprovação, em vários países, de conjuntos de leis de seguridade social que determinariam, posteriormente, as finalidades dos Estados e o modo de realizá-las. É certo dizer que uma das práticas mais emblemáticas ocorridas nesse período é o “New Deal” estadunidense, programa que visava à recuperação da economia e foi implementado por

⁴ William Beveridge (1879-1963), economista, recebeu de Ernest Brown (então Ministro da Saúde da Inglaterra) a incumbência de presidir uma comissão formada para discutir o sistema de seguros sociais e serviços assemelhados. Nesse contexto, elaborou o Relatório Beveridge (“Beveridge Report”), contendo propostas para um modelo universalista de Estado Social (LOSANO, 2011).

medidas como a Lei de Recuperação Industrial Nacional (“National Industrial Recovery Act”, de 1933) (MOREIRA, 1997, p. 18) e a Lei de Seguridade Social (“Social Security Act”, de 1935), cujo objetivo fundamental era promover o bem-estar geral (KERSTENETZKY, 2012, p. 17).

A partir desses conhecimentos surge o objetivo do presente artigo: compreender como o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) é decorrência de um Estado de Bem-Estar Social. Para tanto, ele se divide em três momentos (itens): o ápice e a crise do Estado de Bem-Estar Social no âmbito internacional; o Estado de Bem-Estar Social no Estado brasileiro; e, por fim, ainda no cenário nacional, breve aporte do INSS e a proteção social no Brasil.

A pesquisa foi realizada pelo método dedutivo partindo do cenário internacional com posterior recorte ao caso brasileiro. As fontes utilizadas foram livros, artigos e notícias veiculadas em páginas institucionais oficiais.

1. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO ÂMBITO INTERNACIONAL: ÁPICE E CRISE

No presente item será abordada a fase referente ao pleno funcionamento do Estado de Bem-Estar Social, assim como serão identificados os fatores mais relevantes que determinaram sua crise e, em consequência, reformas e transformações.

Há certo consenso acerca da identificação do período histórico que pode ser considerado o ápice do Estado de Bem-Estar Social. Sobre o tema, Mario Losano (2011, p. 52) assevera que “*El apogeo del Estado social de tipo europeo se sitúa entre el final de la Segunda guerra mundial y la primera crisis del petróleo, es decir, entre 1945 y 1973*”⁵. Tal ideia é seguida, exemplificativamente, por Célia Lessa Kerstenetzky (2012, p. 16). Em acréscimo – e tendo como ponto de análise o referido contexto – Luiz Carlos Bresser-Pereira (2010) comenta:

Após a Segunda Guerra Mundial, a democracia permitiu que os trabalhadores e as classes médias aumentassem suas demandas por serviços sociais, transformando o Estado Democrático Liberal em Estado Democrático Social – uma forma de Estado na qual o consumo coletivo relativamente igualitário é importante.

⁵ “O apogeu do Estado social de tipo europeu situa-se entre o final da Segunda Guerra Mundial e a primeira crise do petróleo, vale dizer, entre 1945 e 1973”, em tradução livre.

Losano (2011) explana que, nesse período, dois diferentes modelos de Estado Social prevaleceram na Europa. Um deles, de origem inglesa, teve como objetivo principal a conservação da paz social e adveio do trabalho conjunto e colaborativo dos membros dos principais partidos políticos, o partido trabalhista (“Labour Party”) e o partido conservador (“Conservative Party”). Sua matriz ideológica seguia princípios do liberalismo (política e economicamente).

O outro, denominado “modelo escandinavo” ou “modelo social-democrata”, tinha como base prestações positivas do Estado (não o mero absenteísmo), focava na distribuição de renda entre as classes sociais e sua finalidade última era a construção de uma sociedade democrática e socialista (LOSANO, 2011).

Para demonstrar empiricamente a veracidade da identificação do trintênio 1945-1975 como auge do Estado de Bem-Estar Social, Losano (2011) elenca que, nesse período, a Grã-Bretanha aprovou leis como o “Family Allowance Act” (1945); o “National Insurance Act” (1946) e o “National Assistance Act” (1948), além de ter criado o “National Health Service” (1946) ⁶, um serviço sanitário cujas principais características são a universalidade de atendimento e a gratuidade.

Sob um aspecto mais amplo, Pierson observa que, passados trinta anos da Segunda Grande Guerra, “praticamente todos os países da Europa ocidental e nórdica e mais algumas antigas colônias europeias (como os EUA, o Canadá, a Nova Zelândia e a Austrália) encaravam estados de bem-estar social como ‘fatos normais da vida social’” (KERSTENETZKY 2012, p. 06).

É de se destacar que há estreita relação entre o vertiginoso crescimento econômico observado entre os anos 1950-1970 e o crescimento – qualitativo e quantitativo – dos benefícios ofertados nos Estados de Bem-Estar Social. Sob o prisma da administração pública, a atividade econômica mais intensa significava incremento na arrecadação, o que gerava maiores orçamentos e possibilidade de prover benefícios. Em outro enfoque, a especialização e mecanização da produção, conjugada com o aumento populacional acarreta elevação dos riscos de desemprego, acidentes e doenças, riscos que devem ser protegidos pelo Estado de Bem-Estar Social (HABERMAS, 1987). Cabe, por fim, a observação no sentido de que, à medida que a industrialização avança e eleva o padrão de vida geral, cresce a

⁶ Na ordem de aparição e em tradução livre: Lei de Pensão Familiar, Lei do Seguro Nacional, Lei de Assistência Nacional e Serviço Nacional de Saúde.

expectativa da população trabalhadora por melhores condições de vida, geralmente depositada no Estado (POGGI, 1981).

Dentre os fatores comumente apontados como responsáveis pela crise do Estado de Bem-Estar Social figuram tensões e guerras da década de 1970, a exemplo do conflito travado entre Israel e países árabes liderados por Egito e Síria (Guerra do Yom Kippur – 1973) e a crise do petróleo, que quadruplicou o preço do barril no mercado internacional e abalou a economia mundial de tal forma que, nos dois anos subsequentes, o Produto Interno Bruto (PIB) estadunidense retraiu 6% (GASPARI, s/d).

O declínio da economia global causou alguns efeitos imediatos na proteção social, mas não foi responsável por drástica cessação desse tipo de política e de modelo de Estado. A comprovação dessa tese é feita por Niall Ferguson (2007, p. 127):

após 1945, os gastos públicos não pararam de subir, em termos reais e *per capita*, década após década [...]. Nos Estados Unidos [...] o gasto público total atingiu o seu pico em 1992 (36,6%). [...] Os percentuais subiram ainda mais na Europa, com os gastos atingindo picos de 45% na Grã-Bretanha (1993), 50% na Alemanha (1995), 55% na França (1996) e 57% na Itália (1993). Os percentuais mais elevados no mundo desenvolvido ocorreram na Escandinávia, com picos de 71% na Suécia em 1993 e 60% na Dinamarca.

Entretanto, as consequências da crise foram sentidas de maneira esparsa no tempo. Poggi (1981) analisa que os sistemas de bem-estar de vários Estados demonstraram-se progressivamente incapazes de solucionar as privações econômica e social, com exceção dos casos de pobreza extrema. Em geral, os Estados economicamente enfraquecidos tornaram-se impotentes para reduzir as diversas desigualdades socioeconômicas intrínsecas ao sistema de produção capitalista e simultaneamente, os custos diretos e administrativos para manutenção desse modelo de estado geraram sacrifícios fiscais que se revelaram opressivos à população e também ao sistema produtivo. A solução, portanto, passava pela redução do conjunto de atribuições do Estado, o que efetivamente foi verificado globalmente nas décadas de 1980 e 1990.

Dentro desse contexto, é necessário identificar como o fenômeno ocorreu na realidade brasileira, o que é desenvolvido no item a seguir.

2. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL

Célia Lessa Kerstenetzky aponta que, em linhas gerais, o surgimento e o desenvolvimento de um modelo de Estado de Bem-Estar Social no Brasil não destoaram da sequência de fatos observados nos países pioneiros (2012, p. 177):

Dentre os traços em comum, destacam-se as primeiras iniciativas de proteção social dirigidas aos servidores do Estado, civis e militares, nas últimas décadas do século XIX, progressivamente estendidas aos empregados da indústria e do comércio ao longo da primeira metade do século XX, e que se limitam a seguros coletivos para a manutenção da renda desses grupos de trabalhadores e, por extensão, de suas famílias.

Nesse sentido, é possível indicar como exemplos da fase primitiva de Estado Social brasileiro, fortemente marcada pelo mutualismo, o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, de 1795 e o MONGERAL (Montepio Geral dos Servidores do Estado), originado em 1835 (IBRAHIM, 2014).

É certo que a forma de um Estado e suas atribuições principais residem nas Constituições, por isso a importância de apresentar breve rol dos pontos principais a seguir.

No que tange ao tema deste estudo, o Texto Maior de 1891 previu, em seu artigo 75, aposentadoria aos funcionários públicos, exclusivamente nos casos de invalidez no serviço da Nação. Embora extremamente restrita se comparada à proteção social atual (vez que aos demais trabalhadores não era normatizada qualquer forma de proteção), simbolizou um dos primeiros passos no tratamento público das aposentadorias e demais benefícios sociais.

Outra fonte normativa relevante é o Decreto-Legislativo nº 4.682/1923, popularmente conhecido como “Lei Eloy Chaves”, que “determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, por empresa” (IBRAHIM, 2014, p. 55) e, por ter se tornado um padrão “a ser replicado nas empresas de diferentes categorias profissionais” (KERSTENETZKY, 2012, p. 187), é reconhecido como o marco inicial da previdência social no Brasil (IBRAHIM, 2014; KERSTENETZKY, 2012). Ibrahim (2014, p. 57) descreve o próximo arco evolutivo que merece destaque:

Após a Revolução de 1930, com o início do governo de Getúlio Vargas, tem-se ampla reformulação dos regimes previdenciário e trabalhista. Merece destaque, nesse período, a criação do Ministério do Trabalho [...]. Iniciou-se nesta época uma mudança radical no sistema previdenciário, o qual deixou de ser organizado por empresa, nas caixas de aposentadoria e pensão, sendo aglutinado por categoria profissional, nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP).

A estrutura previdenciária mencionada no trecho acima foi criada em um contexto permeado por vultosos passivos na área social; ademais, Kerstenetzky (2012) aponta como

questão fundamental a ausência de efetivas providências no período da abolição da escravidão (em 1888) até o início da primeira Era Vargas (em 1930). Aliado a isso, a ausência de regulamentação das relações entre capital e trabalho permitiam a manutenção de condições precárias ao trabalhador (KERSTENETZKY, 2012).

Como forma de manter-se no poder, o governo de Getúlio Vargas outorgou nova Constituição ao Brasil no ano de 1934. No aspecto da seguridade social, seu artigo 121, alínea “h”, atribuiu à legislação do trabalho o dever de instituir previdência com vista à proteção social, baseada em custeio triplice (contribuições da União, do empregador e do empregado) e atuação “a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte” (BRASIL, 1934).

Ibrahim (2014) comenta que, no quadro da seguridade social, a Constituição seguinte, de 1937, limitou-se a inovar na nomenclatura ao utilizar o termo “seguro social” com equivalência a “previdência social”.

Sob a égide da Constituição de 1946, foi promulgada a Lei nº 3.807/1960, responsável pela unificação de toda a legislação de seguro social, que até então se encontrava altamente difundida em leis e outros atos normativos esparsos. A Lei ficou conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (IBRAHIM, 2014).

Um dos principais pontos positivos da lei foi a correção de distorções: como as caixas eram vinculadas a um tipo de atividade empregatícia, “frequentemente os trabalhadores deixavam um instituto e filiavam-se a outro, gerando algum desgaste, quando não prejuízos financeiros” (IBRAHIM, 2014, p. 59). Além disso, reduziu os custos operacionais, pois “a manutenção de diversos institutos gerava gastos elevados, com diversas redundâncias no funcionamento, já que cada entidade deveria executar as mesmas atividades” (IBRAHIM, 2014, p. 59).

É possível identificar que, no período do Regime Militar (1964-1985), predominou a atuação pública orientada pela universalização da cobertura, vez que, de acordo com Kerstenetzky (2012, p. 181):

alguma proteção previdenciária é estendida aos trabalhadores rurais [...] e às empregadas domésticas e aos autônomos, e que há a unificação do sistema previdenciário público do país, com a montagem de segmentos públicos e privados de saúde complementares ao segmento contributivo.

O auge da instituição de um Estado de Bem-Estar Social, indubitavelmente, ocorreu a 5 de outubro de 1988, data da promulgação da atual Constituição. Com o objetivo de instituir um Estado Democrático destinado a assegurar direitos individuais e sociais (BRASIL, 1988), a República Federativa do Brasil tem como um dos fundamentos a dignidade humana (artigo 1º, inciso III) e objetiva a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, inciso I), em que o desenvolvimento nacional é conjugado com o dever de erradicar a pobreza e reduzir desigualdades sociais (artigo 3º, incisos II e III).

Essa nova forma de Estado significou, no campo da previdência, uma ruptura com o modelo até então vigente, vez que superou a fase em que a expansão de direitos estava atrelada ao projeto de industrialização do país (e, por consequência, da lógica econômica) e iniciou um processo em que o titular do direito passa a ser o cidadão, não mais apenas o trabalhador (KERSTENETZKY, 2012).

Sob o ponto de vista econômico, as metas constitucionais, por vezes contrastantes com os modelos econômicos dominantes no final da década de 1980 e com os indicadores econômicos desfavoráveis (em especial a inflação – LEITE, s/d), que “contribuiu para um clima de instabilidade institucional e de insegurança de investimentos” (LEITE, s/d, p. 195).

Berenice Rojas Couto também identificou essa contradição e teceu a seguinte consideração: “O paradoxo está exatamente localizado na relação entre os avanços políticos e sociais e as definições das diretrizes macroeconômicas que concebem as políticas sociais como consequência do funcionamento adequado da economia” (2004, p. 140).

Para sistematizar as fases descritas neste item, é oportuno transcrever o delineamento proposto por Célia Lessa Kerstenetzky (2012, p. 181):

Em suma, é possível reconhecer três ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil: os anos de *bem-estar corporativo*, entre 1930 e 1964, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; o período de *universalismo básico*, compreendido entre os anos 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, prenunciando não sem percalços um *universalismo estendido*.

Observado o trajeto de implementação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, permeado de desafios e conjecturas, o item seguinte traz aprofundamento em um dos principais órgãos brasileiros no sistema de execução das políticas de bem-estar: O Instituto Nacional do Seguro Social.

3. O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL E A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Conforme explicitado no item anterior, o sistema de caixas de assistências no Brasil foi gradualmente desvinculado das profissões que o sustentavam em processo de universalização, deixando de ser direito exclusivo do trabalhador em atividade e de seus dependentes para se tornar direito básico de todo cidadão.

Nessa caminhada, após modificações ocorridas entre as décadas de 1950, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), por meio do Decreto-Lei nº 72/1966, a partir da unificação de diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). O INPS constituía pessoa jurídica de direito público da Administração indireta, sob a forma de autarquia, conforme artigo 2º de seu Decreto de criação.

Em 1974, a Lei nº 6.036 criou, a partir da especificação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, o Ministério da Previdência e Assistência Social, que foi complementado no ano de 1977, com o advento da Lei nº 6.439, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), cujas finalidades eram a concessão e manutenção de benefícios, o custeio de atividades e programas e a gestão administrativa, financeira e patrimonial (artigo 1º da referida Lei). O diploma legal mencionado foi responsável pela criação do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), autarquia vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social.

Ademais, de acordo com a Lei nº 6.036, o INPS passou a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. Iniciou-se, então, um período de coexistência entre o IAPAS e o INPS. A este competia conceder e manter os benefícios e outras prestações em dinheiro, inclusive as que estavam a cargo do IPASE e do FUNRURAL, e os serviços não redistribuídos a outra entidade por força da referida Lei (artigo 5º). O IAPAS era competente, em síntese, para arrecadação, fiscalização e cobrança de contribuições e demais recursos relativos à previdência e à assistência social; gestão dos recursos e acompanhamento da

execução orçamentária das demais entidades que compunham o sistema (artigo 13, Lei nº 6.036/1974).

A Constituição da República de 1988 elencou a previdência social, a proteção à maternidade e a assistência aos desamparados como direitos sociais (artigo 6º), além de variados direitos assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais (artigo 7º). Para a gestão das medidas administrativas assecuratórias desses direitos, destinou a Constituição, dentro do Título sobre a Ordem Social, Capítulo específico para a Seguridade Social (artigos 194 a 204).

Além, a Constituição de 1988 atribuiu ao Poder Público e à sociedade a execução de conjunto integrado de ações e iniciativas para assegurar os direitos relativos à seguridade social, que é englobada pela saúde, previdência e assistência social (artigo 194). Consignou, também, que ao Poder Público incumbia, mediante lei, organizar a seguridade social, atendendo a princípios como a universalidade da cobertura e do atendimento (artigo 194, inciso I, da Constituição da República).

Em junho de 1990, o Decreto nº 99.350 criou o Instituto Nacional do Seguro Social e o definiu, no artigo 1º, como “autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MPTS), mediante fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)”. Dois anos depois, o Decreto nº 569/1992 consolidou a estrutura regimental dos cargos e funções vinculados ao INSS e estabeleceu que deveria ser elaborado regimento interno, o qual seria publicado após aprovação do Ministro de Estado da Previdência Social (artigo 2º).

As Leis nº 8.080/1990 (“Lei do Sistema Único de Saúde”); nº 8.212/1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social); nº 8.213/1991 (que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social) e nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) formam conjunto normativo básico para a efetivação das disposições constitucionais referentes à Seguridade Social.

Conforme informações disponíveis ao público (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016), atualmente o INSS é responsável por diversas prestações, como aposentadorias (por idade; por tempo de contribuição; por invalidez e especial por tempo de contribuição); seguro-

desemprego; benefícios assistenciais e auxílios diversos (doença, acidente, reclusão, pensão por morte, salário-família e salário-maternidade).

A partir desse extenso elenco de direitos declarados e de medidas dos poderes Legislativo e Executivo com vistas à concretização desses direitos, é possível identificar que a seguridade social não é mera medida para subsistência de determinado grupo de pessoas desfavorecidas, mas um complexo feixe de relações, histórica e socialmente determinadas e que auxilia na identificação da forma e do conteúdo de um Estado (PEREIRA, 2002).

Atualmente, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, de autoria do Poder Executivo, é parte de um conjunto de medidas de austeridade levadas a efeito a partir da proclamada necessidade de equilíbrio nas contas públicas e, particularmente, para enfrentar o processo de envelhecimento da população brasileira⁷. Desta feita, consta na apresentação da proposta que o objetivo principal é “fortalecer a sustentabilidade do sistema de seguridade social” (BRASIL, 2017).

A matéria é extremamente controversa e ainda será objeto de intensos e acalorados debates. Prova disso é que o Poder Executivo apresentou a proposta em dezembro de 2016 e a Comissão Especial instalada para emitir parecer sobre seu conteúdo já recebeu mais de 160 (cento e sessenta) propostas de alteração da redação e destaques, parte delas aprovadas em maio deste ano⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível concluir que as contínuas e constantes modificações nas políticas de Estado relativas ao bem-estar social no Brasil podem ser compreendidas em dois grandes momentos.

Desde a Proclamação da República até a redemocratização de 1988, é possível notar uma fase de enunciação e garantia de direitos, atrelada ao crescimento econômico, à especialização da mão de obra, à industrialização e à progressiva elevação da percepção – em

⁷ “Do ponto de vista do equilíbrio macroeconômico, é importante que as mudanças propostas respeitem a necessidade de, no longo prazo, equacionar o forte crescimento da despesa previdenciária e assistencial decorrente do rápido processo de envelhecimento da população e de outras variáveis demográficas com a limitação de financiar essa despesa crescente”. Nota à imprensa publicada pelo Ministério da Fazenda, em 26 de abril de 2017, em seu *site*.

⁸ Conforme informações do “site” da Câmara dos Deputados (2017).

nível mundial – da relevância dos direitos humanos como construção social e desafio máximo dos Poderes Públicos.

A partir da década de 1990, o acúmulo de resultados econômicos negativos começou a impactar pesadamente o orçamento público. Os agentes políticos passaram a enfrentar o dilema que se estabelece no dever de optar por restrições à cobertura da seguridade social (com resultados ruins para a qualidade de vida e satisfação popular) ou manter os níveis de proteção com sacrifício à dívida pública e ao equilíbrio fiscal.

Desse embate entre diferentes possibilidades de ação (no qual não há lado integralmente correto e múltiplas são as nuances e consequências) surge uma das questões que mais desperta o interesse social atualmente: a reforma da seguridade. Preliminarmente, o atual governo indica que, após anos de política que privilegiou a manutenção de direitos e benefícios, o atual enfoque reside na declarada necessidade de garantir a sustentação do sistema em longo prazo, o que impõe reduções e acertos no presente. Atualmente, cabe ao Congresso Nacional – responsável pela análise das propostas de emenda à Constituição – determinar quais os próximos capítulos e qual o rumo que tal plano de reforma tomará.

Por fim, incumbe salientar a relevância de tais discussões no mundo contemporâneo, pois elas não estão mais limitadas aos âmbitos político, jurídico, sociológico ou mesmo econômico, mas se transformaram na preocupação de considerável parcela da humanidade, com o objetivo de manter seu padrão de vida e, em última análise, até mesmo sua própria sobrevivência (SARLET, 2007, p. 01).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1891). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Decreto nº 569, de 16 de junho de 1992. Dispõe sobre a Estrutura Regimental do Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 jun. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. CLBR, Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

_____. Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 jun. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 22 nov. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5A251733BC432A8785E666A2255014F2.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRANDÃO, Rosângela de Fátima Penteado e MIRANDA, João Irineu de Resende. Comércio Internacional e Desenvolvimento: o impacto da globalização sobre os direitos sociais e econômicos. In: III Encontro Paranaense de Pesquisa e Extensão em Ciências Sociais Aplicadas, 2007, Ponta Grossa - PR. Anais..... Ponta Grossa: 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 50, n. 1, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009>. Acesso em: 24 jun. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 287/2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

FERGUSON, Niall. A lógica do dinheiro. Rio de Janeiro: Record, 2007.

HABERMAS, Jurgen. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Novos Estudos, São Paulo, n. 18, p. 103-114, set/1987. Disponível em: <[http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Habermas,%20J%C3%BCrgen/A%20nova%20intranspar%C3%Aancia%20\(CEBRAP%20-%20Carlos%20Novaes\)%20A%20crise%20de%20bem%20estar%20social%20e%20o%20esgotamento%20das%20energias%20utopicas.pdf](http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Habermas,%20J%C3%BCrgen/A%20nova%20intranspar%C3%Aancia%20(CEBRAP%20-%20Carlos%20Novaes)%20A%20crise%20de%20bem%20estar%20social%20e%20o%20esgotamento%20das%20energias%20utopicas.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2014.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. O estado do bem-estar social na era da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEITE, Antonio Dias. A Economia Brasileira: de onde viemos e onde estamos. Rio de Janeiro: Elsevier, s/d.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Análise das Mudanças na PEC 287/2016 – Reforma da Previdência. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/abril/analise-das-mudancas-na-pec-287-2016-2013-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). Política Social e Democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2002, p. 217-233.

POGGI, Gianfranco. A Evolução do Estado Moderno: Uma Introdução Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/beneficios-do-inss/>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 9, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-9-MAR%C7O-2007-INGO%20SARLET.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de Direito Previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.