

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Marinete Cordeiro Moreira

Os benefícios previdenciários aqui referenciados correspondem à prestação realizada em espécie, em diferentes situações, relativos aos direitos previdenciários previstos na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais, visando à proteção social para os segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A previdência social constitui-se como uma das principais políticas sociais do Brasil, com impacto direto na redistribuição de renda e combate à pobreza extrema, e compõe a Seguridade Social brasileira, juntamente com a Saúde e a Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988. Dados recentes apontam que em setembro de 2022 eram 32.145.325 benefícios em manutenção, abrangendo benefícios programáveis e não programáveis, visando atender às necessidades mais elementares de segmentos de trabalhadores e trabalhadoras e seus dependentes em diferentes situações.

O artigo 201 da Constituição Federal define que a organização da previdência social se dará sob a forma do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Deverá atender às situações de cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada, de proteção à maternidade, especialmente à gestante; de proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; de salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; de pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, conforme define o referido artigo. Os benefícios previdenciários do RGPS também estão regulamentados na Lei 8.213/91 e suas alterações e na Instrução Normativa 128/2022, entre outros atos normativos. Os benefícios programáveis abrangem as aposentadorias, em suas diversas modalidades, ressalvada a aposentadoria por incapacidade permanente. A aposentadoria programada apresenta como requisitos, para pessoas seguradas filiadas a partir de 14 de novembro de 2019, com a aprovação da EC 103/19, ter 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem. O cálculo é efetuado considerando 60% (sessenta por cento) do salário de benefício, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 15 (quinze) anos de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de contribuição, se homem. Outras aposentadorias programadas são: aposentadoria programada para professor/a, aposentadoria por idade para trabalhadores/as rurais, aposentadoria especial e aposentadoria para pessoa com deficiência. Para os/as segurados/as filiados/as antes da Emenda Constitucional 103, ou seja, antes de 13 de novembro de 2019, existem regras de transição específicas, a exemplo da permanência de, no mínimo, 15 anos de contribuição para o homem acessar a aposentadoria programada. Outras regras de transição estão vinculadas à pontuação, à exigência de pedágio e diferentes modalidades de cálculo. Para maior aprofundamento, buscar as legislações acima referenciadas.

Os benefícios não programáveis são: a aposentadoria por incapacidade permanente, auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente, salário-maternidade, salário-família, pensão por morte e auxílio-reclusão.

Em relação aos direitos previdenciários, alguns conceitos são fundamentais para garantir o acesso. Destacam-se o conceito de carência – que se refere ao quantitativo de contribuições necessárias para acessar diferentes benefícios – e de qualidade de segurado – que se refere ao tempo que o/a trabalhador/a manterá o direito ao acesso aos benefícios após o desemprego, a cessação de contribuições ou do benefício anterior, entre outras situações.

São gigantescos os desafios apresentados no enfrentamento às limitações presentes no acesso aos direitos previdenciários, considerando cobertura previdenciária, critérios de acesso, valores de benefícios, operacionalização da política previdenciária e complexidade da legislação, dentre outros aspectos. A política de previdência social voltada para o RGPS é operacionalizada pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), autarquia pública federal.

As políticas sociais nas sociedades capitalistas são constituídas visando atender à lógica do capital de acumulação e de reprodução da força de trabalho, e também atender às necessidades de proteção da classe trabalhadora. O trabalho assalariado ganha centralidade nesta construção, conforme aponta Mota (1995) ao afirmar que a estruturação dos sistemas de proteção social nas sociedades capitalistas ocidentais se vincula ao “processo de assalariamento na fase de acumulação intensiva” (MOTA, 1995, p. 125). A constituição da política de previdência social está relacionada intrinsecamente à política econômica adotada e à correlação de forças existentes entre as classes sociais antagônicas presentes em determinado contexto histórico. “A relação entre acumulação do capital, organização do trabalho e proteção social” (SILVA, 2012, p. 69) se revela como um processo dinâmico, contraditório e histórico, e que deve ser apreendido dentro de uma concepção de totalidade, sem qualquer transposição automática de modelos e configurações.

Faleiros (1985) ressalta que na América Latina a classe operária foi a força propulsora para a implantação dos seguros sociais e tal força só se manifestou quando as condições de industrialização e organização foram favoráveis. A intervenção do Estado se deu de forma gradual, considerando as diversas forças sociais. Houve a exclusão dos camponeses, favorecendo a oligarquia rural e a incorporação dos operários se realizou “por categoria, por seguros e por regiões, contribuindo para a manutenção da paz social na indústria” (FALEIROS, 1985, p. 124) e fazendo com que as contribuições dos trabalhadores custeassem a reprodução da força de trabalho.

Nas primeiras décadas do século XX no Brasil, no início do processo de industrialização e urbanização dos grandes centros, a ampliação dos conflitos na relação capital/trabalho exigiu a intervenção pública do Estado. O país – cujas características em relação ao capitalismo mundial significam periférico e dependente, com uma formação social constituída no escravismo, no colonialismo, no patrimonialismo, com uma burguesia em ascensão, azeitada à oligarquia rural existente, sem rupturas e com uma economia agroexportadora fortemente dependente do mercado externo – vivia tensões, nas quais as expressões da questão social, como a crescente desigualdade social e o desemprego estrutural, não poderiam ser mais tratadas no âmbito privado e/ou só com o poder repressivo do Estado.

As demandas de proteção social em relação ao trabalho favoreceram a organização de uma classe operária em ascensão no país. A luta por proteção social em situações específicas vivenciadas pela classe trabalhadora e seus dependentes, como adoecimento e velhice, ensejou o surgimento das primeiras conquistas legais. Boschetti (2009, p.326) destaca que no “Brasil, a lógica do seguro estruturou e estabeleceu os critérios de acesso da previdência e da saúde desde a década de 1923 até a Constituição de 1988”.

A Lei Eloy Chaves, de 1923, é considerada, oficialmente, o marco inicial da previdência Social no Brasil. Ela criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP), vinculada à empresa de estrada de ferro no país. A organização era em forma de instituições de natureza civil e privada. O Estado, apesar de imposição legal, no que se refere à criação e regulamentação, não participava diretamente da administração e custeio. Só intervinha em situações extremas, em conflitos. Em 1933 é criado o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) voltado para os trabalhadores marítimos, iniciando o processo de apropriação, pelo Estado, da política de previdência social, abrangendo o sistema de contribuição e gerenciamento. Vianna (2000) ressalta que através da filiação compulsória, sob o regime de capitalização, se constituíam os IAPs como autarquias vinculadas ao Ministério do Trabalho. Depois de um longo processo, em 1960, houve a promulgação da Lei Orgânica de Previdência Social que uniformizou os benefícios e serviços prestados pelos IAPs. Em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) houve a unificação dos Institutos existentes, exceto do IPASE.

O modelo econômico monopolista em vigor no país neste período exige

[...] o aprofundamento da abertura ao capital estrangeiro, o que ensejou mudanças no processo tecnológico de produção e necessidade de novo mercado consumidor. Por outro lado, o modelo exigiu o controle da população pelo esvaziamento das reivindicações sociais e rebaixamento salarial. Isto veio explicar os motivos de ampliação da política previdenciária acionada como mecanismo compensatório (BRASIL, 1994, p. 8).

Em 1977, houve a criação do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), uma racionalização técnico-administrativa que confirma o caráter de seguro social pela relação contribuição-beneficiário. E foi instituída também, neste ano, a previdência complementar privada. Assim, houve a expansão do sistema pós 1964 na qual Mota (1995, p.43) destaca que é “a relação existente entre as fases de desenvolvimento do processo produtivo, a constituição do trabalhador coletivo, as formas de produção de mais-valia e os mecanismos de reprodução do salariado, que ampara a lógica de sua expansão”.

Nas décadas de 1970 e 1980, com a exaustão do governo militar e a forte crise econômica, grandes mobilizações se alastram pelo país, exigindo o restabelecimento das liberdades democráticas. Nova Constituição é elaborada, onde a seguridade social é concebida como direito social, reafirmando a responsabilidade do poder público neste processo. A Constituição Federal de 1988, de caráter reformista, apresenta importantes avanços em relação aos direitos previdenciários, com destaque para a universalização de cobertura e de atendimento, equidade e uniformidade entre benefícios urbanos e rurais, piso de um salário mínimo para os benefícios, pensão por morte para cônjuge homem, alteração

mais vantajosa no cálculo dos benefícios e diversidade da base de financiamento da seguridade social, dentre outros avanços.

Mas com a adesão do país ao neoliberalismo, na década de 1990, a regulamentação dos direitos previdenciários previsto na Constituição Federal, através da Lei 8.213/91, impôs redutores aos direitos da previdência social, como o aumento de carência para fins de aposentadoria e a desvinculação dos reajustes dos benefícios do reajuste do salário mínimo. Com a crise estrutural da economia no país, incluindo inflação acelerada, aumento do desemprego, da pobreza e da desigualdade social, endividamento externo e interno face à situação pós milagre econômico, aliados aos fatores externos provenientes da crise energética dos anos 1970 e do esgotamento do processo de acumulação baseado no pacto fordista keynesiano, a disputa do fundo público se aprofunda e há a intensificação da mercantilização da política da previdência social, visando à acumulação do capital financeiro. O Estado assume cada vez mais a função voltada para providenciar as condições gerais de produção (MANDEL, 1985). O modelo de previdência social baseado na repartição, no qual se resgata a noção de solidariedade de classe, de pacto entre gerações e da dimensão pública, e que foi instituído com a Constituição de 1988, mesmo de forma incipiente, é cada vez mais substituído pelo modelo de capitalização, que enfatiza a proteção securitária individual e “entrega os recursos construídos pelo trabalho para a utilização do capital que, somente pela exploração dos trabalhadores poderá fazer estes recursos multiplicarem” (GRANEMANN; SALDANHA, 2003, p. 4).

Em 1990 é criado o Instituto Nacional de Seguro Social, consolidando a previdência social pública na ótica do seguro. Tem-se a ampliação da Previdência privada complementar, favorecendo o acesso a quase totalidade dos trabalhadores, incluindo os servidores públicos, na compra de seguros previdenciários privados. A contrarreforma (BEHRING, 2003) da previdência social assume posição estratégica, no neoliberalismo, no Brasil, a partir dos anos 1990, não sendo “meros arranjos conjunturais para um equilíbrio de caixa, como apregoa o governo, mas um processo de refundação das relações de acumulação e das relações de classe” (FALEIROS, 2000, p. 102).

O que se vivencia nos últimos anos é a agudização desse processo e o firme propósito de utilizar a previdência social como nicho de acumulação do capital, sendo o Estado o grande orquestrador, a serviço do capital financeiro. Nesta perspectiva, ocorre a desestruturação do Estado-providência, pois o fundo público precisa fazer parte da margem do lucro (OLIVEIRA, 1988). Os processos contrarreformistas se deram de forma contínua a partir dos anos 1990, em diferentes governos e com diferentes intensidades com a justificativa da inviabilidade econômica da previdência social pública. No governo Fernando Henrique Cardoso foi aprovada a Emenda Constitucional 20, em 1998. No governo Lula, as aprovações das EC 41 em 2003 e EC 47 em 2005 abrangeram mudanças no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), referentes aos servidores públicos. No governo Dilma Roussef, destaca-se a imposição de medidas restritivas aos/as segurados/as e dependentes do RGPS, via medidas provisórias, e posteriormente aprovadas em leis, como restrição no acesso à pensão por morte e ao seguro-desemprego.

A aprovação da Emenda Constitucional 103/19 no governo Bolsonaro promoveu uma das mais profundas e restritivas contrarreformas da previdência social no país. Ressalta-se a desconstitucionalização dos direitos previdenciários, priorizando regulamentações via atos infraconstitucionais; a adoção de medidas restritivas no acesso aos benefícios como

aumento da idade e de tempo de contribuição e atrelamento de um quesito ao outro; a restrição nas regras de acumulação de benefícios, com diminuição de valores recebidos nas situações de acúmulo de pensão por morte com aposentadorias; ataque ao orçamento único da seguridade social ao estabelecer rubricas próprias para as três políticas que compõem a seguridade social; redução drástica no valor dos benefícios incluindo aposentadorias e pensões. Destaca-se a aposentadoria por incapacidade laboral, que antes correspondia a 100% do salário de benefício e que após a EC 103/2019 diminuiu para 60%, além do próprio cálculo do salário de benefício também ter sofrido alteração que reduziu o seu valor. Outra mudança refere-se à permissão para a previdência complementar aberta no serviço público além da instituição de alíquotas progressivas de contribuição social para servidores públicos. A gestão de benefícios, em relação aos benefícios não programados, poderá ser privada. As propostas contrarreformistas avançam na utilização da previdência social pública como um nicho de acumulação, no qual o capital financeiro é alimentado vorazmente pelo fundo público e pela renda do trabalho.

As demandas previdenciárias são frequentes em diferentes espaços sócio-ocupacionais e muitas vezes, uma simples divulgação das informações concretiza um direito. É fundamental conhecer, problematizar e defender a previdência social pública, contribuindo para seu fortalecimento na ótica da ampliação de direitos. Aglutinar forças em defesa da previdência social pública e de qualidade é tarefa imprescindível e necessária. Os desafios são imensos, mas a reafirmação cotidiana das diretrizes profissionais em consonância com o projeto ético político mostrará caminhos, ações, possibilidades e estratégias, sem fatalismo ou messianismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEHRING, E. R. Brasil em contra-reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOSCHETTI, I. A política de seguridade social no Brasil In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRASIL. Constituição Federativa do Brasil, atualizada. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em 25 de nov. de 2022.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social/Instituto Nacional de Seguro Social. Matriz teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social. Brasília: MPAS/INSS/ Divisão de Serviço Social, 1994.
- FALEIROS, V. P. A política social do Estado capitalista: as funções da Previdência e da Assistência Social, 4 ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- _____. A questão da reforma da Previdência Social no Brasil. In: Ser Social, n.7, p. 97-116, jul.-dez., 2000.
- GRANEMANN, S. SALDANHA, J. M. B. Os fundos de pensão e a acumulação capitalista. Jornal Opinião Socialista 150 ed. (15 a 28/05/2003). Disponível em: <www.assistentesocial.com.br>. Acesso em 6 de jun. de 2005.
- MANDEL, E. O capitalismo tardio, 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

- MOTA, A. E. Cultura da crise e seguridade social – um estudo sobre as tendências a previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.
- OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor – capital, força de trabalho e fundo público. In: Os direitos do antivalor. Petrópolis: Vozes, 1988.
- SILVA, M. L. L. Previdência Social no Brasil: (des.) estruturação do Trabalho e Condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.