




A dinâmica do desenho da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022

The Dynamics of Brazilian Social Security Policy Design: An Analysis from 1923 to 2022

Lizandro Lui¹ 

Luciana Leite Lima² 

Fabricio Augusto da Silva Martins³ 

Rafael Barbosa de Aguiar⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2024v9n2.67

Recebido em: 28/07/2023

Aprovado em: 18/05/2025

Resumo: Este artigo explora a evolução da política previdenciária brasileira sob a perspectiva do desenho das políticas públicas, focando nos elementos público-alvo e instrumentos (benefícios e fontes de custeio) desde sua criação em 1923 até 2022. O objetivo é compreender como esses elementos se transformaram ao longo do tempo e as implicações dessas mudanças para a política pública. A metodologia adotada é qualitativa, com pesquisa documental e análise comparativa de legislações importantes, como a Lei Eloy Chaves (1923), a Lei Orgânica da Previdência Social (1960), a Consolidação das Leis da Previdência Social (1976) e o Regime Geral de Previdência Social (1991). Os resultados revelam que a política previdenciária evoluiu de maneira incremental, ampliando progressivamente o público-alvo e diversificando os benefícios, com ajustes necessários para equilibrar inclusão social e sustentabilidade financeira. A pesquisa contribui para a literatura sobre o desenho de políticas públicas e fornece subsídios para entender a história e os desafios da seguridade social no Brasil.

Palavras-chave: desenho das políticas públicas; previdência social; público-alvo; instrumentos de custeio.

¹ Escola de Políticas Públicas e Governo - Fundação Getúlio Vargas, Brasília DF – E-mail: lizandrolui@gmail.com

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

³ Fundação Getúlio Vargas (FGV) – E-mail: fabricio.mestrando@gmail.com

⁴ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – E-mail: rafaelba@yahoo.com.br

Abstract: This article explores the evolution of Brazilian social security policy through the lens of policy design, focusing on the target population and instruments (benefits and funding sources) from its inception in 1923 to 2022. The objective is to understand how these elements have transformed over time and the implications of these changes for public policy. The methodology adopted is qualitative, involving documentary research and comparative analysis of important legislation, such as the Eloy Chaves Law (1923), the Organic Law of Social Security (1960), the Consolidation of Social Security Laws (1976), and the General Social Security Regime (1991). The results reveal that social security policy has evolved incrementally, progressively expanding the target population and diversifying benefits, with necessary adjustments to balance social inclusion and financial sustainability. The research contributes to the literature on policy design and provides insights into the history and challenges of social security in Brazil.

Keywords: policy design; social security; target population; costing instruments.

1. INTRODUÇÃO

A perspectiva do desenho das políticas públicas (*policy design*) tem ganhado a atenção de pesquisadores brasileiros, especialmente aqueles dedicados ao campo de análise das políticas públicas (Aguiar et al., 2022; Direito & Koga, 2020; Lima et al., 2021; Santos et al., 2022). Essa área de estudos foi impulsionada, ainda na década de 1980, por Linder e Peters (1988) que distinguiram analiticamente o conceito de desenho da política de seu processo de elaboração – este último, voltado à análise da dinâmica dos atores sociais, seus conflitos, ideias e dinâmicas de ação.

Tal distinção libertou o desenho de seu processo, conferindo-lhe um estatuto próprio e, portanto, passível de ser analisado pela comunidade científica autonomamente. Entende-se por desenho de políticas públicas os aspectos substantivos que compõem sua forma e conteúdo, tais como: modelagem do problema, objetivos, instrumentos, público-alvo, beneficiários, regras de inclusão e exclusão, racionalidades subjacentes e sistema de governança (Howlett et al., 2015; Howlett & Mukherjee, 2017; Virani et al., 2023).

A perspectiva do desenho demonstra potencial analítico principalmente considerando duas circunstâncias: (i) quando se observa a qualidade da configuração do desenho contemporâneo de uma política pública e (ii) em

Lui et al. *O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.*

situações em que se busca compreender a evolução dos elementos que compuseram a política ao longo do tempo. Nesse sentido, o presente artigo, alinhado à segunda proposição, objetiva compreender a evolução dos elementos público-alvo e instrumentos da política previdenciária brasileira desde a sua criação, em 1923, até 2022. A análise realizada apontou a existência de quatro importantes momentos de (re)estruturação da política: (i) a promulgação da Lei Eloy Chavez, em 1923, quando a política previdenciária foi criada formalmente no país; (ii) em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), (iii) em 1976, com a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) e, por fim, iv) em 1988, com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e suas extensões até 2022. Em cada um destes momentos, serão analisadas as configurações do desenho do público-alvo e dos instrumentos. O objetivo é sistematizar esses elementos comparativamente, mostrar como mudam ao longo do tempo e quais são as implicações para a política pública.

A previdência social é um dos pilares da seguridade social brasileira, juntamente com a saúde e assistência social. A evolução histórica dos sistemas de saúde e de assistência social brasileiros já foram vastamente estudadas (Cortes, 1998; Escorel et al., 2016; Margarites, 2020; Paim, 2018; Vaitsman et al., 2009); contudo, a política previdenciária não teve o mesmo destaque entre os analistas de políticas públicas (Draibe, 2003; Oliveira, 2019). Diferente da saúde e da assistência social, a previdência social não conta com uma descentralização político-administrativa e canais de participação e controle social nos municípios brasileiros. Pelo contrário, a política permaneceu sob controle da administração federal. Além disso, sua importância no projeto de seguridade social inscrito na Constituição Federal de 1988 inspira que estudos abordem o desenho da política ao longo do tempo.

Este estudo busca contribuir para a literatura sobre desenho das políticas públicas investigando a evolução da política previdenciária brasileira ao longo do tempo. A proposta é somar esforços e avançar no entendimento sobre a construção da seguridade social no Brasil. Argumenta-se que a abordagem teórica adotada, aliada à sua aplicação em uma pesquisa empírica,

tem o potencial de gerar novas ideias e questões de pesquisa relacionadas à história das políticas públicas, com implicações para diversas áreas do conhecimento no Brasil. Assim, este artigo se justifica por sua relevância teórica e empírica.

Este artigo é formado por três partes, além da introdução e conclusão. A primeira delas traça a perspectiva do desenho das políticas públicas e sua aplicação ao estudo da política previdenciária brasileira. A segunda exhibe marcos relevantes da Política Previdenciária Brasileira desde sua criação até 2022. A terceira detalha os procedimentos metodológicos e a quarta apresenta resultados e discussão, analisando os elementos do desenho especialmente da Lei Eloy Chaves (1923), LOPS (1960), CLPS (1970) e Regime Geral de Previdência Social (1988).

2. REFERENCIAL TEÓRICO E CONTEXTO EMPÍRICO

2.1. Desenho de políticas públicas: conceitos para a análise da política previdenciária

O desenho de uma política pública é composto por um conjunto dinâmico de elementos que interagem e se desenvolvem ao longo do tempo. Nesse contexto, uma preocupação fundamental para os formuladores de políticas é assegurar o alinhamento entre essas micro dimensões mantendo a coerência de objetivos, a consistência de instrumentos e a congruência entre eles (Howlett et al., 2015), características que conferem ao desenho um maior potencial de gerar efetividade. Embora o aspecto temporal seja primordial para o desenho das políticas, poucos estudos têm lidado com a inter-relação entre a dinâmica contextual e os ajustes necessários para garantir a robustez das políticas. Isso é relevante uma vez que os desenhos de políticas tendem a evoluir ao longo do tempo, baseando-se nos legados de escolhas anteriores (van Geet et al., 2019).

Lima et al. (2021; 2022) assumem que a qualidade do desenho é uma variável relevante para explicar o desempenho das políticas. Nesse sentido, a finalidade de seu estudo é contribuir para a qualificação do processo de

formulação e de seus resultados. Lima et al. (2021) apresentam como elementos constitutivos do desenho de uma política pública: problemas, objetivos, instrumentos, beneficiários e resultados. No presente estudo, nos concentraremos na análise de dois deles: público-alvo/beneficiários e instrumentos, esse último desdobrado em dois: benefícios e fontes de custeio da política brasileira de seguridade social.

As pesquisas que versam a respeito da perspectiva do desenho das políticas públicas afirmam que elas são formuladas e perseguem seus objetivos por meio de instrumentos (Direito & Koga, 2020; Lascoumes & Le Gales, 2007). Lascoumes e Le Gales (2007) foram os pioneiros no debate deste tema, argumentando que os instrumentos de políticas públicas são mecanismos voltados para o desenvolvimento de transformações na sociedade. Dessa forma, eles impactam diretamente as ações de indivíduos e grupos sociais na criação, distribuição e utilização de bens e serviços públicos.

Ainda, de acordo Lima et al. (2022), os instrumentos referem-se às técnicas por meio das quais os governos geram, avaliam e implementam opções de políticas conforme seus objetivos. Por fim, Direito e Koga (2020) informam que os instrumentos evidenciam a relação entre a forma como o Estado intervém na sociedade e seus propósitos. Nessa perspectiva, a análise de desenhos permite entender se e como o governo consegue influenciar o comportamento dos agentes sociais em direção ao resultado esperado das políticas, uma vez que os instrumentos consistem em ações governamentais destinadas a organizar, regulamentar, estimular ou inibir certas condutas sociais.

No que tange aos estudos sobre os grupos beneficiários, estes estão bastante concentrados em torno da teoria da construção social das populações-alvo (Schneider & Ingram, 1988, 1993). A abordagem assume que os formuladores de política pública constroem socialmente as populações-alvo em termos positivos e negativos e distribuem benefícios e fardos que refletem e perpetuam essas construções. Dessa forma, conforme apontam Schneider e Ingram (1993), o desenho gera consequências sociais e políticas não somente

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

no bem-estar material, mas na reputação social e em como os segmentos da população veem seu relacionamento com o governo e com o Estado.

A política brasileira de previdência social passou, ao longo do último século, por um amplo conjunto de transformações, principalmente no que tange ao seu público-alvo e aos seus instrumentos de custeio e distribuição de benefícios. Contudo, pouco ainda se sabe sobre a evolução do desenho dessa política e como ela se constituiu ao longo do tempo. Argumenta-se que a compreensão da evolução desses elementos da política fornecerá subsídios para a discussão sobre a formação do Estado de bem-estar social brasileiro. Draibe (2003) aponta que a formação do *welfare state* no país passou por um amplo conjunto de ciclos de transformação ao longo do século XX até estabelecer os direitos sociais inscritos na Carta Magna de 1988. Os dados apresentados na sequência contribuirão na compreensão dessa história.

2.2. Política Previdenciária Brasileira: marcos relevantes de criação (1923), expansões (1960 e 1970) e atualização (1988)

A previdência social brasileira teve seu início em 1923 com a Lei Eloy Chaves, que contemplava somente os empregados de estradas de ferro, objetivando garantir a eles e a seus dependentes meios de subsistência em caso de afastamento das atividades laborais por motivos de doença (Brasil, 1923a; Draibe & Riesco, 2011). Ainda em 1923, foi instituído o Conselho Nacional do Trabalho, através do Decreto nº 16.037, de 30 de abril, com o objetivo de estudar e reformular o sistema previdenciário brasileiro (Brasil, 1923b). Nos anos seguintes, a legislação evoluiu significativamente, ampliando o escopo de cobertura e as modalidades de benefícios. Em 1926, o Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro, ampliou o público-alvo para incluir outras categorias, além dos ferroviários, como os marítimos, alterando também os beneficiários da pensão por morte; a forma de concessão dos benefícios, inclusive os requisitos; o cálculo para concessão, como também a indenização por acidente de trabalho; e eliminou a cumulatividade da aposentadoria com outro recurso financeiro (Brasil, 1926).

Lui et al. *O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.*

A década de 1930 foi marcada por diversas extensões de direitos e criações de institutos. Em 1931 ocorreu a extensão da cobertura para trabalhadores de serviços públicos de transporte, luz, força, telégrafos, das telefonias, dos portos, das empresas de água e esgotos, dentre outros (Decreto nº 20.465, de 1º de outubro) (Brasil, 1931). Em 1933, foi criado o Regime Próprio de Previdência para servidores públicos, incluindo marítimos e pescadores como compulsórios e empregados brasileiros das agências e empresas brasileiras de navegação nos países estrangeiros; empregados estrangeiros; empregados das cooperativas administradas ou fiscalizadas; professores das escolas que se destinavam exclusivamente aos empregados ou aos filhos destes; médicos e farmacêuticos — todos vinculados à atividade marítima, como facultativos (Decreto nº 22.872, de 29 de junho) (Brasil, 1933). Em 1934, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários e a inclusão da previdência como direito na Constituição Federal (Decreto nº 24.615, de 9 de julho) (Brasil, 1934); em 1936, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Lei nº 367, de 31 de dezembro) (Brasil, 1936). Em 1937, a Constituição Federal trouxe em seu texto direitos sociais, determinando ao Estado a criação do seguro de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidente de trabalho (CF/37) (Brasil, 1937). Em 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro) (Brasil, 1938) e, em 1939, o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva e ocorreu a reorganização do Conselho Nacional do Trabalho (Decreto-Lei nº 1.355) (Brasil, 1939).

Na década de 1940 foi instituída a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, vigente até hoje, com diversas alterações (Brasil, 1943), e criado o Instituto de Serviços Sociais do Brasil, pelo Decreto nº 7.526, de 7 de maio de 1945, ampliando a cobertura para todos os brasileiros (Brasil, 1945). Já nos anos 1950, mais precisamente em 1953, foi feita a fusão de caixas de aposentadoria e pensões em uma única instituição (Castro & Lazzari, 2016; Horvarth Jr., 2014).

A Lei Orgânica da Previdência Social de 1960 representou um marco na história da previdência brasileira, unificando as diversas legislações anteriores

e ampliando significativamente a cobertura do sistema (Brasil, 1960; Castro & Lazzari, 2016). A partir dessa lei, a previdência passou a ser um direito de todos os trabalhadores e seus dependentes, independentemente da natureza do trabalho. Nessa mesma década, em 1963, foram institucionalizados o salário-família (Lei nº 4.266), o abono especial para aposentados e pensionistas (Lei nº 4.281) (Brasil, 1963a) e o Estatuto do Trabalhador Rural, incluindo também seus dependentes (Lei nº 4.214). Já em 1966, por meio do Decreto-lei nº 66, ocorreu a reconfiguração do público-alvo, benefícios e fontes de custeio, com a inclusão de novos benefícios como auxílio-doença, aposentadoria por tempo de serviço, dentre outros (Brasil, 1966). Por fim, em 1967, o Decreto nº 61.784 criou o Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT) (Brasil, 1967; Ibrahim, 2015).

Considerando a década de 70, em 1971 a Lei Complementar nº 11 constituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL), com benefícios específicos para trabalhadores rurais; em 1972, a Lei nº 5.859 incluiu os empregados domésticos no sistema previdenciário; em 1973, a Lei nº 5.890 ampliou o conceito de trabalhador e incluiu a companheira como dependente; em 1974, a Lei nº 6.179 (Brasil, 1974b) incluiu maiores de 70 anos e inválidos no sistema, com benefício de renda mensal vitalícia; em 1976, a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) unificou e sistematizou a legislação previdenciária, ampliando a cobertura e os benefícios.

Nos anos 80, a nova edição da CLPS, de 1984, incluiu novos benefícios como renda mensal vitalícia, prestações por acidente de trabalho e pensão especial para portadores de “síndrome da talidomida”, além da ampliação das fontes de custeio. Com a Constituição Federal de 1988 foi criado um capítulo específico sobre a Seguridade Social, estabelecendo o Regime Geral de Previdência Social, Regime Próprio de Previdência Social e o Regime Complementar (Brasil, 1988; Rocha, 2021; Santos, 2022). A partir de 1991, com a promulgação das Leis nº 8.213 e nº 8.212, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi instituído, consolidando as diversas legislações anteriores e adaptando o sistema às novas demandas da sociedade (Brasil, 1991a; 1991b; Rocha, 2021; Santos, 2022).

Por fim, as décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por diversas Emendas Constitucionais (EC 3/93, EC 20/98, EC 41/03, EC 47/05, EC 70/12, EC 88/15 e EC 103/2019) que promoveram reformas na previdência, alterando regras de cálculo, idade mínima, tempo de contribuição e outras condições para acesso aos benefícios (Brasil, 1993a; 1998; 2003a; 2005a; 2012a; 2015; 2019; Rocha, 2021; Santos, 2022). Ademais, leis complementares e ordinárias introduziram novas regras e benefícios, como a criação do Programa Empresa Cidadã, a inclusão do trabalhador rural de pequeno prazo e a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para gerir e administrar o RGPS.

A Figura 1 apresenta um comparativo das legislações de cada bloco temático e os elementos de desenho como fins de elucidar a evolução normativa e suas principais alterações.

Figura 1: Comparativo entre as principais legislações e os elementos de desenho

Elemento do Desenho	Lei Eloy Chaves (1923)	LOPS (1960)	CLPS (1976)	CF/88 e RGPS (1991)
Problema/ Desafios	Ausência de proteção social para trabalhadores ferroviários.	Necessidade de unificação e ampliação do sistema previdenciário.	Consolidação das normas previdenciárias e inclusão de novos grupos.	Universalizar a proteção social e adaptar às novas demandas econômicas.
Público-alvo/ Beneficiários	Trabalhadores ferroviários e seus dependentes.	Trabalhadores urbanos e rurais, formais, autônomos e seus dependentes.	Trabalhadores formais, rurais, domésticos, autônomos e seus dependentes.	Todos os trabalhadores do setor privado (urbanos e rurais) e seus dependentes.
Objetivos	Prover subsistência em casos de invalidez, doença ou morte.	Ampliar a cobertura e garantir proteção social a mais categorias de trabalhadores.	Uniformizar e organizar o sistema, ampliando benefícios e categorias protegidas.	Garantir proteção social ampla, com integração urbana e rural.
Instrumentos de Implementação	Benefícios: aposentadorias por invalidez e idade, pensão por morte e assistência médica.	Benefícios: aposentadorias, pensão, auxílio-doença, assistência médica e farmacêutica.	Benefícios ampliados: renda mensal vitalícia, pensão especial e aposentadoria por tempo de serviço.	Benefícios diversificados: aposentadoria por idade e tempo de contribuição, auxílio-doença, salário-maternidade, entre outros.

Fonte de Custeio	Contribuições de empregados e empregadores; taxas regulamentadas pelo Estado.	Contribuições tripartite: empregados, empregadores e Estado.	Contribuições obrigatórias de empregados, empregadores e segurados rurais.	Contribuições obrigatórias dos empregadores, empregados e segurados especiais.
Sistema de Governança	Caixas de aposentadoria geridas pelas empresas ferroviárias, sob regulação estatal.	Unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs); regulação centralizada pelo Estado.	Administração centralizada pelo INPS; criação de novas instituições (Dataprev, MPAS).	Administração centralizada pelo INSS, com regras definidas pelo Estado.
Mudanças Incrementais	Primeiro marco normativo da previdência social no Brasil, restrito a categorias específicas.	Unificação da legislação e ampliação significativa da cobertura previdenciária.	Consolidação normativa e inclusão de novos beneficiários, como trabalhadores rurais e domésticos.	Adaptação às novas demandas sociais e econômicas, integrando categorias urbanas e rurais.
Resultados/ Impactos	Proteção inicial restrita, com enfoque em categorias profissionais específicas.	Ampliação da inclusão social, maior equidade no acesso aos benefícios.	Consolidação de um sistema mais amplo e robusto, incluindo trabalhadores rurais e domésticos.	Sistema mais universal, integrado e sustentável, mas com desafios financeiros.

Nessa conjuntura de evolução da política previdenciária brasileira desde 1923 até 2022 e com base na perspectiva do desenho de políticas públicas, objetivamos lançar luz especificamente nas mudanças ocorridas ao longo do tempo nos públicos-alvo, benefícios e formas de custeios, trazendo uma análise pormenorizada das legislações. Para tanto, o próximo tópico apresenta os procedimentos metodológicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e comparativa, uma vez que procura analisar a política previdenciária brasileira por meio de dois dos seus elementos de desenho: público-alvo e instrumentos, sendo este último desdobrado em benefícios e formas de custeio, bem como sua evolução ao longo dos anos, desde a sua concepção até 2022. Para tanto, este estudo

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

baseou-se na metodologia qualitativa e pesquisa documental, coletando dados nas principais normativas relacionadas à política.

Dessa forma, os dados são provenientes principalmente da Lei Eloy Chaves, do Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923; da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960; da Consolidação das Leis da Previdência Social – CLPS, do Decreto n. 77.077, de 24 de janeiro de 1976; e por fim, do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, garantido na CF/88 e institucionalizado pela Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, estendendo-se até a Emenda Constitucional de 2019. A Figura 2 elenca os marcos temporais legais e seus respectivos blocos temáticos usados como fonte de dados.

Figura 2: Marcos temporais legais e seus blocos temáticos

Bloco Temático	Ano	Normativa
Criação (1923 a 1959)	1923	Decretos nº 4.682 e 16.0372
	1926	Decreto nº 5.109
	1930	Decreto nº 19.540
	1931	Decreto nº 20.465
	1933	Decreto nº 22.872
	1934	Decreto nº 24.615 e Constituição Federal
	1936	Lei nº 367
	1937	Constituição Federal
	1939	Decreto-Lei nº 1.355
	1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)
	1945	Decreto-Lei nº 7.526
Expansão – Fase 1 (1960 a 1975)	1960	Lei nº 3.807
	1963	Lei nº 4.266
	1966	Decreto-Lei nº 66
	1969	Decreto-Lei nº 717
	1967	Decreto nº 61.784
	1973	Lei nº 5.890/1973
Expansão – Fase 2 (1976 a 1987)	1976	Decreto nº 77.077 – CLP
	1984	Decreto nº 89.312
	1986	Decreto-lei nº 2.283
Atualização (1988 a 2022)	1988	Constituição Federal
	1991	Leis nº 8.212 e 8.213
	1998	Emenda Constitucional nº 20
	1999	Decreto nº 3.048
	2003	Emenda Constitucional nº 41
	2019	Emenda Constitucional nº 103

Como forma de organização dos dados, a análise foi dividida em quatro blocos temáticos: criação (1923 a 1959), expansões – fase 1 (1960 a 1975) e fase 2 (1976 a 1987) e atualização, que consiste na inserção como um dos três pilares do sistema de proteção social no Brasil (1988 a 2022). Ressaltamos que as categorias escolhidas foram informadas pela abordagem teórica do desenho das políticas públicas e os dados serão apresentados por meio de quadros comparativos entre as normas, procurando evidenciar a mudança nos elementos da política, a saber: público-alvo e instrumentos (benefício e fonte de custeio). Após o levantamento dos dados, esses foram comparados através de uma investigação evolutiva visando evidenciar as mudanças.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Criação, expansão e atualização da política previdenciária brasileira: em análise os elementos do desenho da Lei Eloy Chaves (1923), LOPS (1960), CLPS (1970) e Regime Geral de Previdência Social (1988)

A Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923, é considerada o marco inicial da previdência social brasileira (Draibe & Riesco, 2011); ela instituiu a caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários. Nesse sentido, por meio dela, as empresas das estradas de ferro do Brasil passaram a criar caixas de aposentadoria e pensão, cujo objetivo era dar proteção aos empregados em relação aos riscos de doença, invalidez, idade e morte, e sua administração era de competência da própria empresa (Júnior & Tanaca, 2005).

No primeiro momento, o público-alvo era específico, contemplava apenas os empregados das estradas de ferro do país, de forma que cada uma dessas empresas era obrigada a instituir o sistema previdenciário para atender seus funcionários e suas famílias. Os ferroviários contavam com assistência médica, medicamentos podiam ser obtidos por preço diferenciado, aposentadoria por invalidez (acidentária ou não) e aposentadoria ordinária. Os membros de suas famílias tinham direito ao recebimento de pensão por morte e assistência médica, desde que morassem sob o mesmo teto que o trabalhador e sob seu sustento (Brasil, 1923). A manutenção dos benefícios era

Lui et al. *O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.*

custeada pelos empregadores e pelos empregados; o Estado participava apenas regulamentando e criando, indiretamente, taxas pagas pelos usuários para a manutenção do sistema (Brasil, 1923). Para custear os benefícios, a legislação impôs à adesão do operário, que optasse pela participação, a necessidade de contribuição financeira.

Em 1933, o sistema que desde sua criação era administrado pelos próprios participantes, passou a ser gerido pelo Estado. Além disso, nesse mesmo ano, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); desencadeando as constituições, em 1934, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) e do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB); em 1936, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), entre outros. Apesar de ter havido uma proliferação de institutos de pensões, mudanças e evoluções no sistema ao longo das décadas resultaram na consolidação das normas através da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, que unificou a legislação previdenciária brasileira da época, representando um marco na história da previdência social no país.

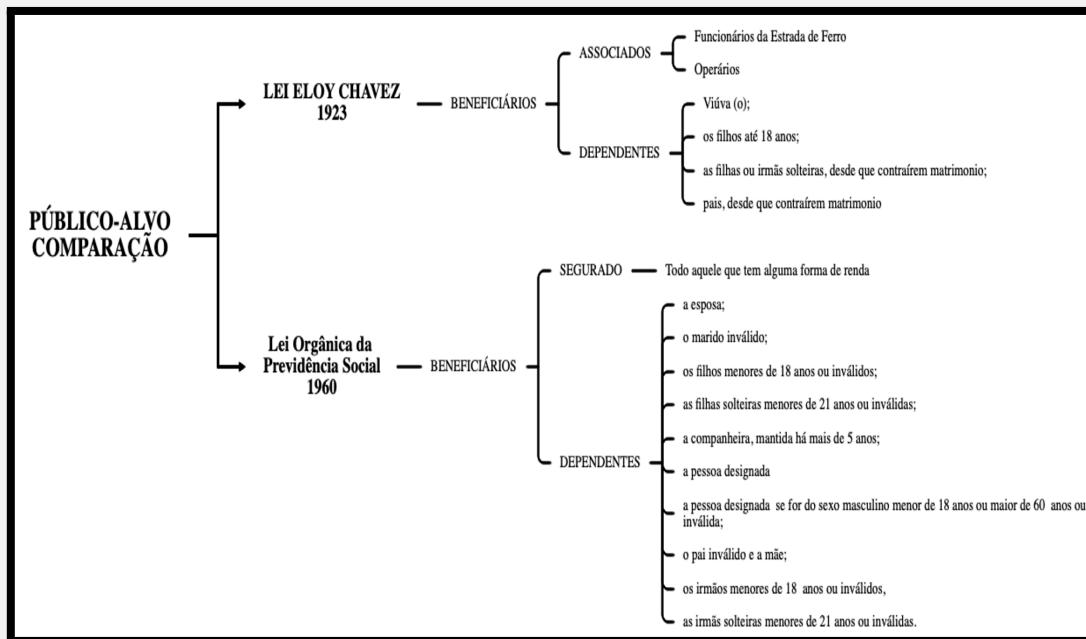
Com a implementação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), houve uma unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, resultando em uma melhoria significativa no atendimento do sistema previdenciário. Isso levou a uma maior inclusão da sociedade e um caminho em direção à universalização do sistema. A LOPS englobava tanto servidores civis quanto militares, desde que não estivessem vinculados ao sistema de previdência urbano e não contribuíssem para um regime próprio de previdência social de uma categoria específica, seja da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal.

Importante considerar que, no desenho de 1960, bastava exercer atividade laborativa para que, compulsoriamente, fosse inserido na política previdenciária. O público-alvo passou a ser quase a totalidade dos cidadãos que trabalhavam, que tinham renda, não mais apenas os empregados das estradas de ferro, ou de categorias específicas. Naquele momento, o direito e o

dever de contribuir seria de todos (Brasil, 1960). Ressalta-se ainda que os dependentes dos segurados também passaram a fazer parte do público-alvo.

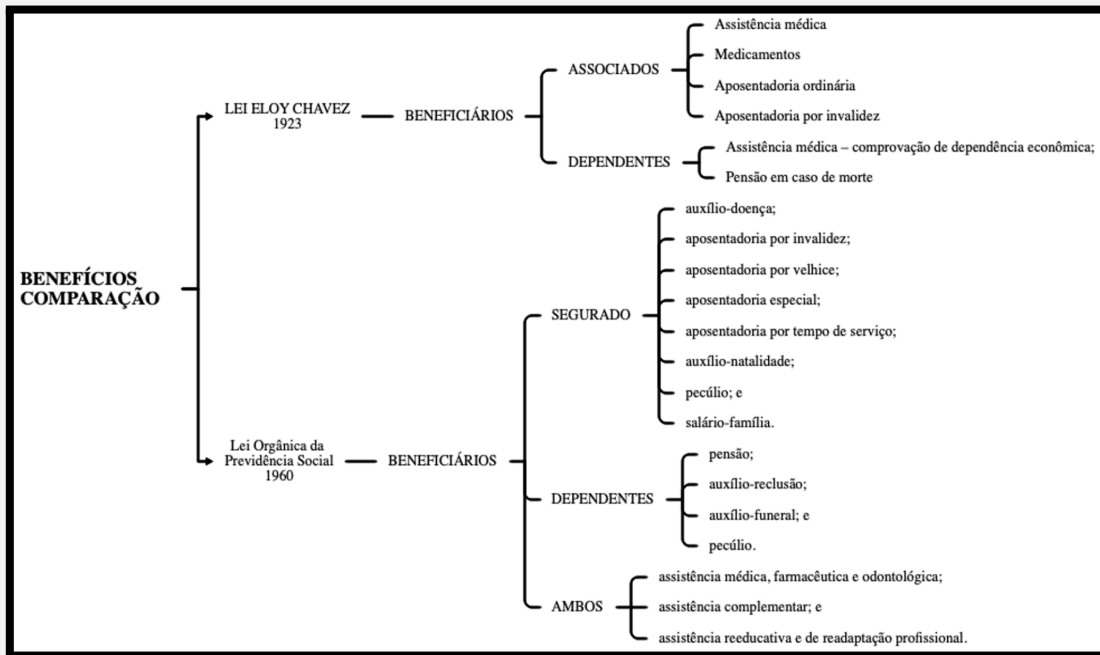
A Figura 3 apresenta, de forma comparada, a evolução do público-alvo ocorrida entre 1923 e 1960. Identifica-se que houve mudança na nomenclatura, de “associados” para “segurados”, respectivamente. Além disso, ocorreu um aumento expressivo do número de dependentes.

Figura 3: Público-Alvo: comparação do Público-Alvo entre a Lei Eloy Chaves e LOPS.



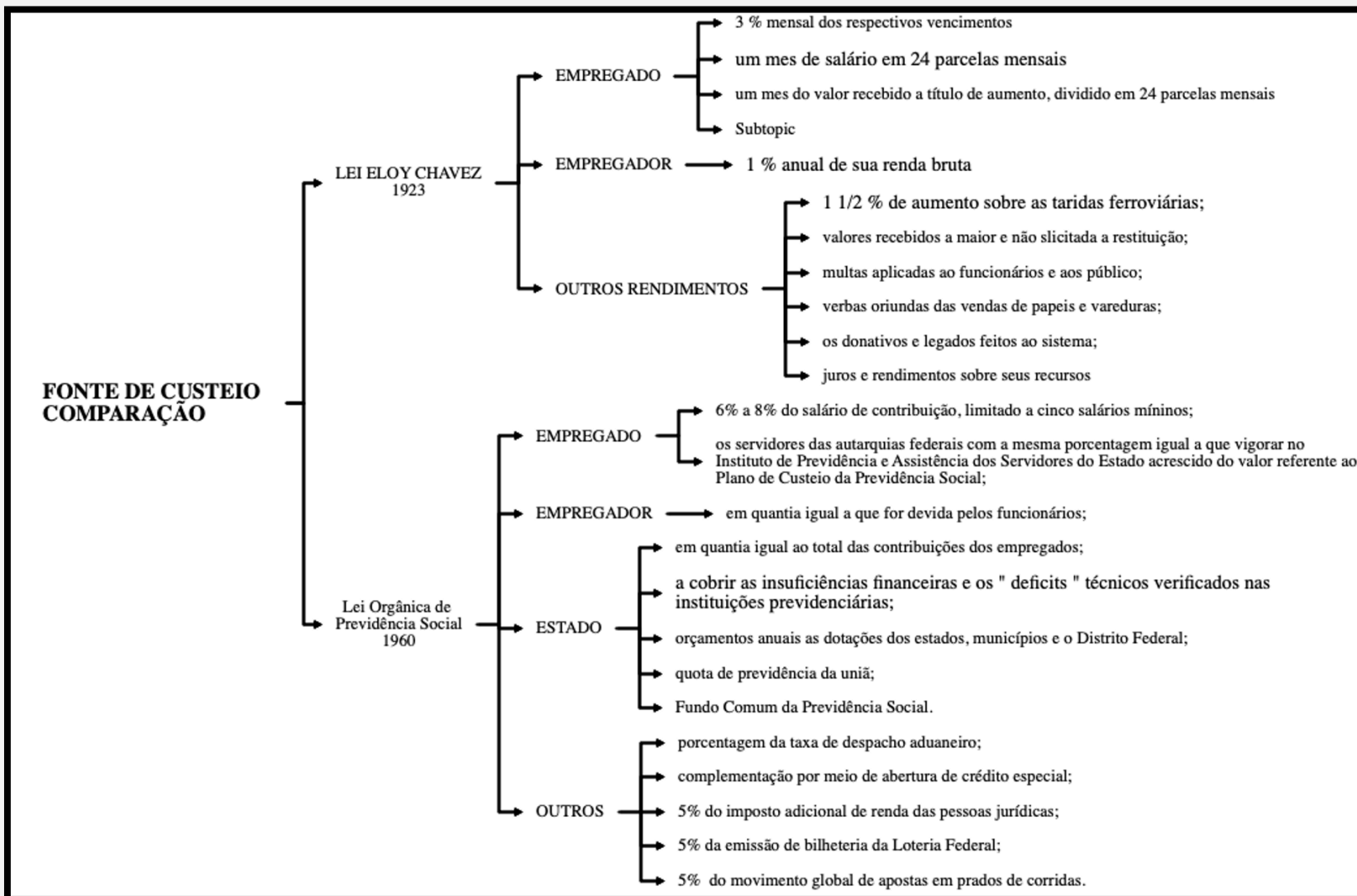
A Figura 4 apresenta uma comparação dos instrumentos da política, especificamente os benefícios previdenciários disponíveis em 1923 e 1960. Observa-se um aumento do número de benefícios oferecidos, tanto para o segurado quanto aos seus dependentes. Entre os novos benefícios introduzidos estão o auxílio-reclusão, o auxílio-natalidade e as assistências médica, farmacêutica e odontológica. Esse incremento evidencia uma diversificação dos bens e serviços fornecidos pela política, refletindo a complexificação de sua operação e o aumento do bem-estar promovido pelo acesso ampliado a esses recursos.

Figura 4: Benefícios: Comparação Instrumentos entre a Lei Eloy Chaves e LOPS.



No mesmo sentido, a Figura 5 apresenta os dados relativos às mudanças no instrumento analisado: as fontes de custeio da política de previdência. Verifica-se uma ampliação e diversificação das fontes de financiamento ao longo do tempo, destacando-se a inclusão do Estado no arranjo.

Figura 5: Fonte de custeio: Comparação dos Instrumentos entre a Lei Eloy Chaves e a LOPS.



Após a implantação da política de 1960, novas regras foram criadas a fim de acompanhar as demandas e as necessidades da sociedade. Tais alterações visavam promover uma contínua evolução normativa, de caráter incremental, pois os ajustes necessários foram ocorrendo por meio da edição de uma série de normas sem revogar as existentes até alcançar a Consolidação das Leis de Previdência Social (CLPS), em 1974.

Argumenta-se que as mudanças no público-alvo, benefícios e fonte de custeio, de 1923 para 1960, trouxeram maior efetividade ao sistema previdenciário, além de intentar oferecer proteção ampla aos cidadãos, trabalhadores, idosos e toda a sociedade. Nesse sentido, verifica-se que o Estado brasileiro editou diversas outras normas com o objetivo de alcançar a universalidade de atendimento, tais como a Lei nº 4.214, de 1963, que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – mais conhecido como FUNRURAL –, que dispunha acerca do Estatuto do Trabalhador Rural; já em 1966, o Estado reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); em seguida, a Constituição de 1967 trouxe o seguro de acidentes para integrar ao seguro de acidentes do trabalho no sistema previdenciário.

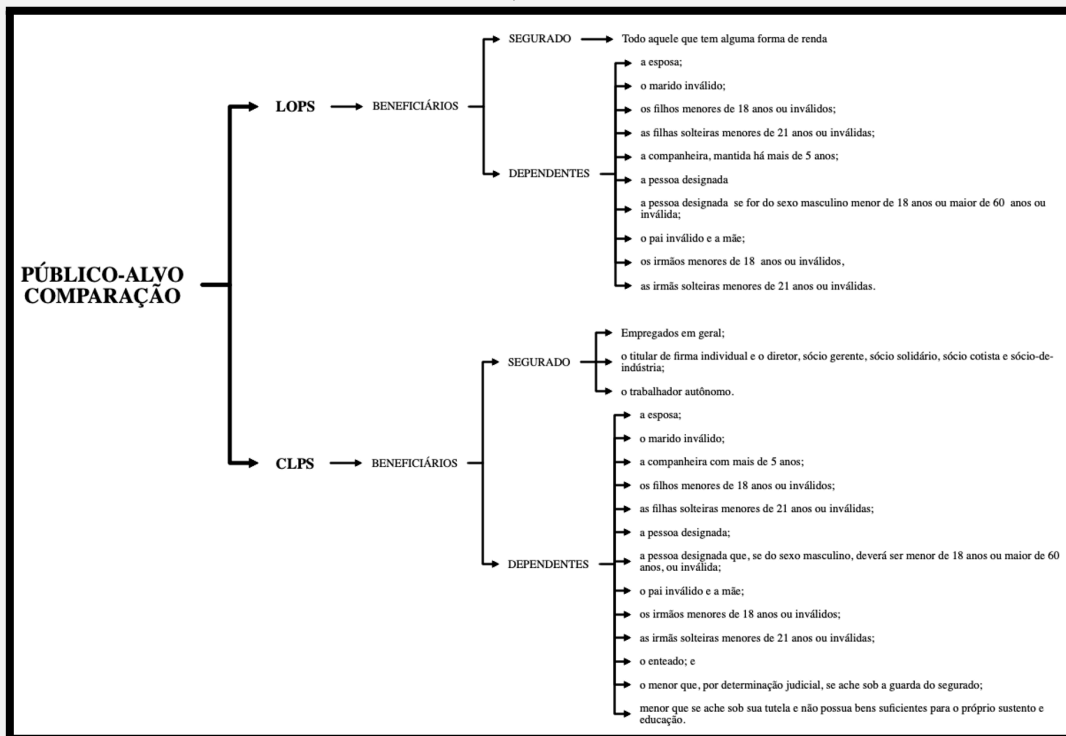
Tal movimento tem seguimento na década de 1970. O Estado incluiu, no ano de 1972, os empregados domésticos na Previdência Social e, no ano seguinte, instituiu o salário de benefício do jogador de futebol profissional. Em 1974, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social e a empresa de processamento de dados da previdência social (Dataprev). No mesmo ano, foi criado o benefício para atender as necessidades dos maiores de 70 anos ou “inválidos” (termo usado na época), conhecido como renda mensal vitalícia. No ano de 1975, os garimpeiros foram integrados ao regime dos trabalhadores rurais e, no mesmo ano, foi instituída a contagem recíproca, serviço público federal e de atividade privada, para fins de aposentadoria (Vianna, 2022).

Diante da criação de tantas normas que ajustavam o atendimento às categorias, a Consolidação das Leis da Previdência Social, por meio do Decreto nº 77.077/76, apresentou a evolução comparativa nos elementos da política estudada e os ajustes implementados nos instrumentos benefício e

fonte de custeio. O público-alvo previsto no Decreto não só incluía os servidores civis e militares da União, Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, como também das respectivas autarquias, sujeitos a regimes próprios de previdência social; assim como os trabalhadores rurais, definidos na forma da legislação própria. Além disso, salienta-se que ao empregado que prestasse exclusivamente serviços de natureza rural era garantida a condição de segurado do Instituto Nacional de Previdência Social (Brasil, 1976).

A nova configuração dada ao elemento público-alvo, exposta na Figura 6, demonstra as diferenças existentes entre a LOPS, de 1960, e a CLPS de 1976.

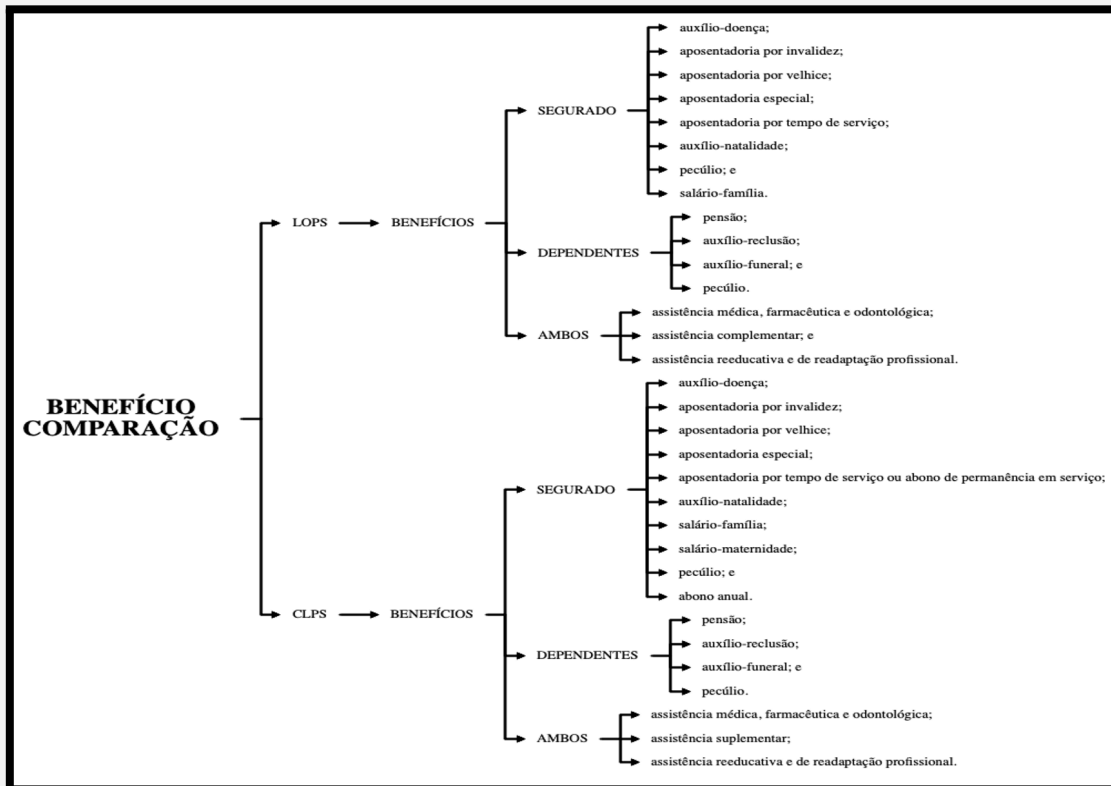
Figura 6: Público-Alvo: Comparação Instrumentos entre a LOPS, de 1960, e a CLPS, de 1976.



Os benefícios previstos na legislação de 1976 sofreram os ajustes necessários a acompanhar a evolução do público-alvo. É importante considerar que no período que compreendeu 1960-1976 houve a promulgação quase anual de leis esparsas que foram compondo, de forma incremental, a então política previdenciária brasileira – abrangendo desde os jogadores de futebol,

passando pelos agricultores, até chegar nos garimpeiros. A Figura 7 apresenta, de forma comparada, os instrumentos dos benefícios previstos em 1960 e 1976.

Figura 7: Benefício: Comparação Instrumentos entre a LOPS, de 1960, e a CLPS, de 1976.



Comparando as legislações de 1923, de 1960 e de 1976, nota-se uma evolução significativa no público-alvo. Inicialmente, os beneficiários eram limitados aos funcionários das estradas de ferro. Posteriormente, a cobertura foi ampliada para todos os trabalhadores que recebiam renda no país; incluindo, por fim, os trabalhadores rurais, domésticos, autônomos e avulsos. Essas mudanças foram acompanhadas por ajustes nos benefícios oferecidos e nas fontes de custeio, adequando-os às características e necessidades dos segurados de cada período. Nesse contexto, novas ocupações, especialmente relacionadas a atividades autônomas, passaram a ser reconhecidas pelo Estado e incorporadas ao sistema previdenciário. Além disso, a cada inovação legislativa voltada ao público-alvo, ocorreram alterações no formato de inclusão dos dependentes dos segurados, refletindo as transformações no contexto

Lui et al. *O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.*

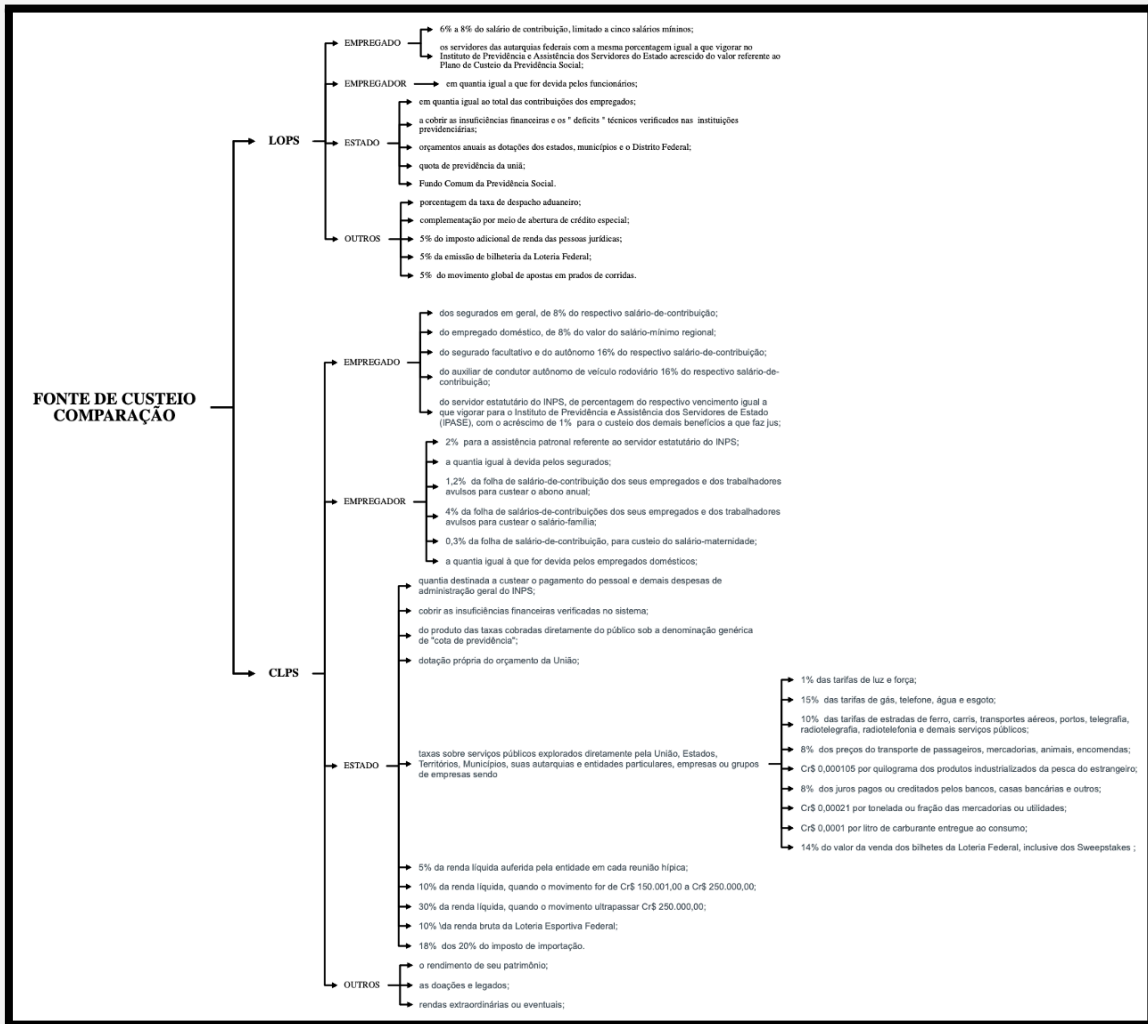
social da época (Vianna, 2022). Percorre-se o caminho do benefício da aposentadoria ordinária e por invalidez, o direito a pensão e à assistência médica, para alcançar além destes, diversos outros benefícios, expostos na Figura 7.

A Lei da Previdência Social de 1976 foi um marco importante na história da previdência social no Brasil, pois substituiu a Lei Orgânica da Previdência Social de 1960 e trouxe diversas mudanças para o sistema previdenciário brasileiro, tais como a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificou as diversas caixas de aposentadoria e pensões. Também foram estabelecidas regras mais nítidas e uniformes para a concessão de benefícios previdenciários, como aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, pensão por morte e auxílio-doença.

A partir de 1976 surge a obrigatoriedade da contribuição previdenciária pelos empregadores, trabalhadores, trabalhadores rurais, inclusive a contribuição era facultativa para alguns segmentos da população. A Lei de 1976 foi revogada pela Constituição de 1988, que estabeleceu novas regras para a previdência social no país.

A Figura 8 apresenta, de forma comparada, as fontes de custeio da política previdenciária de 1960 (LOAS) e de 1976 (CLPS).

Figura 8: Fonte de Custeio: Comparação Instrumentos entre a LOAS e a CLPS.



A legislação previdenciária avançou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que criou o sistema de Seguridade Social abarcando as políticas de saúde, previdência e assistência social (Draibe & Riesco, 2011). Em seguida, foram editadas duas normas, a Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e a Lei nº 8.212/1991, que trata da organização da Seguridade Social, incluindo a previdência social, deram o maior ênfase e evidência para o instituto.

Além dessas, houve um acréscimo ao sistema previdenciário por meio das Lei nº 8.540/92, que regrou a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social, e da Lei nº 8.422/92, que recriou o Ministério da Previdência Social (Brasil, 1992a; 1992b). Em seguida, o Decreto nº 752/93

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

regrou a certificação às Entidades de Filantropias, com ela a Lei nº 8.742 (Brasil, 1993b), a qual versou acerca da organização da Assistência Social (Vianna, 2022; Fonte, 2021).

Com a edição da Medida Provisória nº 813/95, o Ministério da Previdência Social passou a ser denominado Ministério da Previdência e Assistência Social. Em seguida, foram editadas diversas Emendas Constitucionais com o objetivo de alterar o texto da Constituição, a fim de modificar os seus elementos de desenho no que concernia à previdência. Dessa forma, a Emenda Constitucional nº 20/98 modificou o sistema de previdência social e estabeleceu normas de transição (Vianna, 2022; Fonte, 2021).

Em ordem cronológica, o Decreto nº 3.048/99 aprovou o Regulamento da Previdência Social, ainda em vigor em 2022 (Brasil, 1999a); a Lei nº 10.421/02 estendeu à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho e a Lei nº 8.213/91; a Emenda Constitucional nº 41 modificou artigos da Constituição Federal acerca do sistema, fixando limite aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social; no mesmo ano foi criado, pela Lei nº 10.683/03, o Ministério da Assistência Social, separando este setor de política do Ministério da Previdência Social (Brasil, 2003b); não obstante, a Lei nº 11.098/05 (Brasil, 2005b) criou a Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do Ministério da Previdência Social (Vianna, 2022; Fonte, 2021).

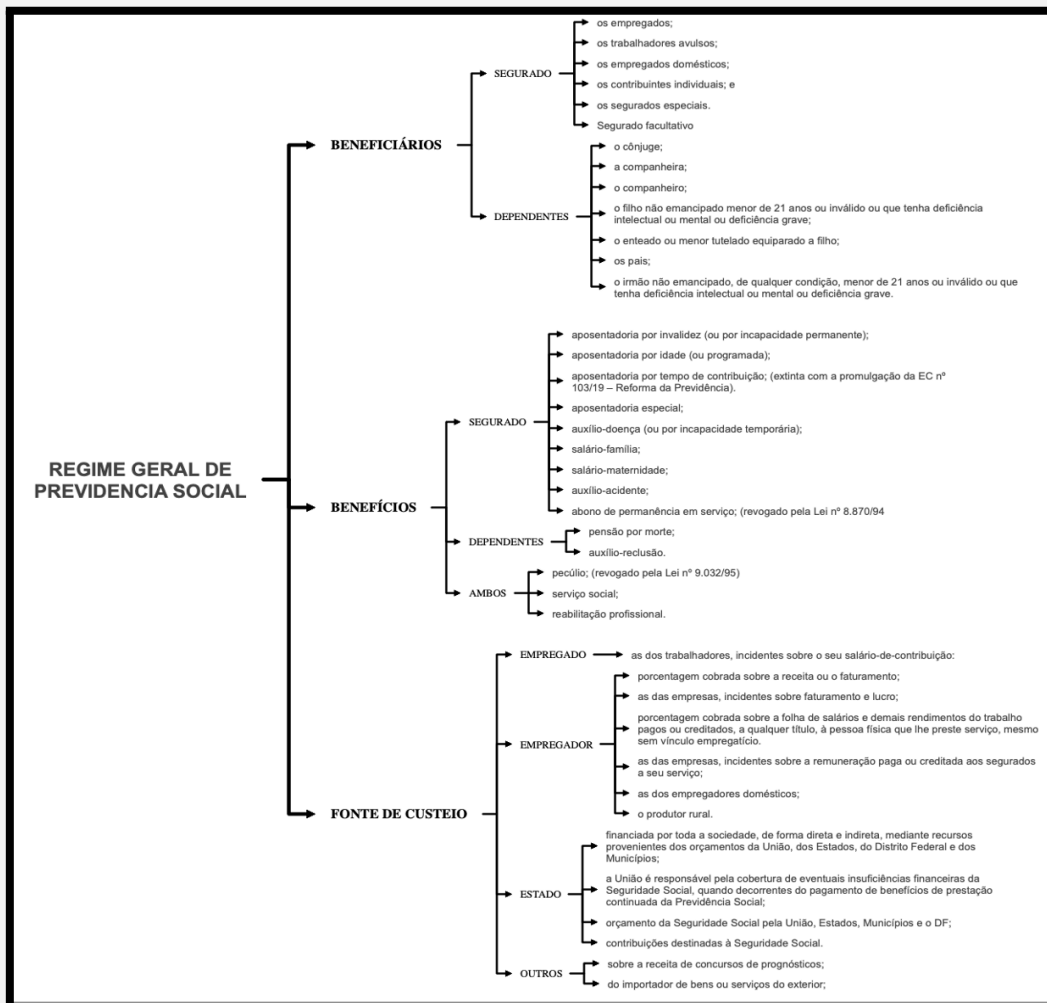
Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 47/05 trouxe alterações no Regime Geral de previdência Social e nos regimes próprios de previdência social; em 2012, a Emenda Constitucional nº 70 modificou os critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos; mais tarde a Emenda Constitucional nº 88/15 alterou o limite de idade para a aposentadoria compulsória (Vianna, 2022; Fonte, 2021). Em 2019, na gestão do governo Bolsonaro, a Lei nº 13.844/19 trouxe alteração na estrutura do Governo Federal, distribuindo as ações de Seguridade Social entre os Ministérios da Cidadania, Economia e Saúde. Neste mesmo ano, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 103/19, que promoveu a reforma

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

previdenciária, sendo conhecida como a Nova Previdência Social. Por fim, em 2021, a Lei nº 14.261/21 criou o Ministério do Trabalho e Previdência (Vianna, 2022).

Essa trajetória evidencia o esforço do sistema em preservar seu caráter protecionista, mesmo diante de intervenções do Estado frequentemente embasadas em estudos questionáveis e alvo de críticas, especialmente no que se refere aos elementos de público-alvo e instrumentos (benefícios e fontes de custeio). Essas alterações impactaram significativamente o desenho da política, resultando em mudanças diretas nos critérios para a concessão dos benefícios. A Figura 9, apresenta o quadro comparativo com a exposição dos elementos público-alvo e dos instrumentos do Regime Geral de Previdência Social.

Figura 9: Quadro Geral: Apresentação dos Instrumentos previstos no RGPS



A Figura 10 demonstra de modo comparado o público-alvo das Consolidações para o Regime Geral. O público-alvo do Regime Geral de Previdência Social são os trabalhadores do setor privado, incluindo empregados, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais e segurados especiais (trabalhadores rurais, pescadores artesanais, entre outros). Além disso, o RGPS também abrange os dependentes desses trabalhadores, que têm direito a benefícios previdenciários em caso de falecimento ou incapacidade do segurado.

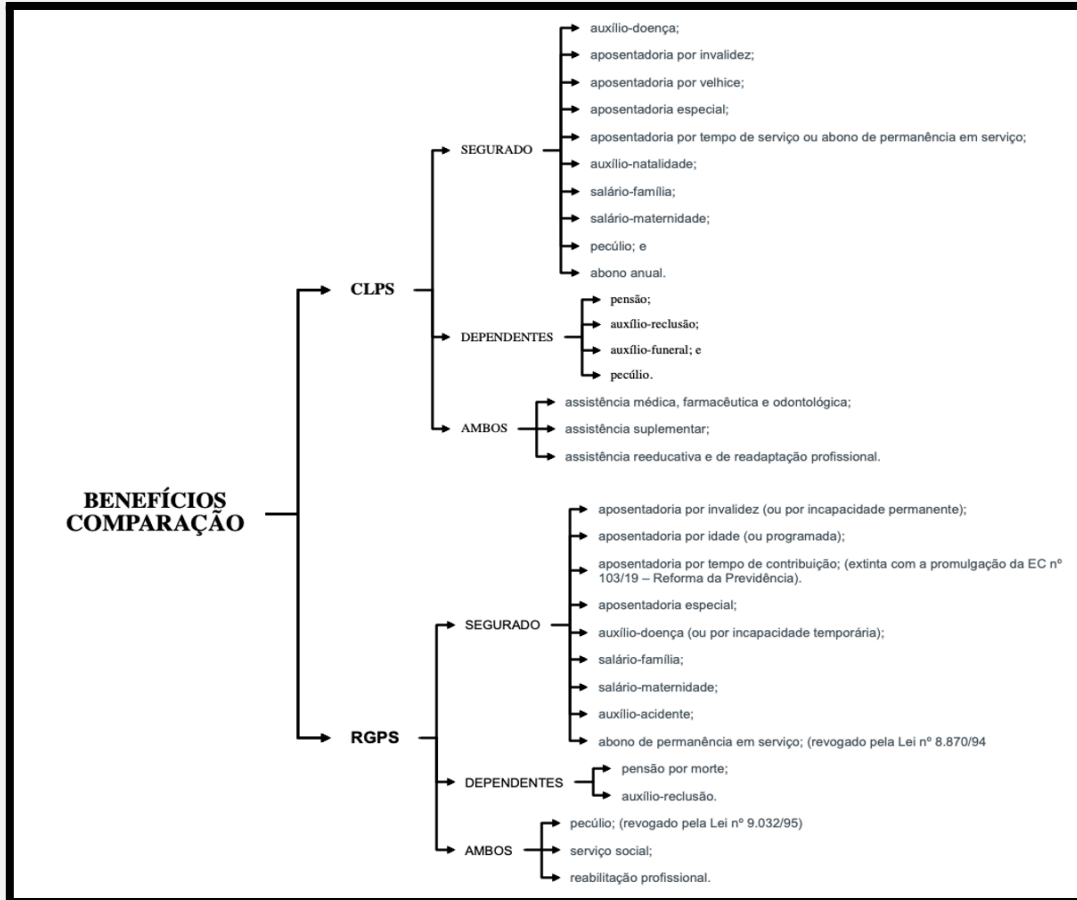
Figura 10: Público-Alvo: Comparação Instrumentos entre a CLPS, de 1976, e o RGPS, de 1988.



A evolução do sistema trouxe importantes alterações. Além de terem sido implementadas novas categorias, do ponto de vista intrínseco, tais

mudanças compeliram a modificação dos demais elementos da política, conforme apresentado na Figura 11.

Figura 11: Benefícios: Comparação Instrumentos entre a CLPS e o RGPS.



Os benefícios passaram por alterações em suas configurações tendo em vista o público-alvo a ser atendido, bem como visavam alcançar princípios e objetivos que antes não estavam presentes na política. Enquanto em 1923, 1960 e 1976 havia objetivos distintos, a partir de 1988 o atendimento passou a visar a universalidade de participação e uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações tanto urbanas quanto as rurais. Nesse novo desenho, a política previdenciária começa a oferecer condições para os segurados e seus dependentes superarem o estado de necessidade social mediante a duas espécies de prestações: benefícios e serviços. O primeiro se refere às prestações de natureza patrimonial, enquanto o segundo, não

patrimonial; ambos têm a mesma finalidade: conceder ao beneficiário a subsistência necessária, com dignidade (Vianna, 2022).

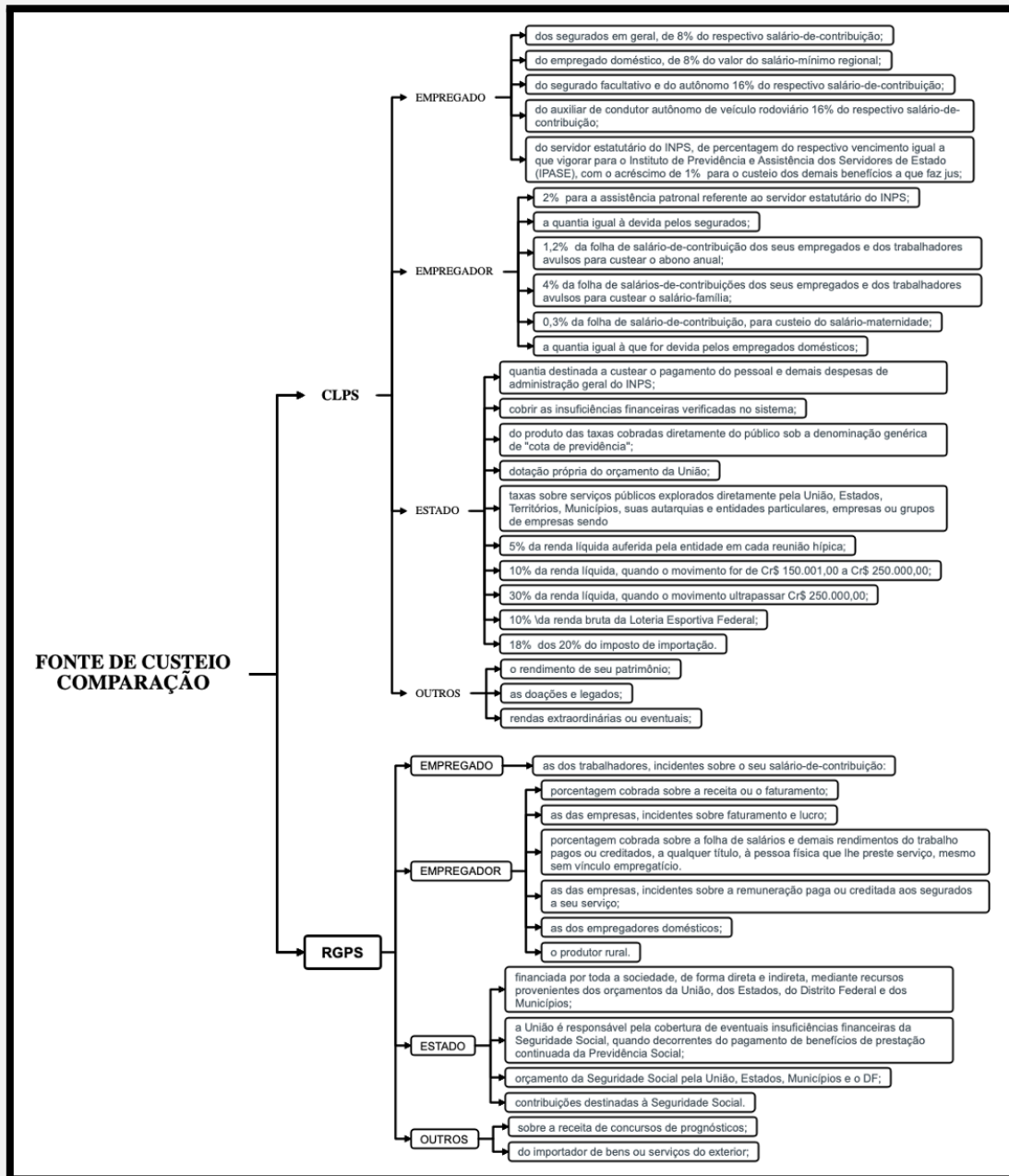
As alterações mais recentes, por meio de decretos, atos normativos e emendas constitucionais, vêm afetando o sistema desde 1988. Como consequência, têm transformado a configuração do benefício, sob o argumento do Estado (Governo Bolsonaro) de que o sistema estaria bastante amplo e insustentável a longo tempo.

Contudo, antes do governo Bolsonaro, a Lei nº 8213/1991, que regulamenta o Regime Geral de Previdência Social no Brasil, estabeleceu as normas gerais para a organização e o funcionamento do sistema previdenciário, incluindo a concessão e o cálculo dos benefícios previdenciários. Dentre os benefícios previdenciários oferecidos pelo RGPS, têm-se: (i) aposentadoria por idade, destinada a trabalhadores urbanos e rurais que atingissem a idade mínima de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres e comprovam o tempo mínimo de contribuição exigido, sofrendo uma redução de 5 anos caso fossem professores e professoras em atividade na educação básica; (ii) aposentadoria por tempo de contribuição, destinada a trabalhadores urbanos que comprovam o tempo mínimo de contribuição exigido; (iii) aposentadoria por invalidez, conferida aos trabalhadores que se tornam permanentemente incapacitados para o trabalho, recebendo 100% do seu salário de benefício; (iv) o auxílio-doença, pago aos trabalhadores que ficam incapacitados temporariamente para o trabalho por doença ou acidente; (v) o benefício de salário-maternidade, pago às mulheres que se afastam do trabalho por motivo de maternidade, sendo pago 100% do seu salário de contribuição; e o (vi) benefício da pensão por morte, que destinava-se aos dependentes do segurado falecido que recebiam o salário de benefício que o falecido receberiam em caso de aposentadoria por invalidez (Brasil, 1991).

As regras de concessão e cálculo dos benefícios previdenciários passaram por mudanças significativas após a reforma da previdência de 2019. Tais alterações visavam proporcionar instrumentos mais eficazes a combater fraudes e reduzir a judicialização da política; cobrar dívidas tributárias previdenciárias; promover tratamento igualitário; e criar um regime

previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações (Martinez, 2020). Com isso, houve alteração no elemento da política, qual seja: fonte de custeio, conforme ilustrado na Figura 12.

Figura 12: Fonte de Custeio: Comparação Instrumentos entre a CLPS e o RGPS



Observa-se que a Previdência Social aprimorou seus mecanismos de custeio para alcançar a universalidade desejada. O Regime Geral de Previdência Social foi reformulado e passou a ser conhecido como a “Nova

Previdência”, conforme apresentado no Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019. A principal justificativa para essas mudanças foi a transição demográfica decorrente do envelhecimento populacional, somada à alta expectativa de vida e à redução da taxa de fecundidade, fatores que aceleraram esse processo (Martinez, 2020).

A expressão “Nova Previdência” refere-se às alterações propostas pelo governo brasileiro para o sistema previdenciário. Essas mudanças reformularam as regras de aposentadoria e pensão, com o objetivo de garantir a sustentabilidade financeira do regime a longo prazo. Entre as principais alterações está a introdução de uma idade mínima para aposentadoria: 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, com a adoção de um período de transição para os trabalhadores já inseridos no mercado (Brasil, 2019).

Também houve o aumento do tempo de contribuição necessário para a aposentadoria integral: de 35 para 40 anos para homens e de 30 para 35 anos para mulheres; foi extinta a possibilidade de se aposentar apenas pelo tempo de contribuição, sendo necessário atingir a idade mínima. Além disso, a fórmula de cálculo do benefício foi alterada; o valor do benefício da pensão por morte foi reduzido e passou a ser calculado com base em cotas, que variam de acordo com o número de dependentes; o Benefício de Prestação Continuada (BPC) passou a ter idade mínima de 65 anos; o auxílio-doença e aposentadoria por invalidez passou a se chamar auxílio incapacidade temporária e definitiva, alterando as regras para a sua concessão e seus cálculos (Brasil, 2019).

Logo, o sistema reformulou o instrumento das fontes de custeio, assim como a configuração dos benefícios. O governo estimava que, a cada dois contribuintes, haveria um beneficiário de aposentadoria e pensão por morte (Martinez, 2020). Diante de tais argumentos, ganhou adesão à maioria que levou o PEC nº 6/2019 para votação e, depois do debate, em 12 de novembro de 2019, alterando o sistema de previdência social e estabelecida as regras de transição e as disposições transitórias (Brasil, 2019). Esse é o sistema vigente na realidade brasileira, 99 anos após o surgimento da primeira previdência.

Em síntese, podemos verificar que em 1923, quando de sua criação, o sistema previdenciário era bastante restrito, o desenho da política abrangia um

público-alvo específico, os ferroviários e seus dependentes, com instrumentos (benefícios e fontes de custeio) limitados. Já com o RGPS, o sistema tornou-se mais robusto e abrangente, garantindo uma política universalizada. Nesse cenário, pudemos constatar que o desenho da política estudada evoluiu ao longo do tempo visando assegurar a sobrevivência e sustentabilidade da política previdenciária brasileira. Ainda, também verificamos que os instrumentos foram se adequando à ampliação de (novos) públicos-alvo, o que possibilitou o funcionamento, mesmo que por meio de mudanças incrementais, de um sistema complexo. Tal achado vai ao encontro da literatura de desenho de políticas sobre a necessidade de calibrações e adequações de instrumentos, principalmente com o público-alvo, a fim de garantir a efetividade da política pública (Lima et al, 2021).

5. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar como se desenvolveu o desenho da política previdenciária brasileira ao longo de 99 anos. Para isso, foram examinados dois elementos estruturantes: o público-alvo e os instrumentos (benefícios e fontes de custeio). Observou-se que a legislação previdenciária no Brasil evoluiu de forma incremental, ampliando progressivamente o alcance do público-alvo, diversificando os benefícios concedidos e ajustando os instrumentos de financiamento da política.

Desde a sua origem com a Lei Eloy Chaves, em 1923, voltada exclusivamente para os ferroviários, até as transformações mais recentes promovidas pela reforma da previdência de 2019, o sistema previdenciário brasileiro evoluiu para abarcar diferentes categorias de trabalhadores e dependentes, refletindo as mudanças econômicas, sociais e demográficas do país. A unificação legislativa promovida pela Lei Orgânica da Previdência Social em 1960 marcou um ponto de inflexão, trazendo maior coesão normativa e ampliando a inclusão social. A Consolidação das Leis da Previdência Social de 1976 fortaleceu os avanços incrementais, ao mesmo

tempo em que buscava adaptar o sistema às necessidades de novos grupos de trabalhadores e às demandas por benefícios diversificados.

Com a Constituição de 1988, a previdência social foi integrada ao sistema de seguridade social, evidenciando um compromisso com a universalidade e a equidade no acesso aos benefícios. Esse marco reforçou a função protetiva do Estado, mas também exigiu ajustes periódicos para equilibrar sustentabilidade financeira e inclusão social.

A reforma de 2019 introduziu mudanças estruturais relevantes, como a idade mínima para aposentadoria e novas regras de cálculo dos benefícios, justificadas principalmente pelo envelhecimento populacional e pela necessidade de assegurar a viabilidade financeira do regime previdenciário a longo prazo. Apesar das críticas, essas alterações buscaram alinhar o sistema às realidades demográficas e econômicas contemporâneas.

Em síntese, a trajetória da previdência social brasileira ilustra um esforço constante de adaptação às transformações do mercado de trabalho e às demandas da sociedade, destacando-se como um elemento central de proteção social no país. Contudo, as mudanças recentes colocam desafios significativos, especialmente no que se refere à manutenção do equilíbrio financeiro e a garantia de direitos sociais.

Por fim, este estudo evidencia a relevância do uso da perspectiva do desenho de políticas públicas para analisar a evolução histórica da política previdenciária brasileira. Ao explorar a trajetória dos elementos público-alvo e instrumentos ao longo de quase um século, a pesquisa contribui para preencher lacunas na literatura, ampliando a compreensão sobre a constituição e transformação de uma das políticas mais importantes do sistema de seguridade social no Brasil.

REFERÊNCIAS

Aguiar, R. B., Lima, L. L., & Lui, L. (2022). Analyzing the thematic evolution of policy design research. *Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. São Paulo, SP. N. 98 (2022), p.[1]-22.

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

Brasil. (1888). *Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3397.htm. Acesso em: 15 out 2021.

Brasil. (1890a). *Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D221.htm.

Brasil. (1890b). *Decreto nº 565, de 12 de Julho de 1890.* <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-565-12-julho-1890-532108-publicacaooriginal-68829-pe.html>.

Brasil. (1892). *Decreto nº 127, de 29 de novembro de 1892.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL127-1892.htm.

Brasil. (1919a). *Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919.* <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>.

Brasil. (1919b). *Lei nº. 10.650 de 14 de maio de 1919.* Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm.

Brasil. (1923a). *Decreto Legislativo nº. 4.682, de 24 de janeiro de 1923.* <https://www.dmtemdebate.com.br/24-de-janeiro-de-1923-e-publicada-a-lei-eloy-chaves-marco-no-desenvolvimento-da-previdencia-social-no-brasil/>. Acesso em: 05 jul 2022.

Brasil. (1923b). *Decreto nº 16.037, de 14 de maio de 1923.* <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16037-14-maio-1923-510260-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Brasil. (1926). *Decreto Legislativo nº. 5.109, de 20 de dezembro de 1926.* <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>.

Brasil. (1930a). *Decreto nº 19.540, de 27 de dezembro de 1930.* <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19540-27-dezembro-1930-524653-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Brasil. (1930b). *Decreto nº 19.554, de 31 de Dezembro de 1930.* www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19554-31-dezembro-1930-514609-publicacaooriginal-1-pe.html.

Brasil. (1931). *Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931.* <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Brasil. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 out 2021.

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

Brasil. (1943). *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.

Brasil. (1945). *Decreto-Lei de nº. 7.835, de 06 de agosto de 1945.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7835.htm.

Brasil. (1960). *Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm.

Brasil. (1963a). *Lei nº 4.281, de 8 de novembro de 1963.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4281.htm.

Brasil. (1963b). *Lei nº 4.296, de 20 de dezembro de 1963.*
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4296-20-dezembro-1963-353366-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Brasil. (1966). *Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966.*
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19540-27-dezembro-1930-524653-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Brasil. (1972). *Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5859.htm.

Brasil. (1974a). *Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6036.htm.

Brasil. (1974b). *Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974.*
planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6179.htm.

Brasil. (1975). *Lei nº 6.243, de 24 de setembro de 1975.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6243.htm.

Brasil. (1976). *Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d77077.htm.

Brasil. (1977). *Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977.*
www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm.

Brasil. (1981). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.*
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

Brasil. (1984). *Decreto nº 89.312, de 23 de Janeiro de 1984.*
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89312-23-janeiro-1984-439638-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

Brasil. (1988). *Decreto nº 9.912-a, de 26 de março de 1888.* <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>.

Brasil. (1989). *Decreto nº 10.269 de 20 de junho de 1889.* <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-10269-20-julho-1889-542600-publicacaooriginal-51772-pe.html>.

Brasil. (1991a). *Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm.

Brasil. (1991b). *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

Brasil. (1992a). *Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8422.htm.

Brasil. (1992b). *Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8540.htm.

Brasil. (1993a). *Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm.

Brasil. (1993b). *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm.

Brasil. (1998). *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm.

Brasil. (1999a). *Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm.

Brasil. (1999b). *Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm.

Brasil. (2002). *Lei nº 10.421, de 15 de abril de 2002.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10421.htm.

Brasil. (2003a). *Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm.

Brasil. (2003b). *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683impresao.htm.

Brasil. (2005a). *Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm.

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

Brasil. (2005b). *Lei nº 11.098, de 13 de janeiro de 2005.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11098.htm.

Brasil. (2005c). *Medida Provisória Lei nº 11.098, de 13 de janeiro de 2005.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11098.htm.

Brasil. (2007). *Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm.

Brasil. (2008a). *Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm.

Brasil. (2008b). *Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm.

Brasil. (2019). *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

Brasil. Diário Oficial da União. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Castro, C. A. P. & Lazzari, J. B. (2016). *Direito Previdenciário*. Grupo GEN, 9788530972356.

Cortes, S. M. V. (1998). Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência & saúde coletiva*, 3, 5-17.

Direito, D. D. C., & Koga, N. M. (2020). Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. *Revista de Administração Pública*, 54, 1286-1306.

Draibe, S. M., & Riesco, M. (2011). Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?. *Sociologias*, 13, 220-254.

Draibe, S. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo social*, 15, 63-101.

Escorel, S., & Arouca, L. E. (2016). Democracia e participação: para além das dicotomias. *Saúde em Debate*, 40, 39-48.

Fonte, F. D. M. (2017). *Políticas públicas e direitos fundamentais*. Saraiva Educação São Paulo.

Howlett, M., & Mukherjee, I. (2017). Policy design: From tools to patches. *Canadian Public Administration*, 60(1), 140.

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291-311.

Ibrahim, F. Z. (2015). *Curso de direito previdenciário*. 21ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus.

Júnior, M. H., Tanaca, P., & Júnior, M. H. (2005). *Direito previdenciário*. Quartier Latin.

Lascombes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.

Lima, L. L., Aguiar, R. B., & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*.

Lima, L. L., Aguiar, R. B. & Lui, L. (2022). Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. In: Brasil, F. G.; Capella, A. C. N. (Org.). *Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 1, p. 236-273.

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1988). The analysis of design or the design of analysis? *Review of Policy Research*, 7(4), 738-750.

Margarites, Gustavo Conde. (2020). *A constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

Oliveira, S. S. R. D. (2020). A Comissão Nacional de Bem-estar Social: planejamento estatal e política social, 1951-1954. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 26, 147-161.

Paim, J. S. (2018). Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23, 1723-1728.

Rocha, D. M. (2021). *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social — Lei 8.213/1991*. Grupo GEN, 2021. 9788597026993.

Rosa, J. G. L. D., Lima, L. L., & Aguiar, R. B. D. (2021). *Políticas públicas: introdução*. Editora Jacarta.

Santos, M. (2021). *Previdência Social: saiba mais sobre as regras e benefícios*. São Paulo: Editora Saraiva. E-book. 9786555598407.

Lui et al. O desenho da dinâmica da política previdenciária brasileira: uma análise de 1923 a 2022.

Santos, P. R. D., Côrtes, S. V., & Margarites, G. C. (2022). Da tutela à cidadania: construção social das imagens dos usuários da Política de Assistência Social. *Sociedade e Estado*, 37, 245-270.

Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, 87(2), 334-347.

Schneider, A., & Ingram, H. (1988). Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. *Journal of public policy*, 8(1), 61-80.

Vaitsman, J., Andrade, G. R. B. D., & Farias, L. O. (2009). Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14, 731-741.

van Geet, M. T., Lenferink, S., & Leendertse, W. (2019). Policy design dynamics: Fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. *Policy Design and Practice*, 2(4), 324-358.

Vianna, J. A. (2022). *Direito Previdenciário*. São Paulo, Editora Grupo GEN.

Virani, A., Bali, A. S., Cashore, B., Howlett, M., & Ramesh, M. (2023). The design roots of policy problems: Unpacking the role of procedural tools in design fitness and resilience. *Public Administration*.