



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

MATHEUS BRITO NUNES DINIZ

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E REFORMA DA POLÍTICA DE
APOSENTADORIA NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**João Pessoa
2016**

MATHEUS BRITO NUNES DINIZ

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E REFORMA DA POLÍTICA DE
APOSENTADORIA NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Econômico.

Área de Concentração: Direito Econômico.

Orientador: Prof. Pós-Doutor Luciano do Nascimento Silva.

**João Pessoa
2016**

D585e Diniz, Matheus Brito Nunes.
 Envelhecimento populacional e reforma da política de
 aposentadoria no regime geral de previdência social / Matheus
 Brito Nunes Diniz. - João Pessoa, 2016.
 151f.
 Orientador: Luciano do Nascimento Silva
 Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ
 1. Direito econômico. 2. Previdência social - regime geral.
 3. Aposentadoria. 4. Envelhecimento populacional.
 5. Retrocesso social.

UFPB/BC

CDU: 346.1(043)

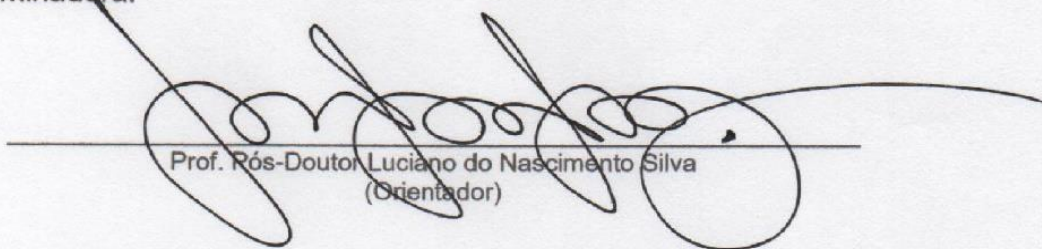
MATHEUS BRITO NUNES DINIZ

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E REFORMA DA POLÍTICA DE
APOSENTADORIA NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba
(PPGCJ/UFPB), como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Direito Econômico

Data da aprovação: 03 / 06 /2016.

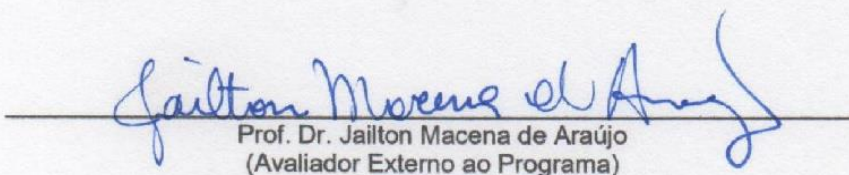
Banca examinadora:



Prof. Rós-Doutor Luciano do Nascimento Silva
(Orientador)



Prof. Dra. Alessandra Correia Lima Macedo Franca
(Avaliadora Interna)



Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo
(Avaliador Externo ao Programa)

À memória de Agenor Nunes da Silva e
Audízio Manoel Diniz, que legaram a
educação como bem de primeira grandeza
à minha família.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que por Sua imensa graça, proporcionou-me todas as oportunidades e condições necessárias para que lograsse êxito ao longo da minha trajetória acadêmica até o presente momento.

Aos meus pais, que demonstram amor incondicional ao visualizar, como retorno de seus esforços, apenas a felicidade e a realização profissional de um filho; aos meus irmãos, companheiros de batalha, de quem tenho recebido afeto, auxílio e motivação diários na corrida acadêmica.

A todos os meus familiares, de quem sempre recebi carinho e incentivo constantes; a Girlene Marques, cujos cuidados me proporcionam um ambiente de estudo adequado. A Rebeca Catão, cujo amor e companhia trazem precioso sentido à vida e renovam diariamente a minha vontade de lutar; à família Catão, que me acolhe de braços abertos e de quem colho valorosas lições para a vida.

A todos os amigos e colegas da Pós-Graduação, ao lado dos quais tive a oportunidade de trilhar essa importante etapa da minha vida, nomeadamente a Igor de Lucena Mascarenhas, pelas contribuições dispensadas na feitura da presente dissertação.

Aos irmãos da Igreja Congregacional no Bessa, pelas orações e por todo o incentivo a mim dispensados.

A todos os professores de direito e funcionários da Universidade Federal da Paraíba que participaram da minha graduação e pós-graduação, em especial ao meu orientador, o professor Luciano do Nascimento Silva, pelo desprendimento e pelos ensinamentos ofertados na elaboração desta dissertação, bem como à professora Anne Augusta Alencar Leite Reinaldo, pelo estímulo e atenção dispensados na construção do presente trabalho.

Ao Doutor Juiz Federal Emiliano Zapata de Miranda Leitão, pelo exemplo ímpar de liderança e competência profissional, bem como pelos conselhos e ensinamentos compartilhados durante e após o término do programa de estágio na 13ª Vara Federal da Subseção Judiciária de João Pessoa/PB.

A Paulo Henrique C. e S. Cruz e a todas as pessoas que, de alguma maneira, estiveram presentes e/ou contribuíram para a elaboração deste trabalho.

As mudanças nunca ocorrem sem inconvenientes, até mesmo do pior para o melhor. (Richard Hooker)

RESUMO

Diante da contínua redução da massa trabalhadora em atividade, em contraposição ao número crescente de aposentados, o equilíbrio financeiro e atuarial de todo o sistema público de previdência é posto em xeque, demandando, nessa esteira, medidas que possibilitem o reequilíbrio dessa balança. A questão se torna ainda mais delicada pela escolha político-ideológica do legislador constituinte brasileiro, que adotou a repartição simples como sistema de financiamento dos gastos previdenciários, modelo este calcado no postulado da solidariedade social e dependente das contribuições sociais vertidas pela população economicamente ativa para a quitação de seus compromissos. Desse modo, objetiva-se estudar algumas das principais reformas jurídicas sugeridas no seio da política de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição ora praticada pelo RGPS, sobretudo em face da nova configuração etária brasileira, cuja população passa por rápido processo de envelhecimento. Através de uma pesquisa essencialmente bibliográfica, produziu-se uma análise sobre a referida problemática, procurando realçar os principais aspectos que podem conduzir à afirmação de uma previdência social atualmente defasada em termos estruturais. Observa-se que, enquanto política pública nevrálgica para o país, o RGPS não tem acompanhado a dinâmica demográfica nacional. O enfrentamento a esse processo passa, inevitavelmente, pela revisão das regras de acesso à aposentadoria por idade e por tempo de contribuição, que se apresenta como medida de adaptação das regras do RGPS às novas características de um povo que vive por mais tempo e com mais qualidade. Além de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio, tais mudanças representam, também, uma releitura da noção de avanço na proteção social, no qual o endurecimento das regras significa, no caso brasileiro e nos demais países que passam pelo mesmo fenômeno, a preservação do sistema previdenciário para as futuras gerações.

Palavras-chave: Aposentadoria. Velhice. Regime Geral de Previdência Social. Envelhecimento Populacional. Vedação ao Retrocesso Social.

ABSTRACT

Faced with the continuing decline in population work mass activity, in contrast to the growing number of retirees, the financial and actuarial balance of the entire system of public security is called into question, demanding measures to enable the rebalancing of this scale. The question becomes even more delicate by the political and ideological choice of the Brazilian constituent legislator, which adopted a pay-as-you-go system of social security financing model, sustained by the principle of social solidarity and dependent on social contributions made by the economically active population to accomplish their commitments. Thus, the objective is to study some of the major legal reforms suggested within the retirement policy for age and contribution time now practiced by RGPS, especially because of Brazil's new age setting, whose population undergoes with a fast aging process. Through an essentially bibliographic research, there has been produced an analysis of the problems above, in attempt to highlight the main aspects that may lead to the affirmation of a social security currently lagging in structural terms. It is observed that, while a neuralgic public policy for the country, RGPS has not followed the national demographic dynamics. Facing that process undergoes, inevitably, by reviewing the rules of access to retirement by age and contribution time, that is, which is presented as a measure of adaptation of RGPS rules to the new characteristics of a people living longer and better. In addition to its perfect compatibility with the Brazilian legal system, these changes also represent a rereading of the breakthrough concept of social protection, in which the tightening of the rules means, in Brazil and in other countries experiencing the same phenomenon, the preservation of pension system for future generations.

Keywords: Retirement. Old Age. General Social Security System. Population Ageing. Sealing to Social Regression.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 APOSENTADORIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL	16
2.1 DIREITOS SOCIAIS: INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA	19
2.1.1 A AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO PLANO INTERNACIONAL	20
2.1.2 A DUDH DE 1948 E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA TEMÁTICA SOCIAL	25
2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE APOSENTADORIA E PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA À VELHICE: MEMÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA	28
2.2.1 CONSTITUIÇÕES DE 1824 E 1891: O SURGIMENTO DOS PRIMEIROS PLANOS DE APOSENTADORIA E A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA COMO INSTRUMENTO A SERVIÇO DO CONSENSO POLÍTICO	29
2.2.1.1 Lei Eloy Chaves: um divisor de águas no trato da matéria previdenciária	31
2.2.2 CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937: A PARTICIPAÇÃO ESTATAL NO SETOR SECURITÁRIO E O REFREAMENTO DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS	35
2.2.3 CONSTITUIÇÃO DE 1946: A QUEDA DO REGIME DE CAPITALIZAÇÃO	41
2.2.4 CONSTITUIÇÕES DE 1967 E 1969: A CONSOLIDAÇÃO DA TENDÊNCIA UNIFICADORA DO ESTADO E OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À SEGURIDADE SOCIAL	43
2.2.5 CONSTITUIÇÃO DE 1988: O LUGAR DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA INTEGRANTE DA SEGURIDADE SOCIAL	46
2.3 AS FACETAS DA VELHICE E A ESCOLHA DE UM MARCO ETÁRIO PARA O ACESSO À APOSENTADORIA	49
3 O FUNDAMENTO SOLIDÁRIO DO RGPS NO CONTEXTO DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: PANORAMA E DESAFIOS	53
3.1 A SOLIDARIEDADE SOCIAL E O FINANCIAMENTO DO RGPS: UMA ANÁLISE DA DINÂMICA CONTRIBUTIVA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	53
3.1.1 SISTEMA DE REPARTIÇÃO SIMPLES: O CASO BRASILEIRO	55
3.1.2 REGIME CONTÁBIL DE CAIXA	58
3.1.3 FINANCIAMENTO INDIRETO DO RGPS E ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO	59
3.1.4 FINANCIAMENTO DIRETO DO RGPS: O PAPEL DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	64
3.1.4.1 Contribuição do empregador, da empresa e entidades equiparadas	66
3.1.4.2 Contribuição do trabalhador e demais segurados do RGPS	68
3.1.4.3 Contribuição sobre a receita de concursos de prognóstico	72

3.1.4.4 Contribuição do importador de bens e serviços do exterior	73
3.1.4.5 Outras fontes de arrecadação	73
3.1.5 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU): ANÁLISE JURÍDICA ..	74
3.2 OS EFEITOS DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA SOBRE O RGPS.....	79
3.2.1 A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA BRASILEIRA	80
4 A REFORMA DA POLÍTICA DE APOSENTADORIA DO RGPS: UMA EXIGÊNCIA DEMOGRÁFICA	88
4.1 REFORMAS ESTRUTURAIS NA POLÍTICA DE APOSENTADORIA DO RGPS: BREVE ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL	90
4.1.1 DEFINIÇÃO E ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL: ASPECTOS DOUTRINÁRIOS	92
4.1.1.1 Manifestações jurisprudenciais do princípio da vedação ao retrocesso social: breve análise da atuação do STF.....	100
4.1.2 REFORMAS ETÁRIAS NA ESTRUTURA DA POLÍTICA DE APOSENTADORIA DO RGPS: PRESERVAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL?	104
4.1.2.1 A necessidade de reformas constitucionais e infraconstitucionais no âmbito do RGPS: alterações no regramento da aposentadoria à luz do envelhecimento populacional	106
4.1.2.2 Reformar não é retroceder: uma leitura do conceito de progressividade no âmbito previdenciário.....	108
4.1.2.3 O princípio da vedação ao retrocesso social: importante, mas não absoluto.....	110
4.2 A URGÊNCIA DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA: UMA CRISE ESTRUTURAL DE REPERCUSSÕES ECONÔMICAS PARA O RGPS	113
4.2.1 FIXAÇÃO DE MARCO ETÁRIO PARA A APOSENTADORIA E EQUIPARAÇÃO DE GÊNERO: EVITANDO APOSENTADORIAS PRECOCES E BENEFÍCIOS DE LONGO PRAZO.....	113
4.2.2 APOSENTADORIA POR IDADE DOS SEGURADOS ESPECIAIS: RESQUÍCIOS DO ASSISTENCIALISMO NO RGPS.....	119
4.2.3 TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL DO PROFESSOR: O ATESTADO DE DESVALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESCOLAR NO BRASIL	125
4.2.4 OS PERIGOS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE IDADE MÁXIMA PARA O (RE)INGRESSO TARDIO DO SEGURADO NO RGPS.....	130
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o disposto na Constituição Federal de 1988, o Estado é, junto à sociedade, o ente responsável por garantir aos seus cidadãos segurados a cobertura financeira de determinados riscos sociais. Essa nobre missão foi conferida à Previdência Social, subsistema securitário que, em virtude de sua relevância, ultrapassa o *status* de mera política pública, caracterizando-se, em verdade, como direito fundamental de todo aquele que exerce atividade laborativa remunerada e se enquadra nos fatos geradores previstos pela legislação (doença, invalidez, velhice, morte etc.).

Dentre os sistemas previdenciários que hoje vigem no Brasil, merece destaque o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), responsável por albergar todos os trabalhadores não segurados via sistemas previdenciários próprios (v.g., servidores públicos e militares). Além da obrigatoriedade e da contributividade, marcas inerentes a qualquer regime público de previdência, o RGPS merece ser lembrado pela solidariedade, um princípio que norteia todo o seu funcionamento, desde o plano de financiamento e custeio até as regras concessórias de seus benefícios e serviços.

A escolha do sistema de repartição simples enquanto modelo de financiamento do RGPS, portanto, não foi ocasional. Baseada no postulado da solidariedade social, essa estrutura mostra que a previdência pública no Brasil tem contornos econômico-financeiros derivados das escolhas ideológicas feitas pelo legislador constituinte. Contando com a cooperação indireta de toda a sociedade, bem como com a participação direta das contribuições sociais, o financiamento das prestações do RGPS depende de um equilíbrio fundamental entre o número de trabalhadores em atividade e a soma daqueles que estão afastados do mercado pelos motivos legalmente abraçados.

Nos dias atuais, contudo, esse equilíbrio se encontra ameaçado por um fenômeno demográfico de escala mundial: o envelhecimento populacional. Caracterizada pelo aumento contínuo da expectativa de vida, assim como pela redução das taxas de fecundidade, essa nova realidade traz para o Brasil um prognóstico desafiador, pois à medida que a longevidade aumenta entre as pessoas, cai o número de nascimentos no país.

A relação desse fenômeno com a Previdência Social é íntima. É que, no âmbito do RGPS, o Brasil depende de sua população economicamente ativa para o sustento dos benefícios e serviços pagos àqueles que estão incapazes para o labor. É dizer, aqueles que hoje se afadigam para o suporte do risco social de seus concidadãos segurados serão, no futuro, sustentados pela massa trabalhadora composta pelas futuras gerações. Além dos gastos previdenciários crescentes, preocupam os cálculos que apontam a redução significativa da população economicamente ativa nas próximas décadas, já que os seus níveis de fecundidade indicam uma proporção cada vez menor de jovens no Brasil.

Partindo de uma perspectiva demográfica dessa realidade, a presente pesquisa trabalhou mais detidamente com apenas um dos riscos sociais albergados pelo RGPS: a idade avançada. Conforme se verá mais adiante, as modalidades de jubilação que levam em consideração o fator etário se mostram sobremodo defasadas, seja por levar o segurado precocemente à inatividade, seja, em outros casos, por introduzir elementos assistencialistas na previdência, realidades hoje não mais admissíveis. A experiência mundial nesse setor, vale dizer, tem mostrado que as modificações são urgentes e influenciam diretamente na saúde econômica do país.

A presente pesquisa, nesse sentido, tem natureza aplicada, vez que busca, por meio da emprego prático dos conhecimentos produzidos, a solução de um problema específico, traduzido na seguinte questão problema: como amoldar a estrutura jurídica de acesso à aposentadoria no RGPS às tendências demográficas nacionais?

O método utilizado para esta pesquisa foi o dedutivo. A análise do problema, portanto, foi feita através de uma cadeia de raciocínio decrescente, partindo de uma premissa maior, qual seja, a necessidade de preservação do RGPS frente ao fenômeno do envelhecimento populacional, até que se chegasse à especificidade do tema ora em foco (premissa menor), materializada na análise das principais reformas jurídicas que permeiam a passagem do segurado para a inatividade no RGPS.

No que concerne à classificação com relação ao objetivo geral, a pesquisa foi explicativa, considerando que a mesma expôs alguns dos fatores que explicam a passagem precoce do trabalhador para a inatividade, embasando, assim, a indispensabilidade de aprimoramento dos requisitos de acesso à aposentadoria por idade e por tempo de contribuição pelo RGPS.

Sob o prisma da forma de abordagem do problema, esta pesquisa tem caráter qualitativo, tendo em vista que atribuiu importância à descrição e explicação de fatos e dados, chamando a atenção, ademais, para as possíveis consequências decorrentes da inércia estatal.

Procedeu-se, ainda, a uma combinação no que se refere aos métodos de pesquisa. Foram utilizados os métodos: (i) histórico, por analisar evolutivamente o instituto de aposentação e a influência que a construção histórica desse direito teve sobre os seus contornos atuais; (ii) observacional, por detectar os reflexos do vigente modelo de aposentadoria nos planos econômico e social, assim como o desafio que se coloca entre eles em virtude do envelhecimento populacional, e; (iii) propositivo, por cotejar, de maneira mais detida, a revisão jurídica das regras peculiares à política de aposentadoria do RGPS, a fim de concluir pela sua imprescindibilidade, em especial diante da nova realidade demográfica vivenciada pelo Brasil e da base solidária que fundamenta o regime geral de previdência.

A técnica de pesquisa seguida ao longo do presente trabalho foi a de documentação indireta. Procedeu-se, portanto, a um levantamento bibliográfico e documental a partir de fontes das mais variadas, a exemplo de livros da área, periódicos, revistas, produções acadêmicas, legislações e dados de órgãos oficiais.

A metodologia acima descrita facilitou, de maneira incisiva, a composição desta pesquisa e, visando a uma melhor compreensão do que propõe este trabalho, considerou-se oportuno dividi-lo em três capítulos, descritos sucintamente a seguir.

No primeiro capítulo, o objetivo da pesquisa foi caracterizar a política de aposentadoria praticada pelo RGPS dentro do espectro dos direitos fundamentais sociais, avaliando, na ocasião, o desenvolvimento destes no plano internacional, a evolução do trato constitucional e infraconstitucional do instituto da aposentadoria no Brasil, cujos avanços permitiram o seu enquadramento dentre as políticas públicas de maior envergadura no país.

O segundo capítulo, por seu turno, tratou sobre o regime de financiamento e custeio do RGPS, as suas principais características e a influência do primado da solidariedade social no seu delineamento. Em contraponto ao modelo brasileiro, o estudo trouxe o envelhecimento populacional como elemento ameaçador do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, que depende da harmonia entre o número de trabalhadores ativos e inativos para a sua perpetuação.

Por fim, o terceiro capítulo apresentou algumas das principais reformas que se fazem necessárias especificamente na política de aposentadoria do RGPS, evidenciando que, dentre outras medidas, o retardo do acesso ao benefício de aposentação pode ser um mecanismo eficaz para adaptar o sistema previdenciário brasileiro à nova estrutura demográfica nacional, onde as pessoas vivem mais e melhor. Concluiu-se que, além da compatibilidade jurídica, tais reformas são capazes de impedir o retrocesso no que tange a proteção social à velhice, em especial para as gerações vindouras.

É importante destacar que a presente pesquisa se limitou a analisar, de forma técnica e com maior acuidade, a relação entre a previdência social brasileira, a demografia e o compromisso com a proteção da idade avançada, apontando, com base no prognóstico etário da população nacional para as próximas décadas, quais seriam, em termos jurídicos, os principais pontos de estrangulamento do RGPS em sua política de aposentadoria, bem como as sugestões que podem contribuir para o saneamento e manutenção da política pública de previdência social.

2 APOSENTADORIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

A vida humana é marcada por dinamicidade em todas as suas etapas, equivocando-se a tese de que tal característica se perderia com o envelhecimento. “A velhice não é um fato estático: é o resultado e o prolongamento de um processo”. (BEAUVOIR, 1990, p. 17). A frase da escritora e filósofa Simone de Beauvoir traz às escâncaras a dupla faceta da velhice como fase inerente à existência humana. De um lado, pode ser percebida como resultado, tendo em vista que o avançar dos anos traz consigo a proximidade do desfecho do ciclo biológico, que se encerra com a morte. No fim de sua vida, o ser humano se assemelha a uma construção cada vez mais acabada, estável, resultado de um viver permeado por alegrias e agruras capazes de nele talhar um caráter e uma maneira de viver próprios, sinônimos comuns de sabedoria e de experiência. O estado da velhice, nesse sentido, é corolário do envelhecimento, um processo que começa com o nascimento e a partir do qual a idade avança até o momento em que o ser humano ingressa no estado de senescência. (MUCIDA, 2006)

De outra banda, a velhice pode ser enxergada como prolongamento. Assim como ocorre nas etapas anteriores da vida, ela abre um novo leque de perspectivas, experiências, percepções e desafios, apresentando-se a todos, curiosamente, como realidade comum, mas heterogênea. É como um lugar que comporta muitas pessoas simultaneamente, mas que é explorado por cada uma delas de distintas maneiras. É dizer, o espaço temporal da velhice chega para todos, mas é fruído de diferentes formas e em níveis diversos de intensidade pelos seus ingressos, sobretudo quando consideradas as sortidas variáveis que integram o cálculo da velhice. A esse respeito, Nassar (2014, p. 111) afirma que:

A heterogeneidade consiste em dizer que a velhice não deve ser pensada como um momento definido pela idade cronológica e no qual se permanecerá até o fim da vida, **mas como processo gradual e individual**, em que a dimensão histórica e social, além dos aspectos econômicos, deve ser observada com relevância. (Destaques nossos)

Parece simples concluir, a princípio, que, assim como qualquer ser humano vulnerável, o idoso necessita de cuidados peculiares que o ajudem a atravessar o estado da velhice com respeito, seja no seio privado, seja no público. Essa equação, todavia, torna-se intrincada, pois se, de um lado, a velhice é sinônimo de longevidade,

de outro, paradoxalmente, pode ser enxergada como um problema significativo da sociedade contemporânea. (NASSAR, 2014)

A dificuldade de simplificação da temática pode ser justificada, por exemplo, pela complexidade que envolve o envelhecimento e a velhice, “[...] processos vivenciados e alcançados diferentemente em cada sociedade, grupo e geração, conforme suas particularidades culturais, sociais e econômicas [...]”. (NASSAR, 2014, p. 67) Embora indiscutível no plano das ideias, a dignidade do idoso pode ganhar contornos muito divergentes em distintas comunidades, uma vez considerados os pormenores que constroem a identidade de cada nação no que toca a sua economia, política, tradição, religião e cultura local.

Além disso, deve-se considerar, nessa operação, a conjuntura econômica e demográfica mundialmente vivenciada nos dias atuais. O debate sobre a promoção de uma velhice digna, à luz desse aspecto, é desafiador e urgente, sobretudo se considerado o aumento significativo do número de idosos no mundo, fato que tem levantado sérios questionamentos a respeito da inclusão dessa parcela crescente da sociedade na dinâmica capitalista.

Uma das grandes consequências do envelhecimento populacional é justamente o aumento de despesas a serem custeadas pelos cofres previdenciários, dos quais se espera a robustez para o financiamento de benefícios dignos e por longos períodos de tempo. Custear o sustento mensal de um idoso que deve ser encarado como agente ativo do desenvolvimento social, mas que, ao mesmo tempo, não verte mais as suas contribuições previdenciárias, tornou-se uma das pautas mais laboriosas para o presente século.

Ademais, some-se aos elementos supracitados os estereótipos depreciativos ainda hoje associados à velhice. A humanidade se contradiz em suas ações, pois ao mesmo tempo em que desenvolve meios para permitir o prolongamento da vida, a exemplo do que se tem observado na medicina e na estética, não é capaz de oferecer condições dignas à grande maioria daqueles que chegam à velhice, sobretudo pela perda de sua função econômico-produtiva. Neste ponto, cite-se o exemplo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro, que ainda exercita uma precária política de aposentadoria, insuficiente, por exemplo, para garantir à grande fatia dos aposentados o acesso aos direitos sociais mais básicos elencados no artigo 6º, da

Constituição Federal de 1988 (CF/88)¹. Para Guita Grin Debert (2004), um dos grandes desafios no que tange a atenção ao idoso reside justamente na superação de tais preconceitos e na construção de uma nova imagem da velhice:

A tendência contemporânea é rever os estereótipos associados ao envelhecimento. A ideia de um processo de perdas tem sido substituída pela consideração de que os estágios mais avançados da vida são propícios para novas conquistas, guiadas pela busca do prazer e da satisfação pessoal. As experiências vividas e os saberes acumulados são ganhos que oferecem oportunidades de realizar projetos abandonados em outras etapas e estabelecer relações mais profícuas com o mundo dos mais jovens e dos mais velhos. (DEBERT, 2004, p. 14)

Verifica-se, por conseguinte, que tratar da idade avançada não é tão simples quanto parece. O estudo do envelhecimento, em sua forma mais completa, tem sido desenvolvido pela gerontologia social, campo da ciência que estuda o aludido tema para além dos aspectos biológicos, considerando a velhice, no seio de suas reflexões, também sob os prismas social, cultural, econômico e psicológico (TAHAN, 2009). As inúmeras repercussões da velhice sobre a sociedade atual trazem à tona, ainda, o que Debert (2004) denomina de “socialização do envelhecimento”, ou seja, o enquadramento da velhice como questão pública, de interesse por parte de toda a comunidade, inclusive do Estado.

Aplicando tais reflexões ao contexto brasileiro, o presente capítulo tem por objetivo mostrar que, embora complexa e desafiadora, a proteção à velhice através da aposentadoria está inserida no campo de abrangência dos direitos fundamentais de cunho social. O histórico jurídico-constitucional da previdência comprovará, ainda, que a matéria de aposentadoria ganhou importância central no âmbito das políticas públicas no Brasil com o passar dos anos, constituindo, hoje, uma das ações estatais de maior envergadura socioeconômica do país.

As premissas estabelecidas nas ponderações deste capítulo, vale dizer, serão fundamentais para uma posterior análise conjuntural e econômica sobre a capacidade de efetivação do direito social à aposentadoria nos moldes ora albergados pela

¹ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º90/2015)”. (BRASIL, 1988) Reafirmando a tese, hoje pacífica, de que os direitos sociais também estão revestidos de fundamentalidade no seio constitucional, Meireles (2008, p. 93) afirma que, “Em verdade, a garantia dos direitos sociais, hoje, representa condição necessária para que se possibilite o efetivo gozo dos direitos de liberdade civis e políticos clássicos. Sem aqueles, estes restam esvaziados de conteúdo e não passam de meras promessas inscritas em um papel ao qual, inclusive, nem todos têm acesso”.

legislação brasileira, sobretudo quando os idosos estão na pauta e quando a discussão social confronta as estatísticas da demografia.

2.1 DIREITOS SOCIAIS: INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

A essência dos direitos sociais pode ser sintetizada pela seguinte sentença: “A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam”. (BARBOSA, 1999, p. 26) Os direitos sociais encontram o seu fundamento central nos postulados da igualdade material e da dignidade da pessoa humana. Tais prestações são representadas, em linhas gerais, por todas as normas jurídicas que objetivam permitir o usufruto, isto é, o exercício de direitos fundamentais através de garantias ofertadas, via de regra, pelo ente estatal². Assim preleciona José Afonso da Silva, para quem os direitos sociais:

[...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, **que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais**. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade”. (SILVA, 2009, 286-287 p.) (Destaques nossos)

Um olhar atento à evolução histórica do que hoje se entende por Estado permitirá a constatação de que a criação de um governo organizado e devidamente estruturado sempre foi uma necessidade dos grupos humanos. Perceber-se-á, de outra banda, que a atenção às necessidades inerentes à dignidade da pessoa humana, especialmente aquela destinada às camadas sociais hipossuficientes, nem sempre foi tratada como uma prioridade pelos administradores da *res publica*.

Pode-se afirmar, portanto, que a abordagem da temática social, da forma como vista nos dias atuais, seja no plano internacional, seja no Brasil, é fruto das

² É necessário anotar que, em alguns casos, os direitos sociais também podem ser cobrados dos particulares. É o que acontece, por exemplo, com os direitos fundamentais sociais de cunho trabalhista, normas estas elaboradas pelo Estado (prestação indireta), porém materializadas diretamente por particulares (pagamento de verbas e assinatura da CTPS, por exemplo). Para Contreras (2009), tais normas sociais materializam o que ele chama de “eficácia diagonal dos direitos fundamentais”. Embora travada entre particulares, a relação empregatícia confere ao empregador um poder diretivo e sancionatório muito intenso sobre o empregado, desnivelando, em certa medida, a igualdade que, a princípio, deveria existir em uma relação horizontal. Como se sobrepõe ao empregado, mas também não se iguala à figura estatal, não se trataria de uma relação propriamente horizontal ou vertical, mas diagonal, apresentando-se como uma modalidade eficaz distinta das outras duas.

reivindicações de uma sociedade insatisfeita com a ineficiência de um modelo estatal incapaz de lidar com a complexidade operacional da vida em comunidade e suas demandas mais basilares. Derivam, ainda, da crença de que “[...] o bem-estar individual resulta, em parte, de condições econômicas, sociais e culturais, nas quais todos nós vivemos [...]”. (PIOVESAN, 2002, p. 183) É esse histórico de lutas e conquistas que merece ser panoramicamente analisado no presente tópico.

2.1.1 A AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO PLANO INTERNACIONAL

A origem dos direitos sociais, bem como a sua elevação ao plano constitucional, estão umbilicalmente ligados ao amadurecimento do movimento constitucionalista moderno, fincado nos ideais de limitação da autoritariedade e prevalência dos direitos fundamentais, objetivos estes alcançáveis por meio de uma Constituição escrita e rígida. Nesse sentido, as palavras de Carvalho (2010, p. 257), que aborda o constitucionalismo moderno sob duas óticas:

[...] em termos jurídicos, reporta-se a um sistema normativo, enfeixado na Constituição, e que se encontra acima dos detentores do poder; sociologicamente, representa um movimento social que dá sustentação à limitação do poder, inviabilizando que os governantes possam fazer prevalecer seus interesses e regras na condução do Estado.

Cumprir registrar, contudo, que o movimento constitucionalista nem sempre compartilhou dessa visão. Na verdade, em sua vertente mais antiga, ele foi responsável pela elaboração de um esboço do Direito Constitucional, especialmente no que diz respeito à limitação do poder dos governantes e à construção de uma primeira noção de Estado (CARVALHO, 2010), obtida através do estudo e interação entre os seus elementos medulares (povo, território e governo).

A experiência, à essa altura, ainda era embrionária. A falta de um documento central escrito e a flagrante desatenção aos direitos e garantias fundamentais despontaram como fatores centrais para a decretação da insubsistência do antigo regime ao final do século XVIII. É exatamente nesse período que se inicia uma mudança mais robusta, materializada pela passagem do modelo estatal absolutista para o Estado Liberal, que se caracterizava pelas ideias de “[...] separação dos Poderes, garantia dos direitos dos cidadãos, crença na democracia representativa, demarcação entre sociedade civil e Estado, e ausência do Estado no domínio econômico (Estado absenteísta)”. (CARVALHO, 2010, p. 261)

Encabeçado por pensadores como Jean-Jacques Rousseau, John Locke e Montesquieu, o liberalismo clássico ganhou força no final do século XVIII, pregando a garantia das liberdades individuais, a limitação do poder governamental através da Constituição e a proteção das liberdades civis, tidas como direitos de liberdade (MEIRELES, 2008). A referida ideologia, expressão política do Iluminismo, desencadeou um pioneiro processo de elaboração de Constituições escritas, deixando suas marcas principiológicas nas Cartas Magnas norte-americana (1787) e francesa (1791), precursoras desse novo modo de pensar a organização estatal. (SGARBOSSA, 2010)

Saliente-se que, embora marcada por traços primordialmente liberais e individualistas, essa fase também trouxe consigo as primeiras indagações acerca das questões sociais. A Revolução Industrial (1760 – 1840), por exemplo, foi um campo fértil para essas discussões, sobretudo pelos efeitos colaterais gerados pelo processo de industrialização (DELGADO, 2011), vale dizer, péssimas condições de trabalho, extrema concentração de renda, crescimento desordenado das cidades e uso maciço da mão-de-obra infantil. O panorama social de miséria e desprezo ora apresentado trouxe à baila a reivindicação por direitos trabalhistas e normas de segurança social, aspectos que, à época, ainda atraíam parca consideração.

Outro clássico e rudimentar exemplo do processo de conscientização social foi a Revolução Francesa (1789), dentre cujas bandeiras de luta estava o dever estatal de reconhecimento de direitos e garantias de cunho econômico e social (CARVALHO, 2010). Tais pleitos resultaram na criação de alguns deveres estatais positivos no âmbito das Constituições Francesas de 1791³ e de 1793⁴.

A partir de sua introdução no constitucionalismo francês, a temática social se tornou um importante símbolo de luta já na primeira metade do século XIX, alcançando suas maiores conquistas ao longo do século XX. Percebeu-se, com o tempo, que a figura do Estado não existia apenas para respeitar as chamadas liberdades negativas, abstendo-se de interferir na esfera social, mas também para adotar condutas positivas, isto é, para agir efetivamente em prol da sociedade:

³ Título I, antepenúltimo parágrafo: "Será criado e organizado um estabelecimento geral de **socorros públicos** para criar as crianças expostas, aliviar os pobres enfermos e prover trabalho aos pobres válidos que não o teriam achado". (Destaques nossos) (FRANÇA, 1791)

⁴ Um claro exemplo dessa tendência é o artigo 21 do aludido diploma: "XXI. Os **auxílios públicos** são uma dívida sagrada A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar." (Destaques nossos) (FRANÇA, 1793)

[...] a chamada liberdade-autonomia, que impõe ao Estado um dever de abstenção na esfera de atuação dos indivíduos, nenhuma importância passaria a ter se o Estado, previamente, não criasse condições materiais adequadas que satisfizessem as necessidades vitais do indivíduo [...]. Impunha-se ao Estado, portanto, cumprir, em favor das pessoas, uma série de encargos, prestações ou deveres, que, adimplidos, tornariam possível, então, o gozo das chamadas liberdades clássicas. (GRAU, 2000, p.15)

Nessa perspectiva, merecem destaque os movimentos socialistas do século XIX (COMPARATO, 2010), a exemplo do socialismo utópico, socialismo científico e do pensamento social Católico, correntes ideológicas que, apesar das particularidades que lhes eram próprias, tiveram em comum o desejo de transformar a igualdade formal apresentada pelo liberalismo civil e político em uma igualdade material, ou seja, em acesso real e isonômico de oportunidades e condições de vida para todos os seres humanos. Tais objetivos se amoldaram com perfeição à conjuntura vivenciada por grande parte da classe proletária, esquecida pelos detentores do poder. Nesse sentido, as palavras de Fábio Konder Comparato (2010, p. 66):

O reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista, iniciado na primeira metade do século XIX. **O titular desses direitos, com efeito, não é o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu maravilhosamente. É o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização.** Os socialistas perceberam, desde logo, que esses flagelos sociais não eram cataclismos da natureza nem efeitos necessários da organização racional das atividades econômicas, mas sim verdadeiros dejetos do sistema capitalista de produção, cuja lógica consiste em atribuir aos bens de capital um valor muito superior ao das pessoas. (Destaques nossos)

Inicia-se, portanto, uma nova batalha, desta vez com outro objetivo: romper com o paradigma liberal e absenteísta de Estado, dando a este uma roupagem social, interessada no cumprimento da justiça social e dos deveres estatais através de intervenções positivas.

Os primeiros sinais de avanço já puderam ser visualizados no próprio século XIX, com destaque para o advento da Constituição Francesa de 1848, documento marcado pelo viés social e democrático de alguns de seus dispositivos⁵. Sobressaltou-

⁵ Cite-se, a título de exemplo, o seguinte dispositivo: “Artigo 13. A Constituição garante aos cidadãos a liberdade de trabalho e de indústria. A sociedade favorece e encoraja o desenvolvimento do trabalho [...]; ela fornece assistência às crianças abandonadas, aos doentes e idosos sem recursos e que não podem ser socorridos por suas famílias”. (FRANÇA, 1848) Pode-se constatar que o setor trabalhista foi o primeiro a encampar as grandes lutas e conquistas de feição social. Foram esses êxitos pontuais que pavimentaram um número significativo de conquistas nas décadas seguintes.

se, também, a doutrina social da Igreja Católica, externada, *v.g.*, por meio da Encíclica *Rerum Novarum* (LEÃO XIII, 1891), carta que apregoou os primados da justiça social⁶.

Entretanto, foi o século XX o palco das grandes transformações no cenário dos direitos sociais. Envolvidos pela onda socialista do século anterior e comovidos pelos horrores presenciados na Primeira Guerra Mundial, México e Alemanha se destacaram entre os primeiros países a redigirem constituições preocupadas com a priorização de direitos sociais⁷, alçando-os ao patamar normativo mais elevado dentro do Estado, qual seja, o de norma constitucional (CARVALHO, 2010).

Destaque-se, ainda nesse contexto, o surgimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, um marco inicial para a institucionalização do Direito do Trabalho, que a partir de então se incorporou paulatinamente na ordem jurídico-constitucional de diversos países⁸. Dentre outras finalidades, a OIT foi criada com o intuito de promover uma visão mais humanitária do labor. A sua ação normativa, conforme os ensinamentos de Maia e Sorto (2009), permitiram, inclusive, a internacionalização das normas sociais trabalhistas antes mesmo dos direitos individuais, cujo processo ocorreu apenas décadas mais tarde.

Essa constatação, vale dizer, corrobora o entendimento esposado por Trindade (2000), que se contrapõe à noção de gerações de direito defendida e propalada por Norberto Bobbio. Em seu parecer, ele ressalta a importância que teve a criação da OIT para a conquista de direitos econômico-sociais, em especial trabalhistas e securitários, estes que, em seu entender, surgiram primeiro no plano

⁶ Observe-se, a título exemplificativo, o item 34 da referida Encíclica: “34. É necessário ainda prover de modo especial a que em nenhum tempo falte trabalho ao operário; e que haja um fundo de reserva destinado a fazer face, não somente aos acidentes súbitos e fortuitos inseparáveis do trabalho industrial, mas ainda à doença, **à velhice** e aos reveses da fortuna”. (LEÃO XIII, 1891) (Destques nossos) A Igreja Católica Romana foi uma das instituições responsáveis pelo arrefecimento da luta de classes travada no século XIX. Para além da preocupação com o ser humano, a Igreja visava à manutenção do Estado Liberal, possível, nesse contexto, a partir de algumas concessões direcionadas à classe operária.

⁷ Valendo-se dos ensinamentos de Edvaldo Brito, Meireles (2008, p. 41) destaca que “Não obstante a [constituição] do México tenha sido a primeira de todas, a de Weimar veio a se tornar o paradigma de constitucionalismo social do primeiro pós-guerra do século XX pela importância que assumiu e dadas as circunstâncias de seu surgimento, resultado do rompimento do antigo regime e implantação de uma República Social na Alemanha.

⁸ Segundo Cabral (2013, p. 27), “Diante da irrisignação e das reivindicações de uma grande massa de trabalhadores, fazia-se necessária a consagração de normas que estabelecessem o mínimo necessário para condições dignas de trabalho, mas também de vida. Nesse sentido, é preciso esclarecer que a criação da OIT foi também uma resposta a esses movimentos sociais, que acabavam por colocar em risco a construção da paz mundial”.

internacional até mesmo na comparação cronológica com os direitos individuais, alardeados pelo senso comum com direitos de primeira geração⁹.

Foi, ainda, a partir da sua criação que temas como a igualdade de gêneros, isonomia salarial, trabalho de menores, saúde e previdência social entraram, de maneira mais contundente, na agenda do Poder Público, trazendo para o Estado o compromisso com a institucionalização ou oficialização do direito trabalhista (DELGADO, 2011). A relevância histórica da OIT, nesse sentido, é indiscutível. Ao longo de sua existência, ganhou respeito no cenário mundial e teve o seu campo de abrangência ampliado, sendo atualmente vista como organização que luta não apenas pelos direitos trabalhistas, mas por direitos civis e sociais em sentido mais amplo.

Tais acontecimentos inauguraram, em suma, a gradual passagem do modelo de Estado Liberal para o que ficou conhecido como “Estado de Bem-estar Social” (*Welfare State*), movimento que alcançou seu auge após a Crise de 1929 (“Grande Depressão”), angariando adeptos em todo o mundo. Tal ideologia defendia, dentre outras bandeiras, um “[...] modelo ampliado de Estado, intervencionista, prestador de serviços e outorgador de prestações materiais [...]”. (SGARBOSSA, 2010, p. 57)

Alguns doutrinadores, como Cunha Júnior (2004) e Sarlet (2006), prelecionam que, além das prestações positivas, os direitos sociais também abarcariam as chamadas “liberdades sociais”, que, como direitos de defesa, trariam para o indivíduo a prerrogativa de cobrar uma postura negativa por parte de outrem, seja nas relações verticais, horizontais ou diagonais, tudo com vistas a impedir a ocorrência de intervenções que caracterizem impedimento ao exercício da efetiva liberdade ou à obtenção da isonomia material, traços que singularizam os direitos sociais.

Até a década de 1970, em especial após a Segunda Grande Guerra (1939 – 1944), a temática social ganhou um espaço extremamente significativo no contexto jurídico interno de diversos países, podendo ser observado, nesse período, a previsão generalizada de prestações sociais no âmbito constitucional, alcançando variados

⁹ “[...] a fantasia nefasta das chamadas ‘gerações de direitos’, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos direitos humanos, já se encontra devidamente desmistificada. O fenômeno de hoje testemunhamos não é o de sucessão, mas antes, de uma expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos. As razões histórico-ideológicas da compartimentalização já há muito desapareceram. Hoje podemos ver com clareza que os avanços nas liberdades públicas em tantos países nos últimos anos devem necessariamente fazer-se acompanhar não de retrocesso – como vem ocorrendo em numerosos países – mas de avanços paralelos no domínio econômico-social”. (TRINDADE, 1997, p. 390)

setores e situações contingenciais (habitação, alimentação, moradia, aposentadoria e assistência social, *v.g.*). (SGARBOSSA, 2010)

Cabe ressaltar, no entanto, que a repercussão causada pela Segunda Guerra Mundial também impactou a temática dos direitos humanos para além das fronteiras geográficas, incentivando discussões e ações que se tornaram fundamentais para a sua internacionalização. Esta etapa, vale dizer, foi sobretudo relevante para a construção do atual entendimento sobre a matéria, destacando-se, na pavimentação desse processo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948.

2.1.2 A DUDH DE 1948 E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA TEMÁTICA SOCIAL

No paulatino processo de construção dos direitos humanos fundamentais, nos quais se incluem os direitos sociais, a Segunda Guerra Mundial aparece como grande divisor de águas. Isso porque, encerrado um período marcado pelo nazismo, bombas atômicas e um saldo de milhões de mortes, o mundo se deparou com a premente necessidade de reconstrução do valor da vida humana, tão vilipendiado com os últimos acontecimentos até então experimentados pela humanidade.

A DUDH de 1948, nesse palmar, ocupa posição nevrálgica, pois ao mesmo tempo em que é símbolo da tentativa de reconstrução dos direitos humanos, é, também, responsável pelo seu processo de internacionalização. (PIOVESAN, 2003) Dessa forma, o que antes era apenas uma preocupação doméstica de cada país ganhou proporções internacionais, inaugurando o que a doutrina chamou de “concepção contemporânea de direitos humanos”. Cabe, nesse sentido, destacar o entendimento de Flávia Piovesan (2003, p. 236):

[...] em 10 de dezembro de 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos como marco maior do processo de reconstrução dos direitos humanos. Introduce nela a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição da pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais, e vice-versa. Os direitos humanos compõem assim uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. (Destaques nossos)

Impregnado de cunho social, o aludido documento contém vários dispositivos que asseguram, no plano internacional, o direito de acesso às políticas públicas mais

básicas, como trabalho, alimentação, moradia e assistência social¹⁰. Saliente-se que o teor humanitário da Declaração aprovada em 1948 foi posteriormente ratificado e aperfeiçoado pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, bem como por outros documentos de índole internacional¹¹.

Diante disso, pode-se questionar: quais os maiores avanços práticos advindos da DUDH de 1948? Isto é, quais as principais melhorias experimentadas no âmbito social após o processo de internacionalização dos direitos humanos?

Aponte-se, em primeiro lugar, que a aprovação desse importante documento universalizou a ideia de que os direitos fundamentais, dentre eles os sociais, também são dignos de guarida internacional, ou seja, o ser humano tem o direito de ser tratado com dignidade em qualquer Estado Nacional, independentemente de fronteiras geográficas, sendo prevista, inclusive, a responsabilização adequada para os Estados violadores dessas prerrogativas. Nesse sentido:

A emergência de uma ação internacional mais efetiva na tutela desses direitos alavanca o processo de internacionalização dos Direitos Fundamentais, e resulta na criação sistemática de proteção internacional, em que se faz possível a responsabilização do Estado no domínio alienígena. (LEAL, 2009b, p. 60)

Em segundo lugar, fica evidente que, uma vez elaborada, a DUDH serviu como fonte de inspiração para a redação de diversos documentos constitucionais ao redor do mundo, dentre eles a CF/88. De acordo com Comparato (2010), foi somente a partir do delineamento de um sistema normativo internacional de proteção dos direitos humanos, realizado na segunda metade do século XX, que a dignidade da

¹⁰ “Artigo I. Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”.

“Artigo XXII. Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”.

“Artigo XXV. 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social”. (ONU, 1948)

¹¹ Um clássico exemplo é a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro através do rito proposto pelo artigo 5º, §3º, da CF/88. O referido diploma traz, em seu conteúdo, diversos dispositivos que asseguram o dever positivo do Estado na implementação de melhores condições de vida para as pessoas com deficiência. Vide, nesse sentido, o seu artigo 4º, que prevê uma série de compromissos para os Estados signatários da Convenção.

pessoa humana passou a ser observada, em âmbito constitucional, como fundamento basilar de toda e qualquer atuação estatal¹².

Não se pode olvidar, também, que a década de 1940, em especial o período pós-guerra, prenunciou o declínio do modelo estatal intervencionista, cuja crise se acentuou na década de 1980, especialmente com o esgotamento do modelo de Estado-providência. Esse pano de fundo acabou por gerar a emergência, no cenário constitucional, de um novo paradigma: o Estado Democrático de Direito.

Além de exigir o respeito aos direitos humanos como um de seus pilares de sustentação, essa inovadora concepção de Estado define que os compromissos constitucionais de índole social assumidos pelos gestores devem deixar de ser meramente simbólicos (caráter este que vinham assumindo desde o início do século XX) para serem efetivos, ou seja, concretizados.

Ademais, a Constituição “[...] passa a ser entendida não mais como mero instrumento de garantia contra o poder absoluto do Estado, mas como expressão máxima dos valores eleitos pela comunidade que a adota” (LEAL, 2009a, p. 23), transparecendo a ideia de uma democracia ativa por parte dos diversos segmentos sociais.

A essência do Estado Democrático de Direito reside, portanto, na adoção da lei como instrumento de representação da vontade dos cidadãos, devendo, portanto, ser respeitada por todos, independentemente de posição social. Nesse sentido, o órgão estatal é chamado a obedecer, ou seja, a praticar todo o disposto na Constituição e nas leis, assumindo papel proativo na implementação das normas (regras e princípios). Como afirma Canotilho (2008, p. 56):

O problema atual dos “direitos sociais” (Soziale Grundrechte) ou direitos a prestações em sentido estrito (Leistungsrechten in engeren Sinn) está em “levarmos a sério” o reconhecimento constitucional de direitos como o direito ao trabalho, o direito à saúde, o direito à educação, o direito à cultura, o direito ao ambiente.

Portanto, o Estado Democrático de Direito, ainda em processo de construção nos dias atuais, busca o equilíbrio ideal entre igualdade e liberdade, capaz de garantir acesso efetivo a oportunidades de crescimento com condições de vida dignas para todos os indivíduos. Em outros termos, “O desafio do Estado Social de Direito é, de

¹² Nesse sentido, cumpre destacar o artigo 1º, inciso III, da CF/88, *in verbis*: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana”. (BRASIL, 1988)

alguma forma, garantir justiça social efetiva aos seus cidadãos, no sentido do desenvolvimento da pessoa humana, observando, ao mesmo tempo, o ordenamento jurídico” (LEAL, 2009b, p. 73), principal baliza a nortear as condutas da sociedade.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE APOSENTADORIA E PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA À VELHICE: MEMÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Considerando que a definição de direitos sociais está fincada na ideia de isonomia material, isto é, na igualização de situações desiguais a fim de promover, em igual medida, a dignidade de todos os indivíduos, é possível visualizar o enquadramento do instituto da aposentadoria dentro do seu campo de abrangência. Como direito social, a aposentadoria visa garantir, regra geral¹³, o sustento do segurado que, em razão da idade ou do tempo trabalhado, não reúne mais as condições biológicas necessárias ao desempenho de seu ofício.

Como consequência do envelhecimento, o idoso, na perspectiva capitalista, torna-se desigual em relação à massa trabalhadora em atividade, que ainda pode obter o mantimento mensal a partir de sua própria força de trabalho. A aposentadoria surge, nesse sentido, para igualar uma situação de desequilíbrio, conferindo ao idoso o direito à percepção de um valor pecuniário substituto de sua remuneração, a fim de permitir, em suma, que ele continue a ter, mesmo que de forma mais limitada, a autonomia social e financeira que possuía à época em que laborava.

Para alcançar os seus atuais contornos, a política pública de aposentadoria, como instrumento de proteção à velhice, passou por consideráveis mudanças ao longo dos anos no Brasil. Todavia, esse notável histórico de acontecimentos no panorama jurídico brasileiro só pode ser melhor compreendido quando analisado *pari passu* com a memória constitucional do país. Torna-se importante, nessa perspectiva, fazer um apanhado dos triunfos mais relevantes para a salvaguarda previdenciária da velhice, bem como dos desafios e problemas que acompanharam a sua evolução, tudo à luz do ambiente jurídico-constitucional vigente em cada época.

¹³ Existem modalidades de aposentadoria que não levam a velhice em consideração, mas a invalidez, como é o caso da aposentadoria por invalidez prevista no artigo 18, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 8.213/1991. Em outros casos, a aposentadoria é concedida em virtude da atividade exercida, mais especificamente quando trazem consigo prejuízos à saúde ou à integridade física do indivíduo. Este é o caso da aposentadoria especial, contemplada na alínea “d” do dispositivo legal ora mencionado.

É preciso considerar, ainda, que o desenvolvimento da matéria previdenciária no Brasil sempre foi instigado pela constante tensão existente na base da dinâmica estatal, isto é, “[...] pelos frequentes choques entre os interesses econômicos gerais do conjunto das classes e frações dominantes, por um lado, e, por outro, interesses individualizados de grupos e frações com diferentes graus de poder ao interior desse conjunto” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986, p. 11), que alimentavam os confrontos.

Dessa forma, perceber-se-á que o jogo de interesses políticos, em sua maioria escusos e despreocupados com os aspectos sociais, foi, e continua sendo uma das grandes premissas para o desenvolvimento do sistema previdenciário brasileiro, tratando-se, indubitavelmente, de um ingrediente fulcral para a compreensão da proteção previdenciária à velhice no Brasil. A (não) participação do Estado, a ação das diferentes forças sociais e o contexto econômico vivenciado, conforme se verá em momento oportuno, sempre aparecerão como elementos determinantes para a caracterização da Previdência Social em cada período constitucional brasileiro.

2.2.1 CONSTITUIÇÕES DE 1824 E 1891: O SURGIMENTO DOS PRIMEIROS PLANOS DE APOSENTADORIA E A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA COMO INSTRUMENTO A SERVIÇO DO CONSENSO POLÍTICO

O Brasil foi contemplado com a sua primeira Carta Constitucional no dia 25 de Março de 1824, menos de dois anos após a proclamação de sua independência, ocorrida em 07 de Setembro de 1822. Não obstante figure como importante marco para o direito constitucional brasileiro, a Constituição Política do Império do Brasil sintetizou o atraso e a distorção de valores com os quais o Brasil recebeu as influências pulverizadas pelo movimento constitucionalista moderno sediado na Europa.

Isso porque, na primeira metade do século XIX, diversos países europeus já vivenciavam o modelo de Estado Liberal e a luta efetiva pela implantação do modelo de Estado Social, enquanto, no Brasil, vigorava uma constituição outorgada, isto é, implantada sem participação popular, quadro este agravado pela adoção de uma estrutura monárquica e hereditária de governo, nitidamente centralizada, política e administrativamente, na figura de um Imperador¹⁴.

¹⁴ Tais características estão nitidamente expressas nos artigos 3º e 4º da Carta Constitucional de 1824.

Os brasileiros conviveram, nesse período, com uma situação paradoxal. Vale dizer, ao mesmo tempo em que defendeu as chamadas “liberdades públicas”, minuciando um importante catálogo de direitos civis e políticos que influenciariam para sempre o Direito Constitucional pátrio, a Constituição brasileira de 1824 foi condescendente, por exemplo, com a manutenção do regime escravocrata, abolido apenas décadas mais tarde. Por tal conjuntura:

[...] há de se considerar uma certa reserva da Carta Monárquica de 1824 em impulsionar ideais, fossem eles revolucionários ou progressistas, no âmbito dos princípios de direitos e garantias fundamentais. O que se percebe é um misto entre os traços liberais e o autoritarismo atribuído ao Imperador. (BARROSO, 2002, p. 9)

Apesar de seu caráter autoritário e antidemocrático, cumpre registrar que a Constituição brasileira de 1824 dispôs, ainda que de forma genérica, sobre temas sociais, a exemplo da gratuidade no acesso à educação primária e aos socorros públicos¹⁵. O problema, todavia, não foi só a limitada previsão constitucional, mas também a reduzidíssima aplicabilidade concreta dessas normas. A Administração Pública da época encontrou enormes dificuldades para transformar a eficácia jurídica desses direitos em eficácia social, esta consistente na materialização dos compromissos constitucionalmente assumidos.

O aludido obstáculo tornou-se um problema crônico em solo brasileiro, repetindo-se na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Apesar dos importantes avanços implementados (forma republicana de governo, sistema presidencialista de governo, forma federativa de Estado, separação entre religião e Estado, aprimoramento do rol de direitos e garantias fundamentais, dentre outros), a Constituição brasileira de 1891 continuou a dispor de um catálogo de direitos sociais incompatível com a realidade nacional, isto é, desprovida de eficácia social, de aplicabilidade.

No que toca especificamente o tema previdenciário, os avanços durante a vigência da Carta de 1824 ficaram por conta da legislação infraconstitucional, considerando que, na via constitucional, o legislador nada dispôs sobre o assunto. Dentre as tímidas melhorias observadas em termos de proteção previdenciária

¹⁵ “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XIII. A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um. [...] XXXI. A Constituição também garante os socorros publicos. XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.” (BRASIL, 1824)

pública¹⁶ à velhice, citem-se os primeiros planos de aposentadoria desenvolvidos no Brasil. Dentre eles, merecem registro os seguintes: (i) Decreto de 1º de Outubro de 1821: proposto por Dom Pedro de Alcântara, concedeu “[...] aposentadoria aos mestres e professores, após 30 anos de serviço, e assegurando um abono de 1/4 (um quarto) dos ganhos aos que continuassem em atividade” (OLIVEIRA, 1996, p. 91); (ii) Decreto n.º9.912-A de 26 de Março de 1888: responsável por instituir a aposentadoria aos empregados dos Correios¹⁷ e; (iii) Decreto n.º221, de 26 de Fevereiro de 1890: fixou a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil nos mesmos moldes previstos para os empregados dos Correios.

É importante asseverar que a criação de tais planos de aposentadoria pública eram meras concessões do Estado, aproximando-se de uma vertente muito mais assistencial do que propriamente previdenciária. É dizer, os trabalhadores contemplados pelos documentos legais supracitados não precisavam oferecer qualquer contrapartida pecuniária, materializada por meio de contribuições, para que pudessem acessar os referidos benefícios, bastando, para tanto, comprovar as exigências legais de tempo de serviço ou idade. Tal regime, por conseguinte, não se coadunou com os sistemas de custeio e de financiamento próprios do seguro social, que contam com a participação financeira do trabalhador para a manutenção do sistema.

2.2.1.1 Lei Eloy Chaves: um divisor de águas no trato da matéria previdenciária

A promulgação da Lei Maior de 1891 não trouxe quase nenhuma novidade constitucional para o tema previdenciário, tampouco em termos de aposentadoria¹⁸.

¹⁶ Durante a vigência da Constituição de 1824, surgiram alguns avanços no que toca a Previdência Privada, a exemplo do Decreto n.º0-002 de 1835, que aprovou o Monte-Pio de Economia dos Servidores do Estado, o primeiro plano de previdência privada do país. Todavia, como o presente trabalho enfoca os avanços constitucionais do instituto da aposentadoria enquanto política pública, será conferida maior ênfase aos avanços constitucionais em matéria previdenciária pública.

¹⁷ Artigos 193 a 203 do Decreto n.º9.912-A de 1888. Saliente-se que, dentre as espécies de aposentadoria previstas no aludido documento, havia uma que combinava idade e tempo de contribuição, requisitando, na data do requerimento, 30 (trinta) anos de contribuição e idade mínima de 60 (sessenta) anos. As demais possibilidades apenas contemplavam situações de invalidez e inabilidade para o desempenho das funções.

¹⁸ A única referência constitucional de 1891 à aposentadoria se encontra no artigo 75, cuja redação instituiu a aposentadoria por invalidez ao servidor público: “Art. 75. A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”. (BRASIL, 1891) Não se pode dizer, contudo, que tal inovação contemplou a proteção previdenciária à velhice, pois a invalidez constitui risco diverso, não aplicável unicamente e/ou necessariamente a pessoas idosas.

Diante desse cenário, a legislação infraconstitucional continuou protagonizando o desenvolvimento da aludida matéria entre o final do século XIX e o primeiro terço do século XX. Dentre os diplomas que entraram em vigência nesse período, é indubitável a relevância do Decreto n.º 4.682/1923, mais conhecido como “Lei Eloy Chaves”.

A referida legislação, responsável pela criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP)¹⁹ nas empresas de estradas de ferro então existentes, “É considerada o ponto de partida da Previdência Social Brasileira e da proteção social com aposentadoria, pensão, assistência médica e auxílio farmacêutico”. (GURGEL, 2007, p. 31) O teor do aludido decreto externa alguns traços até então inexistentes no âmbito securitário brasileiro:

De regra, o modelo contemplado na Lei Eloy Chaves se assemelha ao modelo alemão de 1883 [Bismarckiano], em que se identificam três características fundamentais: (a) a obrigatoriedade de participação dos trabalhadores no sistema, sem a qual não seria atingido o fim para o qual foi criado, pois mantida a facultatividade, seria mera alternativa ao seguro privado; (b) a contribuição pelo sistema, devida pelo trabalhador, bem como pelo empregador, ficando o Estado como responsável pela regulamentação e supervisão do sistema; e (c) por fim, um rol de prestações definidas em lei, tendentes a proteger o trabalhador em situações de incapacidade temporária, ou em caso de morte do mesmo, assegurando-lhe a subsistência. (PEREIRA NETTO, 2002, p. 36)

Diante das particularidades supramencionadas, pode-se atribuir à Lei Eloy Chaves o mérito de imprimir os primeiros esforços, ainda que relativos, para distinguir a esfera previdenciária do assistencialismo. Ao contrário do que dispunham os primeiros planos de jubilação criados no século XIX, o documento ora em debate condicionou benefícios como a aposentadoria à uma contrapartida financeira de natureza obrigatória por parte do trabalhador e do empregador.

A obrigatoriedade de vinculação, a predefinição de prestações e a participação estatal, mesmo que apenas indireta, aparecem de maneira mais definida com o advento desta lei, visando trazer maior segurança jurídica ao trabalhador nos momentos contingenciais. Não se pode olvidar, ademais, que a Lei Eloy Chaves serviu de inspiração para a criação posterior de outras CAP em ramos diversos da atividade econômica, como é o caso da Caixa dos portuários e marítimos (Decreto

¹⁹ No que diz respeito à abrangência, as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) guardam semelhança com as atuais entidades fechadas de previdência privada, pois a sua extensão limitava-se à proteção social dos empregados de uma mesma empresa ou grupo de empresas, reforçando a natureza privada dessas instituições.

n.º5.109/1926)²⁰ e da Caixa dos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos (Lei n.º5.485/1928)²¹.

É preciso esclarecer, contudo, o contexto que inspirou a criação das CAP, especialmente à luz do ambiente político-econômico marcadamente liberal vivenciado pelo Brasil nas primeiras décadas do século XX, quando as legislações sociais e trabalhistas eram pouco defendidas e quase inexistentes. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986) Pode-se afirmar, em verdade, que o surgimento da legislação previdenciária e, por conseguinte, da regulamentação dos benefícios de aposentadoria, somente foi possível a partir da obtenção de um consenso entre as forças políticas mais influentes da época, e não pela preocupação pura e simples com o bem-estar do proletariado.

Em um dos polos do tenso jogo de interesses, estava a classe dos trabalhadores urbanos, que crescera quantitativamente a partir do processo de modernização da economia brasileira. A industrialização foi responsável por encorpar a classe operária, que passou a despontar no cenário nacional como elemento fundamental para o equilíbrio econômico do país. Tal condição, vale dizer, desembocou na intensificação das reivindicações operário-sindicais por uma legislação trabalhista e social que rompesse, sobretudo, com a postura estritamente liberal de Estado que havia sido inaugurada com o advento da Constituição de 1891. (OLIVEIRA; TEIXEIRA; 1986) Para Boris Fausto (1977, p. 105):

As condições gerais do trabalho urbano no Brasil nos trinta primeiros anos deste século [XX] são conhecidas correspondendo, nas empresas maiores, ao modelo de acumulação da primeira fase do capitalismo industrial. Por toda parte, impera o reino da liberdade; a legislação fabril, esta “primeira reação consciente e sistemática da sociedade contra a marcha elementar do processo produtivo”, é muito restrita e ineficaz. Sobre o trabalhador recai não só a forma absoluta de extração do excedente como ainda a contínua insegurança. **Em regra, nada impede a despedida imediata após longos anos de serviço, os freqüentes [sic] acidentes não são indenizados, inexistente a previdência social; no horizonte, não se desenha a expectativa da aposentadoria, por magra que seja.** (Destaques nossos)

²⁰ “Art. 1º. Todas as estradas de ferro do paiz, a cargo da União, dos Estados, dos Municípios, ou de particulares, terão Caixas de Aposentadoria e Pensões para os seus ferroviários, regidas pelas disposições da presente lei. § 1º Os dispositivos da presente lei são extensivos a todas as empresas de navegação marítima ou fluvial e às de exploração de portos pertencentes a União, aos Estados, aos municípios e a particulares, em tudo quanto lhes possa ser applicavel”. (BRASIL, 1926)

²¹ “Art. 1º Ficam criadas Caixas de Pensões e Aposentadorias para o pessoal não contratado pertencente às empresas particulares que exploram os serviços telegráficos e rádio-telegráficos. Art. 2º As caixas acima referidas ficam subordinadas à lei dos ferroviários, no que lhes for applicavel”. (BRASIL, 1928)

No outro polo, encontrava-se a ainda incipiente burguesia industrial brasileira, dona de interesses econômicos crescentes no país. Para ela, “[...] era fundamental a permanência do estatuto liberal que lhe garantia condições “selvagens” de exploração da força de trabalho”. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986) O empresariado industrial, portanto, representava um setor particular no interior do bloco de poder que buscava a direção dos interesses econômicos gerais desse mesmo bloco a partir da exploração do trabalho dos subalternos. Foi natural, portanto, o seu descontentamento com os primeiros gritos por proteção social.

Saliente-se, neste ponto, o relativo desinteresse da oligarquia agrária brasileira nessa discussão. Tratava-se, à época, do ainda principal setor econômico do país. A despreocupação da elite agrária era justificada porque “As condições de exploração no campo não eram objeto de debate semelhante [...]. E um dos fatores fundamentais para tanto era a não existência, no setor agrário, de uma mobilização política das classes trabalhadoras [...]” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986) Pode-se dizer, com isso, que a imunidade conferida às relações camponesas de trabalho foi um fator nevrálgico para que a inserção da Lei Eloy Chaves no ordenamento jurídico brasileiro se tornasse possível, pois evitou a eventual resistência da classe econômica mais poderosa e influente do Brasil à época.

A crise gerada pelo embate direto entre proletários e classe industrial resultou em duas consequências principais. A primeira reação, de caráter instintivo, foi a repressão pública aos movimentos operários com o objetivo de calá-los, escopos evidenciados a partir do significativo número de prisões e deportações de lideranças sindicais, assim como do endurecimento da legislação repressora a tais manifestações. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986)

É importante salientar, todavia, que “[...] as elites e os governantes começam também a perceber que a mera repressão se tornara insuficiente para enfrentar os problemas colocados pela emergência das classes trabalhadoras urbanas no cenário político”. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986, p. 45) Com o objetivo de acalmar a grande contestação imprimida ao modelo estatal então vigente, alcançando, assim, uma posição consensual entre os grupos conflitantes, a elite econômica brasileira entendeu que, aliada à repressão, dever-se-ia construir uma nova consciência a respeito dos direitos trabalhistas e sociais.

Desse modo, a fim de permitir a continuidade do modelo de exploração do trabalho humano, fez-se necessária a reinvenção de algumas concepções que já

davam sinais de esgotamento. A criação de mecanismos de proteção social, nessa composição, surgiu como um dos principais elementos responsáveis pelo apaziguamento do embate de forças. Consoante Oliveira e Teixeira (1986), o modelo securitário inaugurado pela Lei Eloy Chaves foi marcado pela liberalidade na cobertura e no atendimento. O sistema previdenciário da época foi responsável por cobrir um relevante número de contingências sociais, bem como por prever uma generosa lista de pessoas que poderiam ser enquadradas na condição de beneficiários.

Como decorrência desse perfil, os referidos autores afirmam, ainda, que o seguro social realizado através das CAP também acabou se caracterizando por sua prodigalidade, pois a benevolência do regime trouxe consigo um enorme peso sobre as poupanças de seguro. Tome-se, como exemplo, o caso das aposentadorias, que, no período ora em análise, caracterizaram-se pela liberalidade na concessão e também pelo elevado valor médio pago por benefício. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986)

Não se pode olvidar, todavia, que a criação das CAP aconteceu, de início, no âmbito individual de cada empresa, não havendo, à época, um empenho para a coletivização da previdência. (VIANNA, 2014) Ademais, a natureza privada dessas instituições isentava o Estado da participação e do custeio dos benefícios previdenciários, que ficavam a cargo dos empregados, dos empregadores e dos consumidores dos bens e serviços das respectivas empresas²². Além disso, eram excluídos do sistema os inúmeros trabalhadores cujas ocupações ainda não eram reconhecidas formalmente pelo Estado, como era o caso dos rurais, dos autônomos e dos empregados domésticos. (NASSAR, 2014)

2.2.2 CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937: A PARTICIPAÇÃO ESTATAL NO SETOR SECURITÁRIO E O REFREAMENTO DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS

Foi em meio à lamentável conjuntura do período Pós-Primeira Guerra Mundial e da Crise Econômica de 1929 que o Brasil passou a discutir, com mais ênfase, sobre a necessidade de priorização dos direitos fundamentais de segunda dimensão dentro da seara constitucional, graças, sobretudo, à absorção das influências espalhadas pelo constitucionalismo social alemão. (LENZA, 2014)

²² De acordo com Oliveira e Teixeira (1986), os consumidores eram financiadores indiretos das CAP, pois, aos produtos e serviços adquiridos através das classes acobertadas pelo seguro social, era acrescido um valor adicional, destinado à manutenção da poupança dos segurados.

O que a sociedade brasileira enxergou, nesse momento, foi que as supostas garantias ofertadas pelo Estado não haviam passado, até então, de compromissos solenes e genéricos, desprovidos de natureza prática e distanciados da real conjuntura brasileira. Em outros termos, o fracasso da Constituição de 1891, “[...] assim como o da Carta Imperial de 1824, deveu-se ao fato de que lhe faltou base argamassada com a argila da realidade nacional [...]” (VIANNA, 1926, p. 103-104 *apud* BRANCO; COELHO; MENDES, 2008, p. 187), diagnóstico que acabava por inviabilizar o próprio texto constitucional.

Desse modo, inflamado pela bandeira social levantada no século XX e enxergando as carências do Estado brasileiro, o legislador constituinte inaugurou, na Constituição de 1934, uma parte textual específica sobre a ordem econômica e social (Título IV), e outra tratando sobre família, educação e cultura (Título V), ambos recheados de normas sociais programáticas²³, o que demonstra a tentativa de trazer colorido social a um texto constitucional com tons até então predominantemente liberais. (BRANCO; COELHO; MENDES, 2008)

Embora passível de inúmeras críticas, o texto de 1934 merece destaque por trazer, em seu teor, as primeiras referências expressas já feitas a direitos previdenciários na esfera constitucional. Além de arrolar a previdência como direito trabalhista, o referido documento inovou ao trazer, em seu artigo 121, §1º, alínea “h”, a primeira menção constitucional explícita ao instituto da aposentadoria por velhice²⁴. Em outros termos, tal dispositivo materializou pela primeira vez, na via constitucional, um instrumento de proteção previdenciária à velhice, feito até então consolidado apenas na seara infraconstitucional.

²³ Citem-se, a título exemplificativo: “Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, **tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.** (...) Art. 149. A educação é direito de todos e **deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos,** cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”. (Destaques nossos)

²⁴ “Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, **tendo em vista a proteção social do trabalhador** e os interesses econômicos do País. § 1º. A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: [...] h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, **e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice,** da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;” (BRASIL, 1934) (Destaques nossos)

Com a chegada do Estado Novo varguista (1937 – 1945), entra em cena outro documento constitucional. Embora represente um retrocesso para a democracia pátria, em especial pelo seu nítido caráter centralizador e fascista (LENZA, 2014), pontos que não merecem incursão no presente estudo, a Constituição brasileira de 1937 não deixou de garantir, mesmo que esparsamente, direitos fundamentais de cunho social, destacando-se, nessa senda, os direitos trabalhistas²⁵, posteriormente regulamentados pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), no ano de 1943.

No que toca a previdência, o aludido texto determinou a instituição de seguros em caso de velhice²⁶, comando este suspenso pelo Decreto n.º10.358/1942, que embarreirou diversos direitos e garantias fundamentais sob a alegação de um pretenso estado de guerra. No mais, quedou-se silente quanto aos aspectos nos quais a constituição anterior havia logrado algum êxito.

Registre-se, contudo, que as inconstâncias apresentadas na seara constitucional não foram capazes de conter a efervescência da matéria previdenciária durante o período ora abordado. A primeira inovação de grande monta evidenciada na década de 1930 se deu com o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)²⁷, responsáveis pela extinção paulatina das CAP (DELGADO, 2001). Ao contrário destas, tais entidades possuíam envergadura nacional e albergavam classes inteiras de trabalhadores.

Embora com características privadas e excludentes, não contemplando a classe operária como um todo, mas apenas determinadas categorias profissionais, o IAP, fruto da fusão de várias CAP individuais, “[...] correspondeu a uma estratégia de centralização do poder federal e do controle dos Estados por uma burocracia cada dia mais técnica e mais numerosa”. (FALEIROS, 2000, p. 151). Em outros termos:

Os Institutos que substituíram as Caixas responderam a uma racionalização tecnocrática, a uma centralização federal, a uma cooptação da classe

²⁵ Cite-se, como exemplo: “Art. 136. **O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solicitude especiais do Estado.** A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa”. (Destaques nossos)

²⁶ Artigo 137, alínea “m”, do referido texto constitucional.

²⁷ Nesse sentido, cumpre mencionar o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM, criado pelo Decreto n.º22.872/1933 e “[...] considerado como a primeira instituição brasileira de Previdência Social de âmbito nacional, estruturado por categoria profissional, e não por empresa”. (VIANNA, 2014, p. 39-40). Seguindo este modelo inovador, outras categorias profissionais criaram os seus respectivos institutos, como foi o caso dos comerciários (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários – IAPC), em 1934, e dos Servidores do Estado (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE), em 1938.

operária, como também a uma substituição das antigas Caixas de previdência, ligadas a cada indústria e a cada região. A criação dos Institutos permitiu aos patrões diminuir suas despesas administrativas e a socializarem os custos das Caixas, com a contribuição dos trabalhadores de todo o país. As Caixas iam fatalmente à falência pelo seu tamanho e os custos implicados. (FALEIROS, 2000, p. 152)

Para além dos aspectos de eficiência administrativa e de segurança econômica, a criação dos IAP representou o início de um grande momento de transição para o modelo previdenciário brasileiro, consubstanciado na crescente estatização da matéria securitária. Sem sombra de dúvidas, a participação mais enérgica do Estado na política pública de previdência pode ser definida como um dos principais acontecimentos que marcaram o setor na década de 1930 e na primeira metade da década de 1940:

O primeiro grande impacto causado pela presença estatal no setor ocorreu na gestão das políticas previdenciárias em todo o território brasileiro. A Administração Pública passou a ter em mãos o poder de controle sobre a previdência, ditando as regras de funcionamento das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensão²⁸, além da prerrogativa de nomear os seus dirigentes.

A partir de então, a Previdência perdeu o seu caráter estritamente liberal e passou a ser subjugada pelos ditames estatais, tendo sido “[...] consideravelmente tolhida a autonomia decisória das instituições previdenciárias individuais, que passaram a ser quase que apenas executoras de planos e programas definidos mais centralmente”. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986, p. 130) De outra banda, esse controle foi importante para a evolução das políticas públicas de seguro social no Brasil, pois a gestão estatal da previdência brasileira foi uma das fontes de inspiração para a futura globalização das demandas social-previdenciárias através da criação de um único órgão: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

O segundo impacto, diga-se de passagem, guarda estreita relação com a administração previdenciária pelo ente estatal. A partir do momento que se fez presente na gestão da Previdência, o Poder Público também passou a interferir na política de arrecadação de receitas previdenciárias (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986).

²⁸ “Nesse sentido, merece registro o artigo 39, item 8, alínea “d”, da Constituição de 1934, que determina a competência do Poder Legislativo para, com sanção do Presidente da República, legislar sobre o tema aposentadoria, nos seguintes termos: “Art. 39. Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República: [...] 8) **legislar sobre**: [...] d) licenças, **aposentadorias** e reformas, não podendo por disposições especiais concedê-las nem alterar as concedidas”. (BRASIL, 1934) (Destaques nossos)

A Constituição de 1934 trouxe para o Estado, ao lado do empregado e do empregador, a responsabilidade pelo custeio de seus benefícios²⁹, um embrião estrutural do que hoje a doutrina chama de “tríplice forma de custeio da Previdência Social”³⁰. Ao se imiscuir no financiamento dos riscos sociais dos trabalhadores segurados, o Estado evidenciou, de fato, a superação do seu papel de mera fiscalização e a inclusão de seu dever positivo na efetivação das políticas públicas previdenciárias, como a de aposentadoria.

De acordo com a Lei n.º159/1935³¹, a contribuição previdenciária deveria ser paritária e obrigatória para as três fontes de recursos. A União, todavia, procurou driblar tal dever ao levantar os recursos pecuniários de sua obrigação através de mecanismos peculiares (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986), quais sejam: (i) “quotas de Previdência”: cobradas aos consumidores finais das empresas albergadas pelos IAP; (ii) “taxas de Previdência”: cobradas sobre as importações em geral, “socializando” a todo mercado a obrigação previdenciária estatal e; (iii) receitas extraordinárias, que poderiam ser cobradas a partir de outros setores do orçamento público. Em verdade, a União sobretaxou o consumo para carrear recursos previdenciários aos cofres dos IAP, apenas maquiando a antiga participação do consumidor no custeio dos benefícios, que continuou em voga na prática. Dessa forma:

[...] ocorreu com a gestão previdenciária algo semelhante ao que se passou no mesmo período com as “contribuições”. Como estas, a gestão tornou-se (também apenas formalmente) “tripartite”. Só que, no caso das contribuições, o meramente formal era a participação do Estado; e, no caso da gestão, a participação dos empregados e empregadores... (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986, p.129)

O crescente interesse estatal na arrecadação previdenciária também acarretou modificações na tradicional relação existente entre as empresas e as entidades de seguro, estas para quem os recursos eram repassados diretamente sem qualquer intervenção do Poder Público. Com a alteração desse cenário, as taxas e quotas das empresas e dos empregados passaram a ser transferidas para as contas do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), que agora funcionaria como

²⁹ Artigo 121, §1º, alínea “h”.

³⁰ Artigo 195, caput, da CF/88 c/c artigos 10 e 11, da Lei n.º8.212/1991.

³¹ “Regula a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados ao Conselho do Trabalho e dá outras providências”. (BRASIL, 1935) O referido diploma legal não apenas mostra, de maneira inédita, a participação pecuniária do ente estatal, mas sobretudo o rumo que a previdência social brasileira estava tomando, à época, em direção à socialização dos riscos relacionados ao labor.

agente intermediário dessa operação. O resultado dessa mudança, nas ideias de Oliveira e Teixeira (1986), foi péssimo para os IAP, pois além de burocratizar o acesso das empresas e empregados aos recursos financeiros, tal manobra permitiu que o Estado fizesse repasses parciais e irregulares de suas quotas, utilizando-se, ainda, dos recursos retidos para finalidades outras que não previdenciárias³².

O terceiro e último impacto que merece destaque, neste ponto, pode ser traduzido pela política de contenção de despesas praticada pela previdência da época. Oliveira e Teixeira (1986) denominam esse esforço de “política contencionista”, através do qual o Estado buscou gerar superávits financeiros nas contas dos IAP pela redução das despesas previdenciárias. O achatamento dos referidos gastos, segundo os autores, tornou-se possível por meio da redução da oferta de benefícios e da lista de beneficiários, além, claro, pela redução do valor médio das prestações, do endurecimento dos requisitos para a concessão das mesmas e do afastamento da responsabilidade estatal pelo custeio de serviços, cada vez mais relegados ao campo assistencial.

Tome-se, como exemplo, o caso das aposentadorias, cujos critérios para concessão foram sobremodo endurecidos pelo Decreto n.º20.465/1931. Do seu teor, pode-se depreender a previsão de requisitos cumulativos, a fixação de tetos pecuniários, a extrema rigidez e a falta de clareza nos critérios de cálculo do benefício, que praticamente inviabilizavam a percepção integral da aposentadoria, além da elevação da idade mínima para a aposentação, considerada alta na comparação com a expectativa de vida da época. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986)

Com isso, pode-se concluir que, durante os anos de 1930 e 1945, a previdência se tornou um negócio sobremodo lucrativo para o Estado, não sendo a sua entrada no setor um fruto do acaso. No jogo de forças políticas e econômicas, os segurados foram os mais prejudicados, tendo em vista que, após a benevolência que marcou a década de 1920, passaram por período de forte contenção.

O Estado, é necessário que se diga, foi o agente causador de tamanhos desprazeres. Embora a sua presença tenha dado início ao processo de estatização

³² “Pelo lado econômico-financeiro, o controle sobre as reservas previdenciárias, desde os primeiros anos da década de 1930, transformam a Previdência no principal “sócio” do Estado no financiamento ao processo de industrialização do país. De modo que, além de simplesmente burlar a lei, deixando de repassar ao instituto a arrecadação das cotas e taxas, nos montantes e prazos definidos, o governo passa a intervir sobre a aplicação das reservas destinadas à capitalização”. (ANDRADE, 2003, p. 73)

da política securitária, o ente estatal buscou, através de uma política contencionista, preservar o caráter liberal e autossustentável da Previdência, visando, com isso, não impor custos financeiros sobre os cofres públicos (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986), além de manter uma relação mais aproximada com o empresariado industrial, protagonista econômico em uma época de declínio da economia agrária. (DELGADO, 2001)

Ademais, o acesso direto aos recursos carreados para a cobertura dos benefícios previdenciários se tornou uma fonte de acumulação do Estado, que, aproveitando-se do modelo de capitalização praticado à época, usou a poupança da previdência para investir em suas próprias empresas estatais e em títulos da dívida pública, além de canalizar vultosas cifras desse montante para acelerar o processo de industrialização do país. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986)

2.2.3 CONSTITUIÇÃO DE 1946: A QUEDA DO REGIME DE CAPITALIZAÇÃO

O período de redemocratização vivido pelo Brasil após a queda de Getúlio Vargas abriu espaço para o resgate dos direitos e garantias fundamentais de primeira dimensão, assim como para o aperfeiçoamento dos direitos sociais (LENZA, 2014). A Constituição brasileira de 1946 é marcada pelo retorno de um título específico para a ordem econômica e social (Título V), dentro do qual são repetidos direitos que já haviam figurado nas Constituições de 1934 e 1937.

O referido texto constitucional contempla, no trato da questão previdenciária, de pontos muito importantes para o contexto evolutivo da matéria. Dentre eles, destacam-se: (i) a utilização da expressão “previdência social” pela primeira vez, indicando o caráter social e público, e não meramente privado, do seguro contra situações contingenciais³³; (ii) a atribuição de competência legislativa federal para dispor sobre assuntos relativos à matéria previdenciária, alicerçando o calibre federal do tema; (iii) a consolidação do sistema de tríplice participação no custeio dos benefícios previdenciários, bem como da proteção previdenciária à velhice³⁴; e (iv) a inserção inédita do princípio da precedência da fonte de custeio pela Emenda

³³ Artigo 5º, inciso XV, alínea “b”, da Constituição brasileira de 1946.

³⁴ “Art. 157. A legislação do trabalho e a da **previdência social** obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: [...] XVI - previdência, **mediante contribuição da União**, do empregador e do empregado, **em favor** da maternidade e contra as consequências da doença, **da velhice**, da invalidez e da morte;” (BRASIL, 1946) (Destaques nossos)

Constitucional n.º11/1965³⁵, reivindicando a preocupação do Estado com o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, uma dificuldade de que vinham sofrendo os IAP:

A partir de 1950, o sistema começa adicionalmente a viver problemas típicos de sua maturidade, ou seja, as contribuições e os benefícios tendem a crescer desproporcionalmente. Entre 1950 e 1960, enquanto os contribuintes crescem na proporção de 100 para 142, os aposentados crescem de 100 para 289 e os pensionistas de 100 para 223. Quando, em 1960, é finalmente promulgada a primeira Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) [...], o sistema previdenciário já dava sinais de enfraquecimento de sua capacidade de acumulação de reservas. (ANDRADE, 2003, p. 75)

No âmbito da proteção previdenciária pública à velhice, merece destaque a Lei n.º3.807/1960, mais conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Regulamentado pelo Decreto n.º48.959-A/1960, o referido documento, que vigeu até o advento da Lei n.º8.212/1991, é historicamente relevante por unificar o tratamento legal das aposentadorias e pensões no Brasil. No seu bojo, contemplou dispositivos específicos para regulamentar quatro modalidades de aposentação, dentre elas a aposentadoria por velhice (artigo 30) e por tempo de serviço (artigo 32).

É importante ressaltar, neste ponto, a importância da LOPS para a derrocada do regime de capitalização até então vigente na previdência brasileira. Conforme prelecionam Castro e Lazzari (2015), o modelo de capitalização, ainda presente nos planos individuais de previdência privada, baseia-se na ideia da formação de uma poupança, individual ou coletiva, que somente pode ser utilizada em favor de determinado segurado ou de um grupo deles.

Aplicando tais noções ao histórico ora minuciado, é possível perceber que, no seu nascedouro, a previdência brasileira se pautou pelas regras de capitalização, marcada pela mínima participação estatal e pela natureza restritiva das CAP e, em menor medida, dos IAP, já que albergavam apenas as demandas de certas empresas ou categorias profissionais, respectivamente. Foram fatores como a entrada no Estado na administração e no custeio previdenciário, o aumento médio das despesas com os segurados e o esgotamento progressivo das reservas financeiras das Caixas e Institutos que abriram caminho para o paulatino processo de abandono do regime de capitalização. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986)

³⁵ “Art. 157. [...] §2º. Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial **ou de benefício compreendido na previdência social** poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º11, de 1965)” (Destques nossos)

Com o advento da LOPS e a consequente unificação dos institutos previdenciários, entrou em cena o regime de repartição. Ao contrário das práticas de capitalização, esse modelo encontrou na unificação das poupanças previdenciárias e na administração central dos recursos pelo Estado os pilares necessários para pôr um fim à política contencionista e para alinhar um pouco mais os interesses públicos com os pleitos da classe trabalhadora (DELGADO, 2001, p. 154).

Ainda nos primeiros anos da década de 1960, merecem anotação outras significativas inovações, a exemplo da criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) pela Lei n.º 4.214/1963, cujo teor visava à inclusão dos proletários rurais e de seus dependentes no sistema previdenciário, garantindo, dentre outros, o benefício da aposentadoria por velhice³⁶. A universalidade que norteia as ações previdenciárias, dessa maneira, também começa a alcançar classes historicamente desfavorecidas.

Pode-se concluir, em síntese, que a Constituição de 1946 inspirou a construção das bases legais mais sólidas para a previdência social e, em especial, para as políticas pertinentes de proteção à velhice. O que se observa, com clareza meridiana, é o profundo desenvolvimento legislativo do tema previdenciário, algo muito evidente quando comparadas as semelhanças com o sistema previdenciário brasileiro ora em funcionamento, bem como os passos largos que foram dados rumo à socialização da previdência, cujo ápice ocorre com o advento da CF/88.

2.2.4 CONSTITUIÇÕES DE 1967 E 1969: A CONSOLIDAÇÃO DA TENDÊNCIA UNIFICADORA DO ESTADO E OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À SEGURIDADE SOCIAL

Em termos constitucionais, o período marcado pelo Golpe Militar de 1964 não representou grandes avanços para a temática social, preservando basicamente o mesmo teor da Constituição de 1946. Sem inovar significativamente no trato da matéria previdenciária, o governo militar apresentou, tanto no texto de 1967 como na Emenda Constitucional n.º 01/1969, nada mais do que parcas melhorias no tocante aos direitos trabalhistas. Podem ser percebidos, inclusive, alguns retrocessos nesse sentido, como a redução da idade mínima permitida para o trabalho, que passou de 14 (catorze) para 12 (doze) anos de idade, e a opção facultativa pelo Fundo de

³⁶ Artigo 164, alínea “c”, da Lei n.º 4.214/1963.

Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)³⁷, regime que mais tarde veio a se tornar obrigatório com a degradação do instituto da estabilidade na esfera privada.

Em âmbito infraconstitucional, de outra banda, é válido destacar o contínuo processo de unificação da demanda previdenciária através de sucessivas alterações na estrutura administrativa da Previdência Social. Cite-se, por exemplo, o que ocorreu com o Ministério do Trabalho e Previdência Social, desmembrado para dar origem ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)³⁸ e ao Ministério do Trabalho. Aponte-se, ainda, como fruto desse processo, a criação do INPS, em 1966, resultado da fusão dos seis Institutos de Aposentadorias e Pensões então existentes no Brasil³⁹. (VIANNA, 2014)

Através das medidas de centralização praticadas pelo governo, a exemplo das supracitadas, o aparelho estatal foi modernizado e o seu poder regulatório sobre a sociedade, ampliado. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986) Uma vez detentor das prerrogativas administrativas da previdência, o Estado pôde reorientar a sua relação com a classe trabalhadora no aludido setor, minorando a sua participação enquanto força capaz de articular as políticas previdenciárias e os movimentos de contestação por melhorias de suas condições de trabalho. (ANDRADE, 1999) O caráter já relativamente formal da participação trabalhista na gestão previdenciária, observado desde a vigência da Constituição de 1934, foi acentuado com a eliminação da gestão tripartite.

Diante do alijamento da classe operária, e com o escopo de “[...] aliviar tensões sociais inerentes aos padrões de crescimento econômico altamente excludentes postos em marcha sob o regime militar” (ANDRADE, 2003, p. 75), o governo também resolveu, por outro lado, adotar projetos compensatórios que previssem uma maior extensão da cobertura previdenciária aos segurados:

³⁷ “Art. 158. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: (...) X - **proibição de trabalho a menores de doze anos** (...); XIII - estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, **ou fundo de garantia equivalente**”. (Destaques nossos)

³⁸ A Lei n.º 6.076/1974 foi responsável por esse desmembramento. Saliente-se que, em outubro de 2015, a Presidente da República Dilma Rousseff, em reforma administrativa, enxugou o quadro de Ministérios brasileiros, extinguindo, dentre eles, o Ministério da Previdência Social (MPS), cuja pasta passou a pertencer ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), hoje chamado de Ministério do Trabalho e Previdência (MTP).

³⁹ A criação do INPS ocorreu por meio do Decreto-lei n.º 72/1966, que dispunha, em seu artigo 1º, da seguinte forma: “Art. 1.º Os atuais Institutos de Aposentadoria e Pensões são unificados sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)”. (BRASIL, 1966)

[...] a estratégia estatal, apoiada pelas classes empresariais, vê na manutenção e ampliação destes direitos a possibilidade de obtenção da harmonia social em um contexto altamente desfavorável para os trabalhadores, impossibilitados de organização e participação política e sobretudo os principais prejudicados pelo selvagem processo de acumulação em curso. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986, p. 205) (Destaques nossos)

O que se observa, nesse sentido, é que a exclusão de direitos políticos foi acompanhada pela concessão de direitos sociais através de medidas notadamente apaziguadoras, materializadas, a título de exemplo, pela inclusão previdenciária de classes historicamente escanteadas pelo Estado, como é o caso dos empregados domésticos, dos autônomos e dos trabalhadores rurais, bem como pelo considerável aumento da responsabilidade e da participação do INPS no atendimento à saúde, o que ficou conhecido, à época, como “complexo médico-industrial-previdenciário”. (ANDRADE, 1999, p. 76)

Esta última medida, vale dizer, constituiu uma via de mão dupla no âmbito da segurança social. Ao mesmo tempo em que acalmou as tensões sociais então presentes, a ampliação da cobertura previdenciária para o atendimento de demandas hospitalares impactou devastadoramente os cofres do INPS.

Junto à criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o Decreto n.º 6.439/1977 incluiu a assistência médica dentre as obrigações previdenciárias do INPS. A inclusão da referida demanda gerou despesas vultosas a ponto de consumir, junto aos outros benefícios e serviços previdenciários, cerca de 93% (noventa e três por cento) da arrecadação anual do INPS (ANDRADE, 2003), prejudicando, por conseguinte, o atendimento aos benefícios e serviços já tradicionalmente ofertados.

Acrescente-se, ainda, o fato de que a medicina previdenciária foi implementada mediante parcerias com a iniciativa privada, fator fulcral que explica não apenas a aquiescência da classe empresarial, mas também os sucessivos déficits financeiros apresentados pelos cofres previdenciários nos anos que se seguiram (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986):

Nos primeiros anos da década de 1980, já em pleno período recessivo, vem à tona “a crise da Previdência Social”, num alardeado reconhecimento oficial de que o sistema já se tornava incapaz de sustentar o padrão de gastos montado no período anterior. Contando com o estímulo dos vários escalões do governo, poucos assuntos nas políticas públicas foram tão despudoradamente devassados como a crise da Previdência naquele momento, o que, se de um lado produzia o efeito desejado de gerar a necessária aceitação para medidas contencionistas na opinião pública, de outro serviu também para disseminar a desconfiança sobre a administração

pública (ineficiente e irracional) da Previdência, num verdadeiro efeito bumerangue. (ANDRADE, 2003, p. 78)

A partir dos fatos evidenciados pela política previdenciária do período ora assinalado, algumas observações conclusivas parecem saltar aos olhos. Em primeiro lugar, é inegável reconhecer que, desde a sua criação, na década de 1920, até a etapa ora debatida, a segurança social brasileira sempre caminhou em direção à estatização administrativa, nunca deixando, contudo, de contar ou de atender aos interesses privados de classe.

A partir do momento em que o Estado descobriu a envergadura da previdência social enquanto política pública, passou a utiliza-la como instrumento para a concretização de seus projetos políticos, como se constatou, de maneira categórica, através dos absurdos e históricos desvios de recursos previdenciários. Ademais, é fato que o Estado sempre se manteve aliado aos projetos e às classes economicamente favoráveis à implementação de suas propostas, utilizando-se, para tanto, dos poderes legiferante e executivo como verdadeiros trunfos no atendimento de compromissos com os setores a ele alinhados, excluindo, por outro lado, os que não lhe favoreciam ou combatiam as medidas por ele adotadas.

Por fim, constata-se o crescente clamor por uma segurança social capaz de universalizar a cobertura e o atendimento das suas demandas. Não é à toa que, após alternar entre períodos de contensão e de benevolência, além de promover a inclusão progressiva da classe trabalhadora no âmbito da previdência social, a política securitária brasileira finalmente sentiu, no período de redemocratização, a necessidade de evoluir de uma política de seguro social para uma política de seguridade social, que, ao mesmo tempo, encampasse e diferenciasses, dentro de um grande sistema, setores que sempre se mostraram primordiais na garantia da dignidade humana, quais sejam, assistência social, previdência social e saúde.

2.2.5 CONSTITUIÇÃO DE 1988: O LUGAR DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA INTEGRANTE DA SEGURIDADE SOCIAL

A promulgação da CF/88 figurou como ponto chave dentro da perspectiva de redemocratização vivenciada pelo Brasil, apresentando-se, na história constitucional do país, como o diploma detentor de maior legitimidade popular, tendo em vista, sobretudo, o modo como foi elaborado. (BRANCO; MENDES, 2008) O referido documento, ressalte-se, dispensou tratamento digno à temática dos direitos sociais.

As marcas da evolução podem ser evidenciadas a partir do próprio texto constitucional, cumprindo destacar, dentre outros pontos, (i) o preâmbulo constitucional (verdadeira carta de intenções do legislador constituinte), que destaca a importância de assegurar o exercício dos direitos sociais, da igualdade e da justiça, (ii) O estabelecimento de princípios fundamentais relacionados à temática social (Artigo 1º, incisos III e IV c/c Artigo 3º, incisos I a III, todos da CF/88), (iii) O Capítulo II do Título I constitucional (artigos 6º a 11), intitulado de “Direitos Sociais” e; (iv) O Título VIII constitucional, que trata sobre diversas matérias de cunho social, como: Seguridade Social, Cultura, Educação, Desporto, dentre outras.

Os avanços supramencionados merecem aplausos não apenas pela forma como vieram organizados, ampliados e melhor tratados na atual Constituição pátria, mas, sobretudo, por fomentarem a preocupação com a efetivação, ou seja, com a aplicação prática desses compromissos no cotidiano de nossa sociedade, algo que nunca antes havia sido experimentado em tamanhas proporções.

O atual catálogo de direitos sociais previsto pela CF/88, influência categórica do neoconstitucionalismo, é amplo e preza pela “[...] concretização dos valores constitucionais e garantia de condições dignas mínimas”. (LENZA, 2014, p. 74) Além disso, os direitos sociais foram arrolados no texto constitucional na categoria das chamadas “cláusulas pétreas”, conforme dispõe o seu artigo 60, §4º, inciso IV⁴⁰, não sendo permitida qualquer medida tendente a abolir o que já garante a Constituição, ponto este que será tratado com maior profundidade no último capítulo da presente pesquisa. O problema, contudo, é outro:

O malogro do constitucionalismo, no Brasil e alhures, vem associado à falta de efetividade da Constituição, de sua incapacidade de moldar e submeter a realidade social. Naturalmente, a Constituição jurídica de um Estado é condicionada historicamente pelas circunstâncias concretas de cada época. Mas não se reduz ela à mera expressão das situações de fato existentes. A Constituição tem uma existência própria, autônoma, embora relativa, que advém de sua força normativa, pela qual ordena e conforma o

⁴⁰ Art. 60, § 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - **os direitos e garantias individuais.** (BRASIL, 1988) (Destaques nossos) Admitindo a inclusão dos direitos sociais como cláusulas pétreas implícitas na CF/88, Sarlet (2008a, p. 15) afirma que, “[...]Mesmo se considerássemos como individuais apenas os direitos fundamentais que se caracterizam por sua função defensiva (especialmente os direitos de liberdade), concepção que corresponde à tradição no direito constitucional pátrio, teríamos de levar em conta a existência, nos outros capítulos do Título II da nossa Carta, de direitos e garantias passíveis de serem equiparados aos direitos de defesa, de tal sorte que as liberdades sociais (direitos sociais como direitos negativos), como é o caso, entre outros, do direito de greve da liberdade de associação sindical, também se encontrariam ao abrigo das “cláusulas pétreas”. Também por esta razão, ainda mais à míngua de um regime jurídico diferenciado expressamente previsto na Constituição, não nos parece possível excluir os direitos sociais do rol das assim chamadas “cláusulas pétreas”.

contexto social e político. Existe, assim, entre a norma e a realidade, uma tensão permanente. É neste espaço que se definem os limites e as possibilidades do direito constitucional (BARROSO, 2009, p. 255-256). (Destaques nossos)

Nesse sentido, embora a concretização dos direitos sociais já seja uma realidade palpável no cenário brasileiro, o desafio a ser enfrentado pelo constitucionalismo pátrio no presente século ainda reside basicamente na plena implementação das normas de cunho social. Isso porque, ao exigirem uma prestação positiva por parte do ente estatal, boa parte delas continuam apresentando, ainda hoje, reduzido ou nenhum grau de eficácia social, seja por causa da ineficiência administrativa, seja pela alegada impossibilidade financeira e orçamentária, seja, ainda, pela abstração e generalidade dos dispositivos, que simplesmente instituem compromissos dilatórios e genéricos.

Tal peleja pode ser fatalmente observada quando o tema da Previdência Social, em especial a política de aposentadoria, está na pauta. Considerando que a generalidade e a universalidade fazem parte do núcleo principiológico que informa a Seguridade Social brasileira, influência do modelo de seguridade social beveridgeana (SGARBOSSA, 2010), o setor previdenciário é cobrado pela obrigação constitucional que tem de dar vazão a todos os compromissos relativos à segurança social, não só em termos de amplitude e abrangência, mas sobretudo em termos qualitativos.

A partir de toda a memória constitucional brasileira ora apresentada, pode-se depreender que o cenário de crise, seja ela qual tenha sido, sempre norteou a relação triangular entre o Estado, a Previdência Social e a população desde o seu surgimento. Essa tendência não se afastou no tempo presente. Pelo contrário. A crise previdenciária continua adquirindo novos contornos a partir das circunstâncias econômicas, demográficas e estruturais que vão se colocando à sua frente.

A proteção previdenciária à velhice, nesse sentido, entra em cena como uma das questões mais delicadas dentro desse debate. A crise atualmente vivenciada pela Previdência Social é multifacetária e gera repercussões severas sobre a política de aposentadoria atualmente praticada pelo RGPS, merecendo destaque, no presente estudo, o confronto do atual modelo de financiamento da Seguridade Social com a realidade demográfica do Brasil, que demanda reflexões sobre as regras de jubilação hoje praticadas no cenário nacional.

2.3 AS FACETAS DA VELHICE E A ESCOLHA DE UM MARCO ETÁRIO PARA O ACESSO À APOSENTADORIA

De acordo com Nassar (2014), a temporalidade é uma marca constitutiva da natureza humana, esta subjugada pela ação do tempo e sujeita às transformações que dela derivam, o que inclui o próprio processo de envelhecimento biológico. Necessário se faz destacar, neste ponto, que o envelhecer, enquanto destino inexorável do ser humano, é complexo e, por isso, encontra diferentes perspectivas dentro das quais merece ser compulsado.

O objetivo, com isso, é identificar como a Previdência Social considera a velhice para definir o momento a partir do qual o indivíduo se torna idoso e, em virtude disso, presumidamente incapaz para o exercício laborativo. Resgatando os ensinamentos de Norberto Bobbio (1997), a ideia de velhice pode ser explorada, ao menos, sob três enfoques distintos.

O primeiro deles, chamado de critério cronológico ou censitário, enquadra como idosas as pessoas que atingem determinada faixa etária, não sopesando, para esse mister, os aspectos pessoais e subjetivos, como qualidade de vida, estado de saúde ou mesmo estrutura psíquica e emocional do homem (BOBBIO, 1997). É dizer, a velhice será determinada pela construção social de cada comunidade, que a partir de seus traços identitários, convencionará a idade a partir da qual os seus membros serão tidos como anciãos.

É importante anotar que Bobbio (1997) diferencia o critério supracitado do que ele chama de “velhice burocrática”. Este critério, ao contrário do primeiro, guarda relação com o acesso a direitos e garantias fundamentais específicas para os idosos. Ou seja, para fins burocráticos, seria idoso o indivíduo que faz jus a determinada prestação direcionada aos anciãos, assim definida em legislação. Embora o aludido autor faça uma interessante cisão entre os aludidos critérios, é preciso reconhecer que ambos são faces de uma mesma moeda. Nas palavras de Nassar (2014, p. 62):

No Brasil e no mundo, o critério etário é o mais utilizado, embora não atenda à complexidade constituinte desse processo. **Para efeito de Previdência Social, o critério etário é utilizado para fins da fixação de limites de idades mínimas e máximas para a conquista de benefícios previdenciários.** (Destaques nossos)

Para exemplificar a estreita relação entre os critérios, cite-se o exemplo do artigo 201, §7º, inciso II, da CF/88⁴¹, que define a idade de sessenta e cinco anos para o homem e de sessenta anos para a mulher como requisito para o acesso ao benefício previdenciário de aposentadoria por idade no RGPS. Tal regra institui um marco etário a partir do qual o critério cronológico se une ao burocrático para enquadrar o indivíduo como idoso para fins de percepção de direitos específicos. O tempo físico, linear e mensurável rege ambos os critérios, que acabam se entrelaçando na seara jurídica para categorizar a velhice em termos previdenciários.

Para que os critérios supracitados não sejam absorvidos como sinônimos, é importante lembrar a diferenciação que Nassar (2014) faz entre tempo natural e tempo jurídico. Para ele, o envelhecimento se encontra, de fato, no tempo cronológico, pois não há qualquer interferência capaz de impedir o processo de declínio biológico do organismo humano. O tempo jurídico, embora também irreversível, pode ter o seu curso manejado pelo homem através de convenções (leis, portarias, decisões judiciais, dentre outras).

Nesse sentido, o tempo jurídico se aproxima mais da concepção burocrática bobbiana. O tempo físico é implacável e não pode ser manobrado. A biologia e seus processos não aguardam vez, não podem ter os seus efeitos suspensos, interrompidos ou excluídos como se fossem simples adereços do direito processual. O tempo jurídico, por outro lado, é capaz de antecipar ou postergar a velhice, bastando, para tanto, a alteração do ordenamento jurídico. O exemplo previdenciário é claro nesse sentido, pois a caracterização da idade avançada pode naturalmente variar em função do tempo e das diversas circunstâncias que fazem parte do planejamento das políticas públicas direcionadas a essa categoria de risco social.

⁴¹ Art. 201. [...] §7º. É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: [...] II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído pela EC n.º20/1998). (BRASIL, 1988) Importa ressaltar a clara influência exercida pela Convenção n.º102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a escolha dos marcos etários assumidos no dispositivo constitucional ora transcrito. Elaborado no ano de 1952, o referido documento, responsável por estabelecer normas mínimas para a Seguridade Social, prevê, em seu artigo 26, que a legislação securitária dos países aderentes da Convenção não poderia estabelecer, em regra, uma idade superior a 65 (sessenta e cinco) anos de idade como requisito para a concessão de aposentadorias por velhice. (OIT, 1952) O referido documento ingressou no ordenamento jurídico brasileiro em junho de 2009, a partir de sua ratificação.

Em terceiro lugar, Bobbio (1997) traz o aspecto subjetivo ou psicológico da velhice. É a mais complexa acepção por ele abordada, pois esta não tem o condão de definir a idade avançada por meio de aspectos temporais ou jurídicos predefinidos. Trata-se, aqui, dos desdobramentos subjetivos da velhice, resumidos pela doutrina especializada através do termo “envelhecimento”. Tal expressão pode ser sintetizada pelo “[...] desencontro entre o inconsciente atemporal e o corpo, âmbito da temporalidade [...]” (BERLINK, 2000, p. 193), isto é, pelos aspectos psíquicos e emocionais que fazem parte do ser humano, mas que encontram no declínio orgânico do corpo as barreiras que o impedem de continuar agindo conforme os seus desejos e anseios. A velhice, nesse aspecto, chega em momentos diferentes para pessoas também diferentes.

A legislação previdenciária, vale dizer, distanciou-se do critério subjetivo, definindo a idade avançada como risco social e desenhando parâmetros etários fixos para a caracterização da velhice. A ingerência da Previdência Social nessa seara, registre-se, causa importantes repercussões na construção da imagem do idoso perante a sociedade. Isso porque, a partir do momento em que reúne os requisitos legais para a aposentadoria, nos quais comumente se inclui a idade, o indivíduo tem decretada, de maneira presumida, a sua incapacidade laborativa pelo direito previdenciário, uma condição que, em certa medida, desvaloriza-o perante a comunidade. (NASSAR, 2014)

E não só isso. Até mesmo as modalidades de aposentadoria que não levam a idade em consideração, como é o caso da aposentadoria especial prevista no artigo 201, §1º, da CF/88⁴², definem o indivíduo como um ser inapto para o exercício do labor puro e simplesmente porque o seu histórico laborativo é formado por atividades realizadas em condições que prejudicam a saúde e/ou a integridade física. A aposentadoria, portanto, ainda não está desvinculada, hoje, da ideia de incapacidade laborativa e, por conseguinte, de uma ideia negativa da velhice:

⁴² “Art. 201. [...] §1º. É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela EC n.º47/2005)”. (BRASIL, 1988) Segundo Castro e Lazzari (2015, p. 733), “A aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição, com redução do tempo necessário à inativação, concedida em razão do exercício de atividades consideradas prejudiciais à saúde ou integridade física. Ou seja, é um benefício de natureza previdenciária que se presta a reparar financeiramente o trabalhador sujeito a condições de trabalho inadequadas”.

[...] a mesma sociedade que cria e desenvolve meios capazes de prolongar a vida do ser humano, biologicamente falando, propondo mecanismos de proteção e segurança, **esta mesma sociedade, tende a limitar, desestimular ou até impedir a participação das pessoas idosas nos processos socioeconômicos e culturais de produção, nos processos de decisão e integração da sociedade.** (JORDÃO NETTO, 2000, p. 42) (Destaques nossos)

Uma vez que a sociedade capitalista aquilata o ser humano por sua capacidade econômico-produtiva, é natural que a aposentadoria acabe simbolizando a perda de uma função social fundamental do indivíduo dentro da comunidade: a produtividade. As imagens burocrática e temporal da velhice, materializadas na figura da aposentadoria, contribuem para a construção do homem social enquanto um ser (in)capaz para o labor, seja qual for a sua idade, e é justamente esse fator que determinará o seu nível de participação na sociedade⁴³.

Diante de tamanha vulnerabilidade gerada pela perspectiva capitalista da velhice, torna-se ainda mais clara a natureza social do benefício previdenciário de aposentadoria, bem como o papel fulcral do Estado na sua implementação: remunerar a inatividade do ser humano que, em virtude de sua idade avançada ou mesmo de estigmas, é tido como idoso e, portanto, improdutivo para o mercado de trabalho. Pode-se trazer à lume, ainda, o papel de verdadeiro sustentáculo exercido pelo postulado da solidariedade sobre à política de jubilação brasileira, base sobre a qual se construirá o próximo capítulo da presente pesquisa.

⁴³ Vale lembrar que “A atividade laboral, além de fundamento do ser social, constitui o meio de subsistência do trabalhador e de sua família, vez que lhes proporciona o acesso aos bens necessários a uma vida com dignidade, quais sejam: alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, lazer, dentre outros”. (CABRAL, 2013, p. 15) Ou seja, a (in)atividade é determinante para a mudança nas condições de vida do ser humano.

3 O FUNDAMENTO SOLIDÁRIO DO RGPS NO CONTEXTO DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: PANORAMA E DESAFIOS

A relação entre a Previdência Social e o envelhecimento populacional é muito clara, pois a velhice, na condição de “[...] problema biológico e individual, ligado à higiene e à medicina, repercute-se sobre toda a sociedade quando os efectivos ou as proporções de pessoas idosas aumentam e pesam sobre o conjunto da população”. (TORRES, 1996, p. 6-7) O presente capítulo, portanto, traçará um panorama acerca do modelo solidário de financiamento do RGPS brasileiro em seus moldes atuais para, posteriormente, refletir os desafios que essa estrutura tem encontrado perante o processo de transição demográfica hoje vivenciado pelo Brasil.

3.1 A SOLIDARIEDADE SOCIAL E O FINANCIAMENTO DO RGPS: UMA ANÁLISE DA DINÂMICA CONTRIBUTIVA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ao redor do mundo, são basicamente duas as grandes modalidades de financiamento da Seguridade Social, grande sistema ao qual pertence o setor previdenciário. São elas: a capitalização e a repartição simples. De acordo com Tsutiya (2013, p. 81), no sistema de capitalização:

[...] a contribuição é recolhida mensalmente em um fundo, consoante regras do mercado financeiro. No momento em que o cidadão tiver fundo suficiente, retirará quantias mensais, em um período previamente estimado segundo cálculos atuariais. [...] O Estado intervém por meio da instituição de fundos para que o cidadão possa, com o dinheiro poupado, atravessar sem maiores problemas os momentos de infortúnio.

Fincado na concepção de contributividade, característica amplamente majoritária entre os sistemas previdenciários, o modelo de capitalização propõe que o segurado, ou um grupo deles, custeie os benefícios e serviços relacionados às suas próprias situações contingenciais, tudo através das contribuições que eles mesmos vertem a uma poupança. Nesse modelo, “[...] somente o próprio segurado – ou uma coletividade deles – contribui para a criação de um fundo – individual o coletivo – com lastro suficiente para cobrir as necessidades previdenciárias de seus integrantes”. (CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 32) A capitalização, nesse palmar, apresenta-se como um regime aprioristicamente privado de previdência.

Ainda são poucos os países que adotam tal modelo como regra nos dias atuais, podendo-se mencionar, dentre eles, países sul-americanos como Chile, Peru,

Colômbia, Bolívia, Argentina e Uruguai. (TSUTIYA, 2013) Tal vertente de financiamento, vale dizer, é alvo constante da crítica especializada. Um dos principais veios argumentativos é justamente o de negligência estatal no atendimento a um dever constitucionalmente previsto, especialmente quando em foco a massa trabalhadora mais carente, que não tem condições de contribuir para a formação de uma poupança privada sem o auxílio pecuniário do Estado e da sociedade. Valle (2007) também destaca que os fundos de pensão sofreram profundas mutações desde o seu aparecimento, não se apresentando mais como ferramentas de complemento dos proventos de aposentadoria, mas como verdadeiras instituições financeiras de notória potência no cenário econômico⁴⁴.

Tais fundos, ademais, são geridos por instituições alheias aos entes políticos que os instituem. As suas ações, por conseguinte, são movidas pela lógica do lucro, intentado a partir do investimento das cifras acumuladas nas poupanças individuais ou coletivas. E, como todo investimento é sinônimo de risco, a estabilidade inerente à previdência perde, em parte, o seu sentido, pois os eventuais prejuízos sofridos pelos fundos serão socializados com os aderentes dos planos previdenciários, em especial através do incremento das alíquotas de contribuição e da participação dos próprios aposentados na recomposição das perdas. (VALLE, 2007) Trata-se, portanto, do desvirtuamento de um dos fundamentos que norteiam o Estado Democrático de Direito: a solidariedade social:

[...] os países que, em face de mudanças nos seus regimes previdenciários, adotaram o sistema de capitalização de recursos – mediante contas individualizadas em nome de cada segurado – abandonaram [...] a noção de “previdência social”, **já que esta só se observa quando a sociedade, como um todo, presta solidariedade a cada um dos indivíduos que dela necessitem, por meio do sistema de repartição, ou de fundo único.** A partir do momento em que cada trabalhador [faz] cotizações para si próprio, e não para um fundo mútuo, desaparece a noção de solidariedade social. (CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 22) (Destaques nossos)

No Brasil, o sistema de capitalização ainda atua de maneira complementar e facultativa junto à previdência pública, conforme se depreende da redação do artigo 202, *caput*, da CF/88⁴⁵. Cabe ao trabalhador, nessa senda, a escolha de incrementar,

⁴⁴ Segundo dados da Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), a Previ, entidade do Banco do Brasil, é o maior fundo de pensão atualmente em funcionamento no Brasil e na América Latina. (ABRAPP, 2015)

⁴⁵ “Art. 202. O regime de previdência privada, **de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo**, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela EC n.º20/1998)” (BRASIL, 1988) (Destaques nossos)

ou não, os valores pagos pelo RGPS através de contribuições adicionais, vertidas aos institutos de previdência complementar em funcionamento.

3.1.1 SISTEMA DE REPARTIÇÃO SIMPLES: O CASO BRASILEIRO

O legislador constituinte brasileiro entendeu que o Estado é, junto à sociedade, o ente responsável por garantir aos segurados do RGPS a cobertura financeira de determinados riscos sociais, dentre eles a velhice. Por essa razão, adotou-se, em âmbito pátrio, o sistema de repartição simples como modalidade de financiamento da Seguridade Social brasileira, nos termos do artigo 195, da CF/88. É importante frisar que o aludido sistema encontra no princípio da solidariedade o seu principal arrimo ideológico. Tal concepção, vale dizer, encontra espeque no artigo 3º, inciso I, constitucional, que arrola a solidariedade social dentre os objetivos fundamentais republicanos⁴⁶.

Na condição de princípio constitucional fundamental, a solidariedade social encontra aplicabilidades específicas no direito previdenciário ao menos sob três enfoques. Conforme preleciona Nabais (2005), a solidariedade pode ser compreendida, em primeiro plano, através de sua *faceta horizontal*. Atuando como agente inibidor de abusividades e banalidades frente à política pública previdenciária, tal perspectiva comporta, em seu significado, a tese de que toda a sociedade possui, junto ao Estado, a responsabilidade coletiva de garantir o sadio funcionamento do RGPS. Esse importante aspecto da solidariedade se materializa, por exemplo, quando a cabeça do artigo 195, constitucional, determina que toda a sociedade é responsável, ainda que indiretamente, pelo financiamento das despesas previdenciárias, mostrando que o equilíbrio financeiro-atuarial da previdência pública depende da colaboração de todos.

⁴⁶ “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária”. (BRASIL, 1988) Interpretando o referido comando, Gnata (2014, p. 140) entende que “A construção da sociedade solidária passa pelo reconhecimento das diferenças e das necessidades dos diferentes para que se possam promover políticas aptas à promoção da inclusão social e da civilidade digna de todos, para que a partir daí tenham chance, na sociedade individualista e capitalista, de desenvolverem suas habilidades, preferências e liberdades, que devam ser respeitadas pela coletividade [...]. **O exercício dos direitos sociais, positivados em atendimento ao objetivo da solidariedade social, neles incluídos os direitos ao trabalho e à previdência social, nesse ponto de vista, é condição de realização da dignidade humana, a partir da qual, e somente a partir dela, podem-se realizar as aspirações de liberdade de todos**”. (Destaques nossos)

Enquanto faceta principiológica, “[...] a solidariedade horizontal, solidariedade dos deveres ou solidariedade fraterna, chama à colação [...] os deveres de solidariedade que cabem à comunidade social ou social civil, entendida esta, em contraposição à sociedade estadual ou política”. (NABAIS, 2005, p. 88-89) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), vale dizer, já se manifestou diversas vezes a esse respeito, demonstrando, em suas atuações, o amplo alcance do aludido postulado em matéria securitária^{47,48}.

São também de Nabais (2005) as primeiras linhas sobre a *faceta vertical* da solidariedade, que delineia, por sua vez, deveres próprios ao ente estatal. Por esse viés, “[...] os órgãos públicos estão obrigados a buscar a minimização das desigualdades, corrigindo os desníveis sociais, implantando e efetivando os direitos em benefício de todos os membros da sociedade”. (ROSSO, 2008, p. 21) Tal afirmação corrobora a tese de Nabais (2005), para quem a verticalização da solidariedade ocorre a partir do momento em que a questão social deixa de ser pensada como um problema meramente individual e passa a demandar atenção do Estado por meio de intervenções políticas.

Os exemplos da solidariedade vertical podem ser encontrados em qualquer dos estamentos hierárquicos do ordenamento jurídico brasileiro, senão veja: (i) *plano constitucional*: o artigo 195, §5º, da CF/88, institui o “princípio da precedência da fonte de custeio”, que impede a criação irresponsável de novos benefícios no RGPS pela União, ou mesmo a majoração de seus valores sem prévia reflexão econômico-atuarial; (ii) *plano infraconstitucional*: o artigo 20, *caput*, da Lei n.º 8.212/1991, determina a aplicação de alíquotas diferenciadas para o cálculo da contribuição previdenciária a ser paga pelos empregados (inclusive domésticos) e trabalhadores avulsos com base na remuneração por eles auferida, garantindo, assim, a isonomia

⁴⁷ EMENTA: [...]. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO APOSENTADO QUE RETORNA À ATIVIDADE. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. PRECEDENTES. O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que é constitucional a cobrança de contribuição previdenciária sobre o salário do aposentado que retorna à atividade. **O princípio da solidariedade faz com que a referibilidade das contribuições sociais alcance a maior amplitude possível, de modo que não há uma correlação necessária e indispensável entre o dever de contribuir e a possibilidade de auferir proveito das contribuições vertidas em favor da seguridade.** Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2014) (Destaques nossos)

⁴⁸ Da mesma forma que determinou, em julgados como o supramencionado, a maior amplitude de aplicação positiva do princípio da solidariedade no campo previdenciário, o Pretório Excelso também já se manifestou pela aplicação negativa do postulado, ao determinar a ampliação de determinadas imunidades com base no que denomina de “princípio da solidariedade de forma inversa”. Nesse sentido, vide Recurso Extraordinário n.º 636.941/RS, da relatoria do Ministro Luiz Fux.

material da tributação e a inclusão previdenciária com base na capacidade contributiva; (iii) *plano infralegal*: a leitura combinada do artigo 687, da Instrução Normativa n.º77/2015, do INSS, com o Enunciado n.º05 da Súmula do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), determina que o INSS deve conceder, de ofício, o melhor benefício a que o segurado faz *jus*, prevendo, inclusive, o correspondente dever de informação a esse respeito.

Por fim, pode-se afirmar que a solidariedade também apresenta um *aspecto temporal ou intergeracional*, também conhecido como princípio da equidade intergeracional. Este viés, em sua origem aplicado ao direito ambiental⁴⁹, engloba, em linhas gerais, a ideia de um compromisso coletivo para além do tempo presente. Pode-se dizer que essa seja a perspectiva mais desafiadora da solidariedade, considerando a cultural procrastinação dos governos em ministrar remédios amargos às bases do RGPS⁵⁰.

Aplicando essa reflexão à realidade previdenciária, isso significa dizer que a sociedade está vinculada a uma espécie de pacto com as futuras gerações, através do qual se obriga a legar uma política digna e sustentável de previdência social, evitando, com isso, a prodigalidade em seu gozo e gestão no tempo atual.

Na prática, isso mostra que a sociedade deve lutar para garantir que não apenas as gerações presentes, mas também as vindouras, tenham direito a uma política previdenciária de qualidade que seja capaz de efetivar, por exemplo, o direito fundamental à aposentadoria digna. Cumpre destacar, neste ponto, a imbricação entre as definições de “solidariedade intrageracional” e de “solidariedade intergeracional”, que traduzem a ideia de aplicação contínua da solidariedade no seio jurídico. É que, embora distintas, tais nomenclaturas acabam representando duas faces de uma mesma moeda⁵¹.

⁴⁹ A origem do princípio da solidariedade intergeracional remonta ao ano de 1972, quando da confecção da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano.

⁵⁰ Para Gianbiagi e Tafner (2010, p. 4), “[...] o paralelo entre a questão ambiental e a temática previdenciária é muito claro. Assim como, no que se refere ao meio ambiente, “não fazer nada” é uma escolha natural de muitos governos; também no tema previdenciário não fazer nada tem sido uma escolha. [...] Entretanto, assim como não fazer nada com os temas ligados à poluição gera uma piora do planeta, nada fazer com as regras de aposentadoria e de pensão significa que no futuro a conta a ser paga pela geração dos nossos filhos será maior, reduzindo-lhes oportunidades e exigindo-lhes sacrifícios acerca dos quais não foram sequer chamados a opinar”.

⁵¹ Para Silva (2014, p. 48), “A sua realização [do princípio da solidariedade] no âmbito intrageracional é o foco imediato e direto deste objetivo fundamental do Estado Democrático de Direito no Brasil e o âmbito intergeracional o foco mediato. Em razão da ampla incidência dos princípios fundamentais nas diversas problemáticas reguladas pelo Direito, os resultados do exercício da solidariedade

Partindo das considerações ora esposadas, faz-se mister concluir pela importância do postulado da solidariedade como critério capaz, por si só, de definir ou enquadrar o sistema de financiamento e custeio de um regime previdenciário dentro da modalidade de capitalização ou de repartição simples. Quando presente, a solidariedade é capaz de carimbar a sua marca em diversos mecanismos de um sistema previdenciário, o que inclui a sua parte econômico-financeira. Quando ausente, por outro lado, os traços distintivos da solidariedade não serão espelhados no seu *modus operandi*, não restando qualquer alternativa senão a de enquadrá-lo em outras modalidades de financiamento.

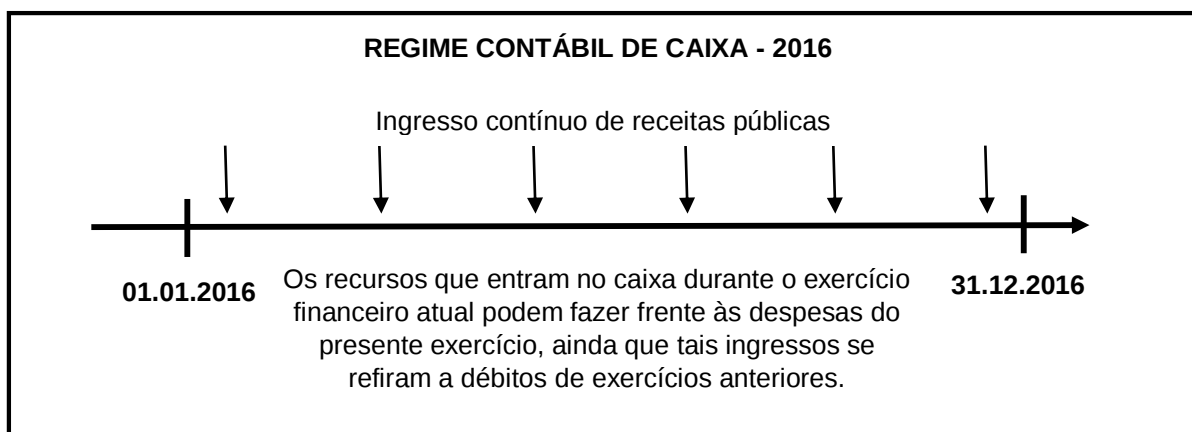
Não é ao acaso, portanto, que o RGPS adota um sistema de financiamento e custeio baseado no postulado da solidariedade social. Pode-se visualizar claramente que, da escolha ideológica feita pelo poder constituinte originário, derivam diversos elementos econômico-financeiros que determinam os contornos da previdência pública no Brasil, conforme se verá nos tópicos que se seguem ao longo do presente capítulo.

3.1.2 REGIME CONTÁBIL DE CAIXA

O regime de caixa corresponde à técnica contábil utilizada pelo RGPS no gerenciamento de suas receitas. Consiste, em linhas gerais, em um mecanismo que considera disponíveis para uso todos os valores monetários que ingressam nos seus cofres durante o exercício financeiro em vigência⁵², não importando a que ano se refira a correspondente despesa. O cálculo das contribuições previdenciárias é feito, portanto, com o fim de custear os benefícios referentes apenas a determinado lapso temporal, não havendo personalização de reservas, característica esta mais apropriada aos sistemas de capitalização (Previdência Complementar, por exemplo). O esquema abaixo sintetiza a técnica contábil de caixa, adotada na gestão das receitas previdenciárias:

intrageneracional acabam se prolongando no tempo, de modo a atingir, de forma indireta, as gerações futuras”.

⁵² No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil (01 de Janeiro à 31 de Dezembro).



Fonte: Elaboração do autor.

Uma decorrência muito clara da adoção do regime de caixa é que, ainda que o segurado passe todo o exercício financeiro na ativa, isto é, sem sofrer infortúnios, os valores por ele vertidos serão utilizados para pagar as contingências de todos aqueles que, em razão de dada situação de vulnerabilidade, tenham de se afastar de seu labor durante o referido período. O fundamento solidário está presente, portanto, na contabilidade do RGPS, assentando-se, de um lado, na responsabilidade da população ativa pelos riscos atuais das gerações presentes (auxílios-doença, auxílio-acidente e salário-maternidade, v.g.) e passadas (pensões e aposentadorias, v.g.), bem como na obrigação das gerações futuras pela pavimentação dos benefícios que um dia serão gozados pela massa trabalhadora hoje em atividade. (GNATA, 2014)

Ademais, é importante lembrar das lições de Stephanes (1998) quando ele afirma que o equilíbrio e a sustentabilidade de um sistema previdenciário como o RGPS dependem diretamente da estrutura etária da população em cada época, pois é esse o critério que acaba pesando na relação entre aqueles que contribuem para a manutenção do sistema e as pessoas que somente usufruem dele, uma característica bem presente entre os idosos, por exemplo. É dizer, quanto maior o número de contribuintes, maior a solidez do regime previdenciário para lidar com as jubilações que anualmente sobrecarregam os cofres públicos.

3.1.3 FINANCIAMENTO INDIRETO DO RGPS E ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO

O sistema de repartição simples funciona a partir da alimentação de um fundo ou poupança única, cujas receitas são geridas a partir do regime contábil de caixa. Essa poupança conjunta, denominada de “orçamento da Seguridade Social” pelo

artigo 165, §5º, inciso III, da CF/88, é alimentada direta e indiretamente por múltiplas fontes de recursos, conforme se verá mais à frente.

No entanto, antes de tecer algumas linhas a respeito do financiamento indireto, é importante esclarecer alguns detalhes implicitamente contidos na redação do *caput* do artigo 195, constitucional, quando este declara que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade “[...] mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]” (BRASIL, 1988), a fim de evitar qualquer dúvida ou equívoco nesse tocante.

Trata-se, aqui, de questão competencial em matéria de Seguridade Social, inexistindo, por conseguinte, qualquer contradição entre os comandos insertos no artigo 22, inciso XXIII⁵³ e artigo 24, inciso XII⁵⁴, ambos da CF/88. É que, embora também se apresente como subsistema da Seguridade Social, a previdência foi inserida pelo legislador constituinte brasileiro no âmbito da competência legislativa concorrente, tudo em respeito à autonomia dos entes federativos no que tange a legislação específica dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de suas respectivas jurisdições⁵⁵, aplicáveis aos servidores públicos ali estabelecidos.

Em suma, a competência legislativa federal para tratar sobre a Seguridade Social confere à União a prerrogativa exclusiva de deliberar sobre pautas relativas à Saúde e Assistência Social (subsistemas da Seguridade brasileira). Os referidos comandos permitem, contudo, uma cisão quando se trata da previdência social. Neste caso, a União terá competência legislativa exclusiva para deliberar sobre assuntos relativos ao RGPS, previdência complementar e normas de caráter geral relativas ao RPPS⁵⁶. A exceção fica por conta das normas específicas sobre os RPPS dos demais entes federativos, a cujos encargos legiferantes ficam obrigados, conforme se depreende do artigo 149, §1º, e artigo 195, §1º, ambos da CF/88.

Superada essa questão de ordem, cumpre esclarecer qual o papel orçamentário da União no financiamento indireto das despesas do RGPS. Para isso,

⁵³ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIII – seguridade social”. (BRASIL, 1988)

⁵⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII – previdência social [...]”. (BRASIL, 1988)

⁵⁵ A esse respeito o STF já se manifestou, assentando que a União, enquanto ente federado, encontra limites de atuação quanto às atividades administrativas relativas aos RPPS, assentando a ilegalidade de determinadas atuações federais específicas nessa seara. Nesse tocante, vide o RE n.º815.499-AgR, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, julgado pelo STF 09.09.2014.

⁵⁶ Nesse sentido aponta o §1º, do artigo 24, constitucional, *in verbis*: “Art. 24. [...] §1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.” (BRASIL, 1988)

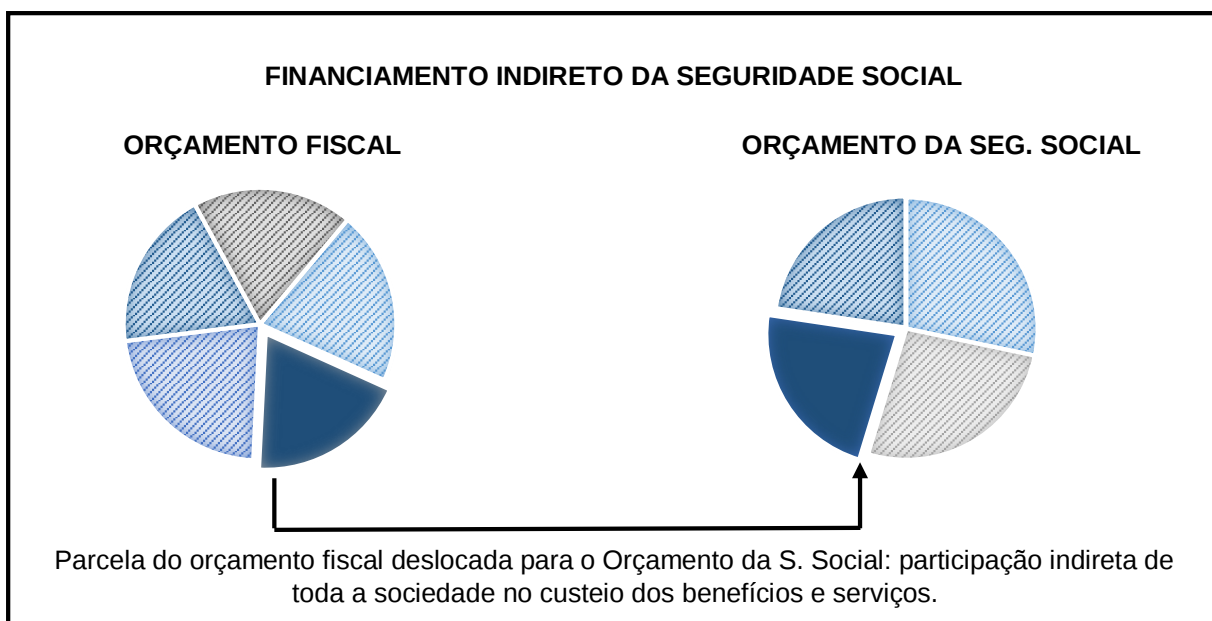
algumas noções de direito financeiro, em especial as que dizem respeito à matéria de orçamento público, devem ser trazidas à baila. Nos dizeres de Leite (2014, p. 102), a Lei Orçamentária Anual (LOA), enquanto peça de iniciativa do Poder Executivo, “[...] é a lei que traz no seu corpo os recursos propriamente ditos, seja na parte das receitas, prevendo-as, seja na parte das despesas, fixando-as”. De acordo com o artigo 165, §5º, da CF/88, a LOA da União compreende três sub-orçamentos:

Art. 165. [...] §5º. A lei orçamentária anual compreenderá: I – **o orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – **o orçamento de investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – **o orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988) (Destaques nossos)

Ainda de acordo com Leite (2014), o orçamento fiscal é o maior dos três sub-orçamentos que compõem a LOA. É responsável pela estimativa de todas as receitas e despesas referentes ao exercício financeiro da União, alcançando todos os órgãos e entidades mencionados no inciso I do dispositivo supramencionado.

É justamente neste ponto que entra em cena o financiamento indireto da Seguridade Social. Os artigos 11, inciso I, e 16, *caput*, ambos da Lei n.º 8.212/1991, são didáticos ao arrolar as receitas da União dentre as fontes de alimentação do Orçamento da Seguridade Social em âmbito federal. Isso significa que o Orçamento Fiscal, composto pelas receitas de impostos recolhidos da sociedade e direcionados ao pagamento das despesas gerais do Estado (saúde, educação, segurança etc.), também deve destacar uma parcela de sua monta para o custeio de despesas com a Seguridade Social.

Desse modo, fica a União obrigada a repassar, anualmente, uma fração dos recursos de seu Orçamento Fiscal para robustecer o Orçamento da Seguridade Social. Os repasses previstos na LOA definem o montante dos impostos arrecadados pelo Governo Federal que será destinado ao custeio da Seguridade Social e, por tabela, do RGPS:



Fonte: elaboração do autor.

Analisando a LOA dos últimos cinco anos de exercício financeiro, é possível perceber que os destaques feitos no Orçamento Fiscal da União para a Seguridade Social são bastante expressivos e têm aumentado significativamente em curto espaço de tempo, conforme demonstra a tabela abaixo colacionada, evidenciando que os encargos sociais têm pesado cada vez mais sobre os cofres públicos:

EXERCÍCIO FINANCEIRO	VALORES REPASSADOS	FUNDAMENTOS LEGAIS
2012	R\$ 62.417.598.076,00	Art. 3º, parágrafo único, Lei n.º12.595/2012
2013	R\$ 51.363.727.165,00	Art. 3º, parágrafo único, Lei n.º12.798/2013
2014	R\$ 69.149.257.308,00	Art. 3º, parágrafo único, Lei n.º12.952/2014
2015	R\$ 103.715.251.273,00	Art. 3º, parágrafo único, Lei n.º13.115/2015
2016	R\$ 199.127.550.768,00	Art. 3º, parágrafo único, PL n.º7/2015, Congresso

Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), 2016.

É importante salientar que os demais entes políticos devem elaborar a sua própria LOA, em atenção ao princípio da simetria das normas constitucionais. (LEITE, 2014) Cada ente federado possui, no bojo de sua competência legislativa, a atribuição de elaborar os seus próprios orçamentos seguindo as diretrizes fixadas pela CF/88 para a União. Seguindo essa linha de raciocínio, é correto afirmar que os orçamentos fiscais dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, nos termos do *caput* do artigo 195, constitucional, também ficam obrigados a realizar dotações financeiras para o financiamento indireto da Seguridade Social em suas respectivas jurisdições.

Impende repisar, contudo, que a competência legal e administrativa sobre o RGPS é exclusiva da União. Nesse sentido, os repasses feitos por tais entes não ingressarão no orçamento securitário da União, conforme reza o artigo 195, §1º, da CF/88⁵⁷, devendo ser aplicados em programas de Assistência Social, Saúde e Previdência no âmbito de suas próprias competências. No caso da previdência social, os recursos serão utilizados para custear o RPPS criado em cada esfera federativa, e não o RGPS, que já possui gestão de alçada federal e fontes financiadoras pré-definidas.

O princípio da solidariedade, em conclusão, mostra-se evidente ao menos sob dois aspectos quando se fala em financiamento indireto do RGPS. Por um lado, observa-se que a sociedade assume o compromisso de custear parte das despesas de um subsistema calcado na contributividade e acessível apenas a uma fatia restrita da população: os segurados e seus dependentes legais. “No momento da contribuição é a sociedade quem contribui. No instante da percepção da prestação, é o ser humano [segurado ou dependente] a usufruir”. (MARTINEZ, 2001, p. 190). A solidariedade figura, portanto, no fato de que muitas pessoas contribuem para a manutenção de uma política pública de cujas benesses, em muitos casos, não poderão participar.

Mas não é só isso. Além de prever a compulsoriedade dos repasses ora em estudo, o artigo 16, da Lei n.º 8.212/1991, prevê, em seu parágrafo único, que o Orçamento Fiscal da União está encarregado de cobrir eventuais insuficiências financeiras de que venha a sofrer o Orçamento da Seguridade Social, a fim de salvaguardar o pagamento dos benefícios de prestação continuada do RGPS⁵⁸.

Ao contrário dos regimes de capitalização, onde a sociedade não tem qualquer relação com as situações contingenciais dos seus segurados, a repartição simples, enquanto regime de financiamento adotado pelo texto constitucional pátrio, permite a renovação diária de um verdadeiro pacto social pela sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social.

⁵⁷ “Art. 195. [...] §1º. As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União”. (BRASIL, 1988)

⁵⁸ Para Martinez (1997 apud CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 234), “[...] ficar o Estado (art. 16, parágrafo único, do PCSS), particularmente a União, na retaguarda das obrigações assumidas pela Previdência Social (numa palavra, quedar-se a sociedade como última garantia dos recursos financeiros necessários às prestações) é uma tomada de posição de caráter filosófico. A União garante a Previdência Social [...]. Na verdade, se os recursos canalizados pelas contribuições não forem suficientes, a sociedade é chamada, através do orçamento da União, a contribuir”.

3.1.4 FINANCIAMENTO DIRETO DO RGPS: O PAPEL DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Diferentemente dos recursos oriundos de repasses do Orçamento Fiscal, que representam mero destaque de uma peça orçamentária mais genérica, o Orçamento da Seguridade Social (artigo 165, §5º, inciso III, CF/88) encontra no custeio das despesas securitárias, ao menos em tese, a sua finalidade única e exclusiva. Trata-se, aqui, do princípio constitucional do orçamento diferenciado. A vinculação de suas receitas, saliente-se, pode ser evidenciada em dois pontos fulcrais.

Em primeiro lugar, a partir da principal espécie tributária que alimenta o referido fundo. No final de sua redação, a cabeça do artigo 195, constitucional, determina que a Seguridade Social também será financiada pelas chamadas “contribuições sociais”, uma das cinco espécies tributárias que compõem o Sistema Tributário Nacional⁵⁹.

Segundo Carrazza (1997, p. 351), as contribuições sociais podem ser definidas como “[...] valores com que, a título de obrigações sociais, contribuem os filiados, e os que o Estado estabelece para manutenção e financiamento dos benefícios que outorga”. Ao contrário dos impostos, “[...] as contribuições adstringem-se à solidariedade em relação aos integrantes de um grupo social ou econômico, na busca de uma dada finalidade”. (SABBAG, 2013, p. 506) Dentre as contribuições sociais existentes, encontram-se aquelas destinadas ao financiamento da Seguridade.

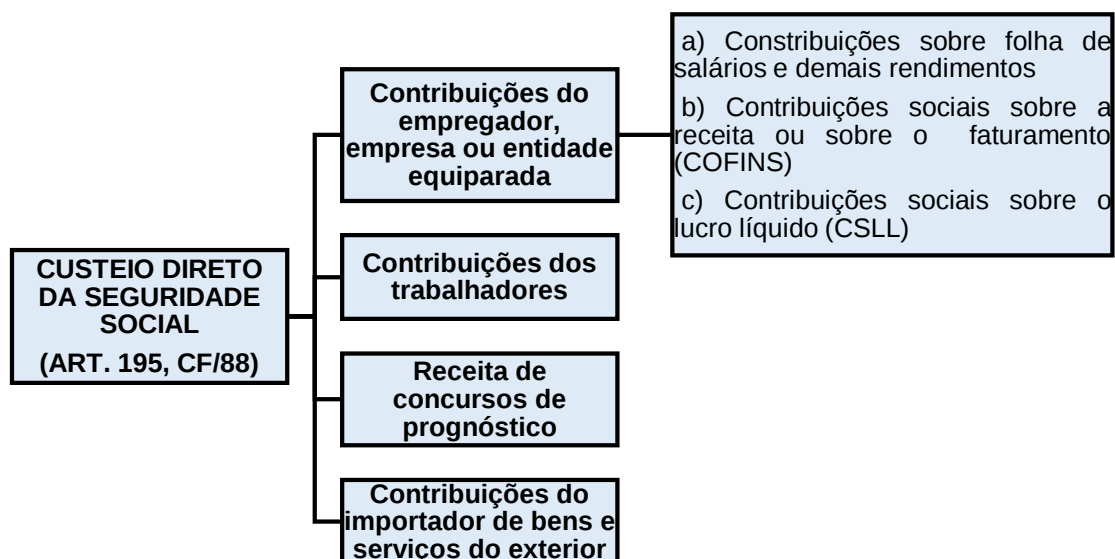
Tal exação materializa a solidariedade dita “profissional” (TSUTIYA, 2013), pois é paga pela massa trabalhadora em atividade. Os tributos vertidos à título contributivo servem para custear as contingências sociais daqueles que, por qualquer razão prevista em lei, não tenham condições de garantir o próprio sustento e/ou o de seu grupo familiar. Dada a vinculação de sua receita, somente estarão obrigados ao seu pagamento os membros da sociedade ligados direta ou indiretamente ao grupo beneficiado pelas prestações previdenciárias. Ou seja, o financiamento é direto, do

⁵⁹ O STF, vale dizer, albergou a teoria pentapartida de classificação dos tributos, entendendo que, a de falar em três modalidades tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria) no seu artigo 145, a CF/88 prevê duas outras modalidades tributárias (empréstimos compulsórios e contribuições sociais), nos termos dos artigos 148 e 149, constitucionais. O referido entendimento já foi assentado em diversos precedentes da Suprema Corte. Nesse sentido, vide: ADI n.º447/DF, da relatoria do Ministro Octávio Gallotii, julgada em 05.06.1991; RE n.º146.733-9/SP, da relatoria do Ministro Moreira Alves, julgado em 29.06.1992; RE n.º138.284/CE, da relatoria do Ministro Carlos Velloso, julgado em 01.07.1992.

ponto de vista subjetivo, porque do seu custeio somente participam os integrantes dos setores ou grupos que praticam o fato gerador da obrigação tributária. No caso da previdência social, as pessoas elencadas no artigo 195, incisos I a IV, da CF/88.

Por outro lado, a vinculação das receitas também pode ser visualizada a partir do destino dos recursos arrecadados. Conforme prelecionam Castro e Lazzari (2015), os recursos que adentram aos cofres da Seguridade Social somente podem ser utilizados para o custeio das despesas relativas aos três subsistemas securitários, tendo em vista que a cobrança das contribuições é feita com uma finalidade específica, isto é, com afetação a determinado propósito. No que toca o RGPS, existem imperativos constitucionais ainda mais rijos, que destacam determinadas contribuições sociais para o pagamento exclusivo de benefícios previdenciários.

À exceção dos recursos oriundos do Orçamento Fiscal e de outras receitas decorrentes de multas, juros, dentre outras espécies excepcionais, o Orçamento da Seguridade Social é alimentado basicamente a partir de contribuições sociais. O texto constitucional construiu, nesse diapasão, quatro principais pilares de sustentação das finanças previdenciárias, conforme se depreende do esquema abaixo:



Fonte: Elaboração do autor.

Faz-se mister, neste ponto, ainda que de maneira abreviada, analisar as modalidades contributivas que alimentam os cofres securitários e os sujeitos passivos da referida tributação. Tais apontamentos serão necessários para as ponderações críticas que serão feitas mais adiante, quando a política de financiamento RGPS brasileiro será analisada à luz dos efeitos decorrentes do envelhecimento populacional.

3.1.4.1 Contribuição do empregador, da empresa e entidades equiparadas

A contribuição patronal calculada sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalhador se revela como consectário do princípio da solidariedade social, já que as empresas contribuem para o custeio de prestações das quais, na condição de empregadores, não tirarão qualquer proveito direto. Trata-se, ainda, de ramificação do princípio da alteridade, tão ínsito ao direito trabalhista (DELGADO, 2011), considerando que os riscos da atividade assumidos pelo empregador, nos termos do artigo 2º, da CLT, devem albergar, também, os riscos sociais que permeiam o exercício do labor (enfermidades, óbitos, velhice etc.).

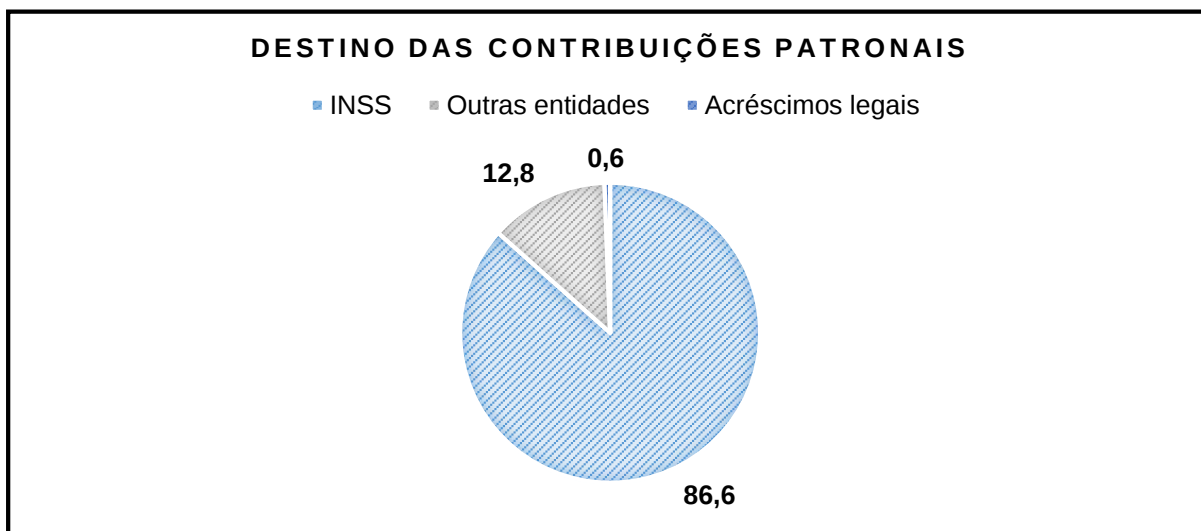
Os detalhes inerentes às referidas contribuições, em sua forma mais completa, estão presentes na Lei de Custeio (Lei n.º8.212/1991) e no Regulamento da Previdência Social (Decreto n.º3.048/1999), diplomas que estabelecem as alíquotas e bases de cálculo utilizadas para o cálculo das contribuições previdenciárias, assim como a data de recolhimento, os respectivos responsáveis tributários da obrigação, dentre outras minúcias necessárias à sua implementação.

Para além da exação supramencionada, recai sobre as empresas a COFINS-Seguridade. Prevista no artigo 195, inciso I, alínea “b”, da CF/88, e regulamentada pela Lei n.º9.178/1998, a referida exação prevê a incidência de alíquotas específicas sobre a receita mensal bruta das empresas e dos empregadores, nos termos dos artigos 2º e 3º, da respectiva lei regulamentadora.

Ademais, o artigo 195, inciso I, alínea “c”, CF/88 c/c Lei n.º7.689/1988, institui a CSLL. A alíquota dessa contribuição, que varia conforme o ramo da atividade econômica, incide sobre o lucro líquido da pessoa jurídica ou ente equiparado, entendido como o valor do exercício financeiro antes da provisão para o Imposto de Renda (Artigo 2º, Lei regulamentadora).

Os dados constantes no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014 (BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2014, p. 656) permitem a constatação de que a participação patronal nas finanças do INSS é, de longe, a mais pujante de todas. No ano de 2014, as empresas, empregadores e entidades equiparadas injetaram, a partir de suas contribuições, 75,2% (setenta e cinco vírgula dois por cento) do total de quase 375 (trezentos e setenta e cinco) bilhões de reais que adentraram aos cofres securitários num interstício de doze meses. Desse total, mais de 85% (oitenta e cinco

por cento) dos recursos foram vertidos ao INSS, conforme demonstrado no gráfico abaixo:



Fonte: BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2014

Diante de tais dados, duas ponderações merecem espaço. Em primeiro lugar, resta clara a relação entre a esfera trabalhista e o financiamento dos benefícios previdenciários do RGPS. A abertura ou o fechamento de postos de trabalho, nessa senda, é determinante não apenas para a avaliação da cobertura previdenciária, mas também para uma análise de equilíbrio e sustentabilidade de suas finanças, já que a extinção de postos de trabalho indica, conseqüentemente, significativas perdas arrecadatórias.

A (in)formalização do mercado de trabalho também se torna muito importante nesse contexto. O crescimento ou a redução da economia informal exerce fortes reflexos sobre a previdência, especialmente em termos de cobertura e custeio, já que as pessoas nela inseridas não terão proteção securitária. Tal situação, vale dizer, é recorrente entre as pessoas já aposentados pelo RGPS. Diante da falta de oportunidades empregatícias e/ou de incentivos para continuar contribuindo para o sistema de previdência, muito acabam optando pelo mercado de trabalho informal⁶⁰, onde podem dispendir o restante de sua capacidade laborativa e complementar a renda de seu benefício sem compromissos com o Fisco.

⁶⁰ Essa é, aliás, uma das constatações expressas no Plano Internacional de Madrid sobre o Envelhecimento (BRASIL, Ministério da Justiça, 2003, p. 34), expressiva, sobretudo, em países de economia em transição, onde a maioria dos idosos permanece no mercado de trabalho na informalidade. O estigma e a expectativa de vida acima da idade legalmente fixada para a aposentadoria surgem, nesse contexto, como fatores que impulsionam esse fenômeno.

3.1.4.2 Contribuição do trabalhador e demais segurados do RGPS

Nos moldes do artigo 195, inciso II, da CF/88, o trabalhador também é sujeito passivo das contribuições sociais que ajudam a custear as despesas com o RGPS. Embora cada grupo de segurados possua tratamento peculiar, o valor do referido tributo é calculado, em regra, multiplicando-se o salário de contribuição⁶¹ do trabalhador (base de cálculo), limitado ao teto do INSS, pela alíquota legalmente prevista, que varia de acordo com a espécie de segurado e da remuneração por ele auferida.

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA = SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO X ALÍQUOTA LEGAL

Em primeiro lugar, cumpre tecer alguns comentários relativos aos *segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos*⁶², para quem o artigo 20, da Lei n.º 8.212/1991, estabelece alíquotas contributivas que variam conforme a remuneração auferida⁶³. Os elementos que compõem a base de cálculo dessa operação também não são sempre os mesmos para todos, conforme se depreende do artigo 28, incisos I e II, da Lei de Custeio:

TABELA DE CONTRIBUIÇÃO PARA SEGURADOS EMPREGADOS, EMPREGADOS DOMÉSTICOS E TRABALHADORES AVULSOS (PORTARIA INTERMINISTERIAL INSS/MF N.º 01/2016)	
Salário de Contribuição (R\$)	Alíquota para recolhimento ao INSS
Até R\$1.556,94	8%
De R\$1.556,95 até R\$2.594,92	9%
De 2.594,93 até R\$5.189,82	11%

Fonte: Elaboração do autor.

Cumpre registrar que tais segurados não são os responsáveis tributários pelo recolhimento de suas contribuições⁶⁴, que devem ser repassadas ao INSS pela

⁶¹ A definição de salário de contribuição varia conforme a espécie de segurado que se fala. As respectivas definições e parcelas integrantes estão previstas no artigo 28, da Lei n.º 8.212/1991. Os valores que servem de parâmetro para os salários de contribuição são anualmente atualizados por meio de Portaria Interministerial do Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério da Fazenda.

⁶² Artigo 12, incisos I, II e VI, da Lei n.º 8.212/1991.

⁶³ A sistemática adotada pela legislação previdenciária brasileira materializa o princípio da equidade na forma de participação no custeio (artigo 194, parágrafo único, inciso V, CF/88), ínsito à atuação de toda a seguridade social. “Com a adoção deste princípio [da equidade na forma de participação no custeio], busca-se garantir que aos hipossuficientes seja garantida a proteção social, exigindo-se dos mesmos, quando possível, contribuição equivalente ao seu poder aquisitivo [...]”. (CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 92)

⁶⁴ Artigo 30, inciso I, alínea “a”, e inciso V, da Lei de Custeio.

empresa, pelo empregador doméstico ou pelo Órgão Gestor de Mão-de-obra (OGMO), a depender do caso. O não repasse das referidas cifras aos cofres previdenciários, vale dizer, é conduta tipificada como crime de apropriação indébita previdenciária pelo artigo 168-A, do Código Penal Brasileiro. No mesmo crime incorre quem repassa as verbas a menor ou não paga os benefícios devidos aos segurados, nos moldes trazidos pelo mencionado dispositivo legal.

Os segurados empregados e trabalhadores avulsos representam, atualmente, a grande maioria dos trabalhadores contribuintes do RGPS. Os dados contidos no AEPS elaborado pelo Ministério da Previdência Social em 2014 (BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2014), dão conta de que essas duas classes de segurados representaram, em 2014, 76,6% do total de contribuintes, perfazendo um total de 56,6 (cinquenta e seis vírgula seis) milhões de segurados.

Em segundo lugar, também contribuem para o RGPS os *segurados contribuintes individuais e facultativos*⁶⁵. Para ambas as categorias, vale dizer, abrem-se as mesmas possibilidades contributivas, vez que aproximadas pelo elemento “autonomia”.

A classe dos contribuintes individuais é composta por trabalhadores em cujas relações impera a ausência de subordinação, como é o caso dos profissionais liberais. Os segurados facultativos, por sua vez, representam um braço estendido do princípio da universalidade do atendimento, que impõe “[...] a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social”. (CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 91) Trata-se, aqui, de pessoas que não possuem vínculos empregatícios formais, mas que desejam usufruir da cobertura previdenciária.

O salário de contribuição, nos termos do artigo 21, *caput*, da Lei de Custeio, continua sendo a base de cálculo para encontrar o valor do tributo. As alíquotas, por outro lado, poderão variar conforme a situação na qual o segurado se insere. O raciocínio vem sintetizado na tabela *infra*:

⁶⁵ Artigo 12, inciso V, e artigo 14, ambos da Lei n.º 8.212/1991.

TABELA DE CONTRIBUIÇÃO PARA SEGURADOS CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS E FACULTATIVOS A PARTIR DE 01.01.2016		
Salário de Contribuição	Alíquota para recolhimento	Beneficiários
De R\$880,00 (valor mínimo) até R\$5.189,92 (teto do INSS)	20%	- <i>Abrangência</i> : Todos (regra geral) - Sem restrições de benefícios e serviços. - <i>Base legal</i> : art. 21, Lei de Custeio.
R\$880,00 (valor mínimo)	11% ⁶⁶	- <i>Abrangência</i> : (i) qualquer segurado facultativo que faça a respectiva opção e; (ii) contribuintes individuais que trabalham por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado. - Renúncia ao direito de aposentadoria por tempo de contribuição. - <i>Base legal</i> : art. 21, §2º, inciso I, Lei de Custeio.
R\$880,00 (valor mínimo)	5%	- <i>Abrangência</i> : (i) segurado facultativo sem renda própria, componente de família de baixa renda, que exerce trabalho doméstico no âmbito de sua própria residência e; (ii) MEI (microempreendedor individual). - Renúncia ao direito de aposentadoria por tempo de contribuição. - <i>Base legal</i> : art. 21, §2º, inciso II, alíneas "a" e "b" c/c §4º, Lei de Custeio.

Fonte: Elaboração do autor.

Em regra, os contribuintes individuais e segurados facultativos serão os responsáveis por repassar suas próprias contribuições para os cofres previdenciários. A responsabilidade tributária pelo recolhimento somente não recairá sobre o segurado na hipótese dos contribuintes individuais que prestam serviços para pessoas jurídicas, situação na qual estas entidades, além de ficarem obrigadas ao pagamento da contribuição patronal, também serão responsáveis por reter o valor tributário do trabalhador na fonte, a fim de repassa-lo ao INSS⁶⁷.

Por fim, cumpre falar sobre os *segurados especiais*. A definição de segurado especial, detalhada no artigo 12, inciso VII, da Lei de Custeio, limita-se ao trabalho rural, dadas as peculiaridades e dificuldades que historicamente caracterizaram o

⁶⁶ A redução do valor da alíquota e, por conseguinte, da contribuição, implicam em renúncia do direito de pleitear a aposentadoria por tempo de contribuição. O mesmo raciocínio se aplica aos casos que permitem a utilização da alíquota de 5%. O §3º, do artigo 21, da Lei de Custeio, determina, contudo, que tal situação pode ser revertida caso os segurados desejem pleitear o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição ou utilizar o tempo como segurado facultativo para fins de contagem recíproca de tempo de contribuição.

⁶⁷ Artigo 30, §4º, da Lei n.º8.212/1991 c/c artigo 4º, da Lei n.º10.666/2003.

labor campesino. Do artigo 195, §8º, da CF/88⁶⁸, depreende-se o tratamento diferenciado aos segurados especiais, que terão suas contribuições sociais definidas a partir de base de cálculo e alíquota distintas. Em obediência ao dispositivo constitucional supramencionado, a Lei de Custeio prevê, em seu artigo 25, *caput* e incisos I e II, os seguintes valores:

TABELA DE CONTRIBUIÇÃO PARA SEGURADOS ESPECIAIS (2016)	
Base de cálculo	Alíquota para recolhimento ao INSS
Receita do produto da comercialização da produção	2%
Custeio de benefícios decorrentes de acidentes de trabalho	0,1%
Total: 2.1% sobre a receita do produto da comercialização da produção	

Fonte: Elaboração do autor.

O §1º do dispositivo legal ora em comento confere aos trabalhadores rurais a possibilidade de também cotizar na condição de contribuinte individual sem perder o enquadramento rural. O objetivo, com isso, é ofertar aos trabalhadores rurais a possibilidade de perceber benefícios superiores ao salário mínimo e ter direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Para tanto, além das contribuições obrigatórias ora explicitadas, o segurado especial contribuirá também na forma do artigo 22, incisos I e II, da Lei de Custeio.

A responsabilidade tributária pelo recolhimento da contribuição será, em regra, do adquirente da produção do segurado especial, salvo quando a mesma for comercializada no exterior, diretamente no varejo a pessoa física, a produtor rural pessoa física ou a outro segurado especial, hipóteses nas quais tal obrigação recairá sobre o próprio segurado especial. (CASTRO; LAZZARI, 2015)

De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência social (BRASIL, Ministérios da Previdência Social, 2014), os demais segurados do RGPS, aqui incluídos os empregados domésticos, contribuintes individuais, segurados facultativos e segurados especiais representaram, em 2014, 20,9% (vinte inteiros e nove décimos por cento) dos contribuintes do sistema previdenciário público no Brasil, ou seja, cerca de 17,3 (dezessete vírgula três) milhões de pessoas. No referido ano, vale dizer, essa

⁶⁸ Art. 195. [...] §8º. O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela EC n.º20/1998) (BRASIL, 1988)

parcela dos segurados contribuiu para os cofres previdenciários com 19 (dezenove) bilhões de reais.

3.1.4.3 Contribuição sobre a receita de concursos de prognóstico

Nos termos do artigo 195, inciso III, da CF/88⁶⁹, a receita líquida obtida em concursos de prognóstico deverá ser revertida em favor do Orçamento da Seguridade na forma de contribuição social. Valendo-se do disposto no artigo 26, §1º, da Lei de Custeio, Castro e Lazzari (2015, p. 319) afirmam que “[...] esta contribuição incide sobre todo e qualquer sorteio de números ou quaisquer símbolos, loterias e apostas de qualquer natureza no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, promovidos por entes públicos ou pessoas jurídicas de direito privado”. Cumpre destacar a posição exarada pelo STF no RE n.º502.271-4/RS, oportunidade na qual a Corte distinguiu os concursos de prognóstico da exploração de jogos de azar, não abarcados pela inteligência do dispositivo ora em tela. Em trecho de seu voto, a Ministra Ellen Gracie, relatora do processo, afirma que:

[...] o art. 195, III, da Carta Magna, estabeleceu tão somente a possibilidade da seguridade social ser financiada por receitas de prognóstico. Por conseguinte, tal disposição não se refere à exploração de jogos de azar mediante pagamento, feita por particular, a qual, além disso, não se constitui sequer como atividade autorizada por lei. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2008b)

A renda líquida, para fins do dispositivo ora em comento, corresponde à arrecadação total do concurso, deduzidos os encargos com prêmios, impostos e demais despesas administrativas legalmente fixadas, nos termos do artigo 212, §3º, inciso I, do Decreto n.º3.048/1999. Saliente-se, ademais, que a partir do advento da Lei n.º10.260/2001, foi criado o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES), programa de crédito educativo que também auferir parte da arrecadação dos concursos de prognóstico⁷⁰. A criação da referida política de financiamento estudantil, portanto, não permite mais que a renda líquida de todo e

⁶⁹ Tal comando também está previsto no artigo 11, parágrafo único, alínea “e”, da Lei n.º8.212/1991.

⁷⁰ Merece registro a inteligência do artigo 2º, inciso II, da Lei n.º10.260/2001, *in verbis*: “Art. 2º Constituem receitas do FIES: [...] II – **trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal**, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 16”. (BRASIL, 2001) (Destaques nossos) Quando enquadrado nos requisitos trazidos por este dispositivo, a renda líquida do concurso de prognóstico será repassada na percentagem de 70%, ficando retidos 30% para o custeio do FIES.

qualquer concurso de prognóstico seja totalmente destinada ao Orçamento da Seguridade Social. Dessa maneira, a depender do caso, tais cifras ingressarão apenas parcialmente na peça orçamentária da Seguridade.

3.1.4.4 Contribuição do importador de bens e serviços do exterior

O inciso IV, do artigo 195, constitucional, introduzido pela Emenda Constitucional (EC) n.º42/2003 e regulamentado pela Lei n.º10.865/2004, estabeleceu a criação da “COFINS-Importação”, exação requerida do importador de bens ou serviços do exterior e figuras legalmente equiparadas. A sua criação objetivou promover o “[...] tratamento isonômico entre a tributação dos bens produzidos e serviços prestados no país [...] e os bens e serviços importados de residentes ou domiciliados no exterior” (CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 298), tornando, ademais, os produtos e serviços nacionais mais competitivos. A receita dela proveniente é vinculada, devendo ser revertida para o financiamento da Seguridade Social e, por conseguinte, do RGPS.

É interessante notar que a Lei de Custeio não foi atualizada para dispor sobre a fonte de financiamento ora em apreço. O esmiuçar de suas particularidades, como dito, ficou por conta da Lei n.º10.865/2004, que, em seu artigo 3º, considera como fatos geradores da COFINS-Importação (i) a entrada de bens estrangeiros no território nacional; ou (ii) o pagamento, o crédito, a entrega, o emprego ou a remessa de valores a residentes ou domiciliados no exterior como contraprestação por serviço prestado.

A base de cálculo do referido tributo varia de acordo com a finalidade da prestação. Se a mesma se materializa em um bem, a base de cálculo será o valor aduaneiro; caso se trate de um serviço, o valor por ele pago. Saliente-se que, sobre esses valores, recairá uma alíquota de 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento), em regra, à exceção das hipóteses contidas no artigo 8º do diploma legal regulamentador.

3.1.4.5 Outras fontes de arrecadação

Em primeiro lugar, é importante anotar que o rol de fontes destinadas ao financiamento da Seguridade Social não precisa necessariamente se exaurir nas possibilidades anotadas nos incisos do artigo 195, constitucional, já que, segundo o

§4º do aludido dispositivo, “A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social [...]” (BRASIL, 1988), desde que tais fontes sejam estabelecidas por meio de lei complementar e que a contribuição social criada seja não-cumulativa e não tenha fato gerador ou base de cálculo próprios de outras contribuições sociais já em vigência. (SABBAG, 2013) A Lei de Custeio do RGPS, inclusive, traz expressamente algumas fontes de arrecadação além daquelas constitucionalmente previstas⁷¹.

Embora sejam destinadas à Seguridade Social, é importante assinalar que tais receitas não se revestem dos caracteres identitários de uma contribuição social, constituindo-se como meros repasses públicos para os cofres securitários. As rendas provenientes dessas fontes serão utilizadas, assim como tantas outras, para o sustento de um dos setores que mais oneram o orçamento público no Brasil.

3.1.5 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU): ANÁLISE JURÍDICA

A fim de obter mais autonomia no manejo dos recursos orçamentários, o Governo Federal criou, em 1994, o chamado “Fundo de Emergência Social” (FSE), mecanismo que recebeu o nome de “Fundo de Estabilização Fiscal” (FEF) dois anos mais tarde. No entanto, foi através da EC n.º27/2000 que o legislador pátrio inseriu originalmente o artigo 76, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O referido dispositivo constitucional, cuja aplicabilidade foi prorrogada pela EC n.º42/2003 e mais recentemente pela EC n.º68/2011, passou a chamar o aludido mecanismo de “Desvinculação de Receitas da União” (DRU), guardando relação direta com a matéria do financiamento da Seguridade Social⁷².

⁷¹ “Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social: I – as multas, a atualização monetária e os juros moratórios; II – a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros; III – as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens; IV – as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras; V – as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais; VI – 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal; VII – 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal; VIII – outras receitas previstas em legislação específica. Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito”. (BRASIL, 1991a)

⁷² Art. 76. **São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e**

Em linhas gerais, o referido dispositivo permite que as receitas da União obtidas a título de contribuições sociais sejam desvinculadas de suas finalidades para o livre uso do Estado, salvo as exceções expressamente feitas. Com fulcro no princípio constitucional da eficiência⁷³, o objetivo da DRU seria conferir ao Poder Público uma “[...] maior flexibilidade no desenvolvimento de suas atividades, requisito fundamental para que esta maximize suas ações em diversas áreas de atuação, inclusive a seguridade social”. (IBRAHIM, 2015, p. 319) A criação desse instituto, vale dizer, sempre causou tormentosos debates hermenêuticos no seio do direito previdenciário. Necessário se faz tecer, portanto, alguns argumentos que justificam a incorreção do aludido mecanismo no direito brasileiro.

Valendo-se das lentes técnico-jurídicas, pode-se atestar que a DRU padece de claros sintomas de inconstitucionalidade material. Conforme já assentado no presente capítulo, as contribuições sociais são espécies tributárias marcadas pela vinculação, não podendo a receita delas proveniente ser empenhada para o custeio de despesas quaisquer. Destaque-se que o artigo 195, da CF/88, enquanto dispositivo de autoria do poder constituinte originário, já determinava, desde a promulgação da Lei Maior, a afetação de determinadas exações ao financiamento da Seguridade Social, conforme anotações realizadas no ponto 1.4.2 do capítulo II deste estudo.

É importante lembrar, nessa senda, que “[...] as normas constitucionais fruto do trabalho do poder constituinte originário são sempre constitucionais, não se podendo falar em controle de sua constitucionalidade”. (LENZA, 2014, p. 337-338) O referido entendimento, vale dizer, é firme no STF, para quem é impossível o questionamento de uma norma constitucional originária⁷⁴. As emendas

respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela EC n.º68/2011) §1º. O disposto no **caput** não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do §5º do art. 153, do inciso I do art. 157, dos incisos I e II do art. 158 e das alíneas *a*, *b* e *d* do inciso I e do inciso II do art. 159 da Constituição Federal, nem a base de cálculo das destinações a que se refere a alínea *c* do inciso I do art. 159 da Constituição Federal. (Redação dada pela EC n.º68/2011) §2º. Excetua-se da desvinculação de que trata o **caput** a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o §5º do art. 212 da Constituição Federal. (Redação dada pela EC n.º68/2011) §3º. Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no **caput** será nulo. (Redação dada pela EC n.º68/2011)”. (BRASIL, 1988) (Destaques nossos)

⁷³ O princípio constitucional da eficiência, inserto no **caput** do artigo 37, constitucional, é uma das pedras de toque do Direito Administrativo pátrio, sendo explicitado por Carvalho Filho (2013, p. 30) da seguinte maneira: “O núcleo do princípio [da eficiência] é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com maior presteza, perfeição e rendimento funcional”.

⁷⁴ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inadmissibilidade. Art. 14, §4º, da CF. Norma constitucional originária. Objeto nomológico insuscetível de controle de constitucionalidade. Princípio da unidade hierárquico-normativa e caráter rígido da Constituição brasileira. Doutrina. Precedentes.

constitucionais, por outro lado, são suscetíveis ao exame de compatibilidade constitucional, pois está-se a falar de normas resultantes do labor constituinte derivado reformador. Este, inclusive, caracteriza-se por sua vinculação, limitação e condicionamento (GONET; BRANCO, 2008), devendo respeito ao conteúdo originário da Carta Maior.

Utilizando essas premissas na análise do artigo 76, do ADCT, a conclusão não pode ser outra senão a de incompatibilidade material da norma em relação a diversos dispositivos constitucionais originários insculpidos na CF/88, dentre eles regras e princípios de direito tributário e financeiro.

Viola-se, aqui, o que a doutrina especializada chama de “princípio do orçamento diferenciado”⁷⁵, um postulado muito caro ao custeio previdenciário. Levando em consideração a histórica irresponsabilidade estatal com os recursos previdenciários nos regimes constitucionais precedentes, depreendida a partir das anotações constantes no capítulo inicial desta pesquisa, o legislador constituinte originário entendeu ser necessário o destaque de um orçamento específico para o financiamento das despesas securitárias, tudo com o fito de evitar a sangria dos recursos da Seguridade para despesas outras que não as pertencentes às suas áreas de atuação (CASTRO; LAZZARI, 2015). A previsão constitucional das contribuições sociais como fonte de alimentação do orçamento ora em debate somente reforça a sua imiscibilidade em relação às demais peças orçamentárias, dada a vinculação de suas receitas.

O que o artigo 76, do ADCT, propugna é justamente a desvinculação da finalidade para a qual foram afetadas as contribuições sociais arroladas no artigo 195, constitucional, à exceção das contribuições vertidas pelos empregadores e trabalhadores, protegidas pelo comando inserto no artigo 167, inciso XI, da CF/88. Ou seja, o Estado continua sangrando os cofres da Seguridade como se Orçamento Fiscal fosse, comportamento que desrespeita flagrantemente o Texto Magno. A parcela doutrinária que defende a União interpreta tal manobra nos seguintes termos:

Com a EC n.º27, a parcela de arrecadação de 20% das contribuições sociais previstas no art. 195, I, “b” e “c” e III da CF/88, assim como a parcela restante de 80%, será, também, destinada à seguridade social, *mas desvinculada de qualquer despesa específica nesta área*, permitindo ao administrador público

Carência da ação. Inépcia reconhecida. Indeferimento da petição inicial. Agravo improvido. **Não se admite controle concentrado ou difuso de constitucionalidade de normas produzidas pelo poder constituinte originário**. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2008a) (Destques nossos)

⁷⁵ Artigo 165, §5º, inciso III c/c Artigo 195, *caput*, ambos da CF/88.

aplicá-la no setor (previdência, assistência ou saúde) e no momento mais adequado, podendo, inclusive, manter reserva estratégica para atuações emergenciais, em especial na área da saúde. É procedimento perfeitamente adequado para o atendimento ao Princípio da Eficiência da Administração Pública. (IBRAHIM, 2015, p. 320) (Destaques do autor)

Com a devida vênia, o entendimento acima não merece prosperar. Em primeiro lugar, porque não há que se fazer distinção entre os 20% desvinculados e os 80% vinculados. Em regra, todas as contribuições sociais que adentram aos cofres da Seguridade Social devem ser aplicadas nesse setor, independentemente de área específica⁷⁶. Ainda, a referida peça orçamentária não impede que o Poder Público invista em qualquer setor pertencente à Seguridade brasileira, ou seja, a vinculação das contribuições não implica em perda da liberdade do Poder Público para investir de formas distintas em áreas também diferentes. Ademais, se já há um orçamento específico para a formação de reservas financeiras estratégicas no setor da Seguridade Social, soa paradoxal a desvinculação de tais receitas para esse fim. Caso o orçamento ora em debate fosse, de fato, objeto de desvelo pelo Poder Público, seria capaz de atender qualquer situação de contingenciamento que porventura aparecesse.

É importante salientar, ainda, que os recursos desvinculados a título de contribuições sociais para a Seguridade retornam parcamente ao setor na forma de investimentos. O que a DRU promove, de fato, é a cessão de lucro líquido da Seguridade para pagamento da dívida pública e composição de superávit primário do orçamento federal. E não só isso. Ao desvincular receitas a princípio vinculadas, a DRU acaba promovendo o estorno de boa parte das receitas decorrentes do financiamento indireto da Seguridade para o Orçamento Fiscal. Em outros termos, a União toma de volta a grande parcela dos recursos securitários decorrentes dos impostos pagos por toda a sociedade (ponto 1.3 do presente capítulo).

Pode-se alegar, em última instância, a violação do princípio da proteção da confiança, considerando a frustração das expectativas legítimas do contribuinte, que espera sinceramente que os recursos carregados aos cofres da Seguridade Social sejam, de fato, destinados à finalidade para a qual foram afetados. Lamentavelmente, o STF entende que a DRU é constitucional, não havendo que se falar em qualquer

⁷⁶ Excepcionam-se as contribuição delineadas pelo artigo 167, inciso XI, da CF/88, afetadas exclusivamente ao RGPS.

incompatibilidade entre ela e a Lei Maior, nos termos do precedente fixado no Recurso Extraordinário n.º537.610/RS, da relatoria do Ministro C  zar Peluso:

1. TRIBUTO. Contribui  o social. Art. 76 do ADCT. Emenda Constitucional n   27/2000. Desvincula  o de 20% do produto da arrecada  o. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a cláusula pétrea. Negado seguimento ao recurso. Não    inconstitucional a desvincula  o de parte da arrecada  o de contribui  o social, levada a efeito por emenda constitucional. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2009)⁷⁷

As estatísticas são significativas e paradoxais ao discurso de “déficit da Previdência” propalado aos quatro cantos pela própria Administra  o Pública. São atitudes como essa que acabam descredibilizando o Poder Público nos momentos em que precisa mexer na estrutura previdenciária brasileira. A tabela abaixo mostra como as garfadas no Orçamento da Seguridade Social têm crescido paulatinamente ao longo dos anos:

DESVINCULA��O DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU) – EM MILHÕES (R\$)					
ANO	COFINS	CSLL	PIS/PASEP	OUTRAS	DRU
2010	28.005,00	9.151,00	8.074,00	630,00	45.860,00
2011	31.925,00	11.516,00	8.317,00	683,00	52.441,00
2012	36.311,00	11.463,00	9.548,00	753,00	58.075,00
2013	39.882,00	12.509,00	10.213,00	811,00	63.415,00
2014	39.183,00	12.639,00	10.384,00	955,00	63.161,00

Fonte: ANFIP, 2016.

   interessante anotar, por fim, a tendência cultural do Brasil em tornar permanente mecanismos políticos criados, em sua origem, para serem temporários, como    o caso da DRU⁷⁸. Trata-se de técnica orçamentária que dificilmente será extinta, dada a sua contribui  o para os ajustes fiscais pretendidos pelo Governo Federal. Merece registro, inclusive, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n.  87/2015 ora em tramita  o, que propõe a renova  o da DRU até o ano de 2023, inclusive com o incremento do percentual de desvincula  o das contribui  es vertidas    Seguridade Social para 30% (trinta por cento), números absurdos em face do contexto de envelhecimento populacional ora enfrentado pelo Brasil, que exerce um peso orçamentário cada vez maior. As informa  es oficiais (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2016) d  o conta de que o Governo Federal pretende desvincular, no ano

⁷⁷ O referido posicionamento    corroborado em outros julgados do Pretório Excelso, v.g., RE n.  614.184/RS (2010), RE n.  602.367/RS (2010) e RE n.  606.569/SC (2010).

⁷⁸ Não foi por acaso que a inser  o do dispositivo constitucional referente    DRU foi inserido no ADCT da CF/88.

de 2016, cerca de 121,4 (cento e vinte e um vírgula quatro) bilhões de reais de um orçamento securitário cada vez mais comprometido.

3.2 OS EFEITOS DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA SOBRE O RGPS

Os efeitos causados pelos fenômenos populacionais (v.g., migração, aumento, diminuição, natalidade e mortalidade) são capazes de impactar toda a estrutura de um país, não se podendo falar, aqui, de acontecimentos isolados do cotidiano social. Dada a magnitude desses eventos, a demografia, enquanto ciência, alia-se a outros ramos do conhecimento, a exemplo da sociologia e da economia, com o escopo de ofertar substratos à Administração Pública na composição de cálculos de gestão, na verificação de necessidades dentro dos variados grupos sociais, bem como na elaboração de um planejamento sólido para o futuro, considerando as tendências populacionais de uma região a curto, médio e longo prazo. Em âmbito brasileiro, destaque-se, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷⁹, fundação pública de abrangência nacional que se ocupa, dentre outros fins, com a produção estatística e demográfica do país.

A relevância dessas análises mostra o quão indistinguíveis são, hoje, as esferas política e biológica na vida em sociedade. De acordo com Giorgio Agamben (2002), a imbricação entre tais elementos sempre foi algo inerente ao exercício do poder, mas ganhou novos contornos a partir da Modernidade, época na qual se experimentou a expansão do que ele denomina de “biopolítica”, uma filosofia de governo que dirige a vida humana com fins produtivos e econômicos.

Em síntese, a biopolítica pode ser conceituada como “[...] tecnologia de governo através da qual os mecanismos biológicos dos indivíduos passam a integrar o cálculo da gestão do poder”. (HACHEM, PIVETTA, 2011, p. 343) Trata-se, aqui, de apurada técnica de exercício político através da qual o governo soberano passa a exercer controle sobre a vida biológica de seus subordinados, encampando a função regulatória dos mais diversos setores do cotidiano social, a exemplo da saúde, natalidade, higiene e longevidade (FOUCAULT, 2008).

⁷⁹ A previsão de uma entidade pública oficial para o levantamento de estatísticas demográficas tem base constitucional: “Art. 21 Compete à União: [...]XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;”. (BRASIL, 1988)

Os dados coletados pelo Estado e que dizem respeito à vida biológica, matéria-prima de primeira grandeza na execução de suas estratégias, fornecem importantes recursos para a compreensão da vida social. Uma visão panorâmica sobre o atual Estado Democrático de Direito brasileiro evidencia a presença de marcantes elementos da biopolítica nas relações entre governante e governado. A produção de múltiplos saberes, como a estatística, a medicina social e a demografia, todos constitucionalmente previstos na CF/88, mostra a importância central do monitoramento de movimentos populacionais para o direcionamento das ações políticas, sempre pensadas em conjunto com outras variáveis (econômicas, sociais e culturais, *v.g.*).

As repercussões previdenciárias da velhice no Brasil somente podem ser melhor captadas a partir de uma precedente radiografia demográfica, instrumento capaz de explicar quais os sintomas hodiernos do envelhecimento, assim como o panorama que dele advirá no futuro.

3.2.1 A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA BRASILEIRA

Antes de adentrar propriamente no caso brasileiro, faz-se necessário realçar a distinção conceitual entre as noções de longevidade e de envelhecimento populacional. Segundo Nassar (2014), enquanto aquela se relaciona com o número de anos vividos por um indivíduo ou pelas pessoas de uma mesma geração, esta última diz respeito às mudanças etárias que impactam a estrutura de uma população ao longo de sucessivas gerações. Na ciência demográfica, é uníssono o entendimento de que o envelhecimento populacional, externado através do incremento do número de idosos de uma região, acontece por meio de quatro fases sucessivas: expansão populacional compensada por altos índices de mortalidade, crescimento vegetativo da população, desaceleração do crescimento e estabilização ou decrescimento populacional.

No primeiro estágio, o que se observa é a compensação entre as taxas de natalidade e mortalidade, ambas elevadas. O crescimento numérico da população, por conseguinte, é praticamente nulo. O desenvolvimento socioeconômico também apresenta baixos índices, considerando que muitas crianças morrem antes de chegar à fase adulta. As precárias condições para o desenvolvimento da vida humana acabam desencadeando em outros problemas, como a falta de mão-de-obra no

mercado de trabalho. De acordo com Gianbiagi e Tafner (2010), o Brasil experimentou essa fase até aproximadamente a metade do século XX, época a partir da qual se visualizam as primeiras melhorias substanciais nesse sentido⁸⁰.

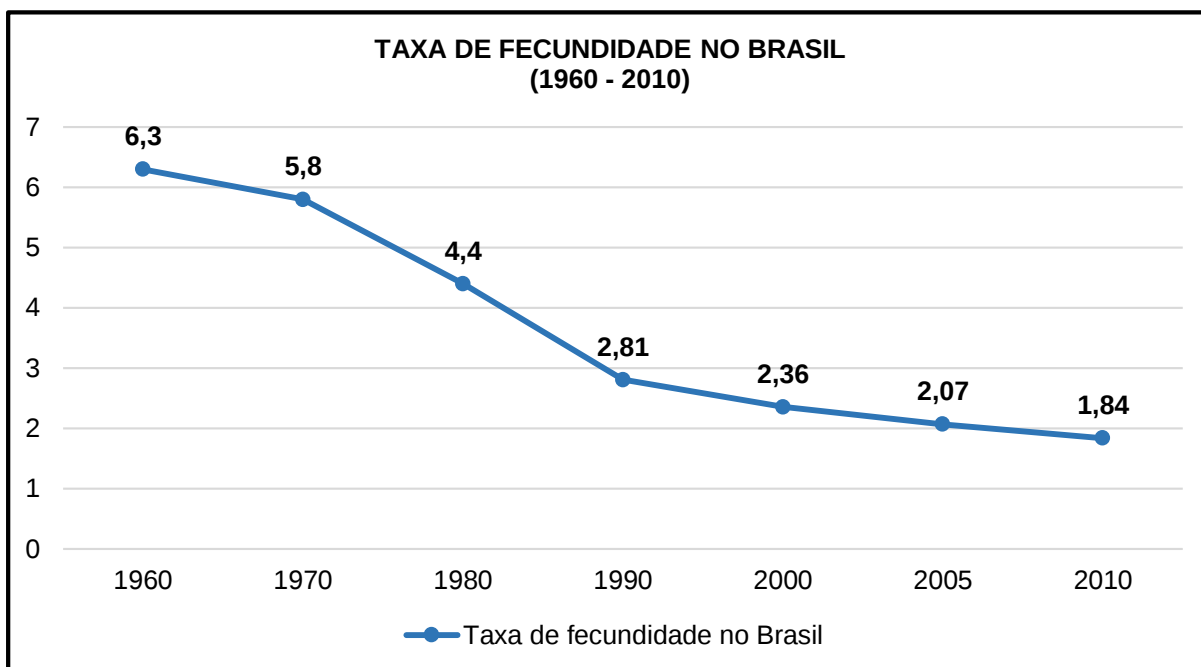
É bem verdade que nenhuma população pode chegar a um estágio avançado de envelhecimento sem que antes tenha experimentado, nos anais de sua história, uma época de crescimento populacional numérico, isto é, um período de elevados níveis de fecundidade. No Brasil, tal fenômeno teve lugar entre os anos de 1940 e 1960. “O aumento das taxas de crescimento anual da população (1940-1960) decorreu da introdução de tecnologia importada (vacinas, antibióticos, remédios, aparelhagem, entre outros) [...]” (BARROS; GOMES JÚNIOR, 2013, p. 83), através da qual foi possível qualificar o setor de saúde, aumentando a expectativa de vida dos brasileiros e reduzindo, por tabela, a sua taxa de mortalidade⁸¹. Ademais, embora tenha apresentado leve queda, a taxa de fecundidade brasileira, nesse período, conservou-se alta o suficiente para manter constante uma estrutura populacional predominantemente nova e em rápido crescimento:

Pode-se afirmar que até os anos 60, a partir, pelo menos, de 1940 (o censo anterior ao de 1940 foi o de 1920, que apresentou sérios problemas quanto à qualidade dos dados), a população brasileira apresentou-se como quase-estável, com distribuição etária praticamente constante. **Era uma população extremamente jovem, com em torno de 52% abaixo dos 20 anos, e menos de 3% acima dos 65 anos.** (CARVALHO; GARCIA, 2003, p. 728) (Destaques nossos)

⁸⁰ “A primeira mudança ocorreu a partir da década de 1930, quando se reduz a taxa de mortalidade infantil [...]. Ela, que era de 134,7 óbitos para cada mil nascimentos, no quinquênio 1950-1955, reduziu-se para 90,5 no quinquênio 1970-75 e para 23,7 no quinquênio 2005-10. Nos sessenta anos entre 1950 e 2010, a queda na mortalidade infantil foi superior a 80%, maior do que a média da população mundial (63,7%). Esse desempenho fez com que o crescimento líquido da população se acelerasse entre 1950 e 1970”. (GIANBIAGI; TAFNER, 2010, p. 89)

⁸¹ “A maior aceleração no crescimento da população brasileira ocorreu durante a década de 1950. Naquele período, a população cresceu a uma média de 3% ao ano, correspondendo a um acréscimo relativo de 34,9% no efetivo populacional. Nessa época, enquanto a mortalidade acentuava seu processo de declínio, a fecundidade mantinha-se em patamares extremamente elevados”. (OLIVEIRA; SIMÕES, 2010, p. 113)

O final da década de 1960 marcou a entrada do Brasil na terceira etapa do processo de envelhecimento, qual seja, a fase de desaceleração do crescimento. Nesta fase, vivenciada pelo Brasil até os dias atuais, destaque-se a queda acentuada da taxa de fecundidade⁸², fato que repercutiu, e continua repercutindo diretamente no número de nascimentos anuais:



Fonte: MUNDIAL, 2015

Dados do IBGE (2015) demonstram, ainda, que a taxa média de fecundidade no Brasil em 2015 atingiu o valor de 1,72 filhos por mulher, valor considerado aquém do índice de reposição populacional de 2,1 filhos por mulher, além de muito abaixo dos períodos de maior fecundidade vividos pelo país, quando a referida taxa chegou a ultrapassar o valor médio de 6,0 filhos por mulher. Considerando o interregno compreendido entre 1980 e 2015, a queda da taxa de fecundidade foi de 57,7% (cinquenta e sete vírgula sete por cento). (BRASIL, MTPS, 2016)

O valor repositório apontado pela fundação pública federal (2,1) indica que a estabilidade populacional ocorre quando duas crianças nascem para substituir os seus genitores, sendo o excedente de 0,1 incluído como margem de segurança para os filhos que morrem antes dos pais. O índice brasileiro atual, conforme a tabela *supra*,

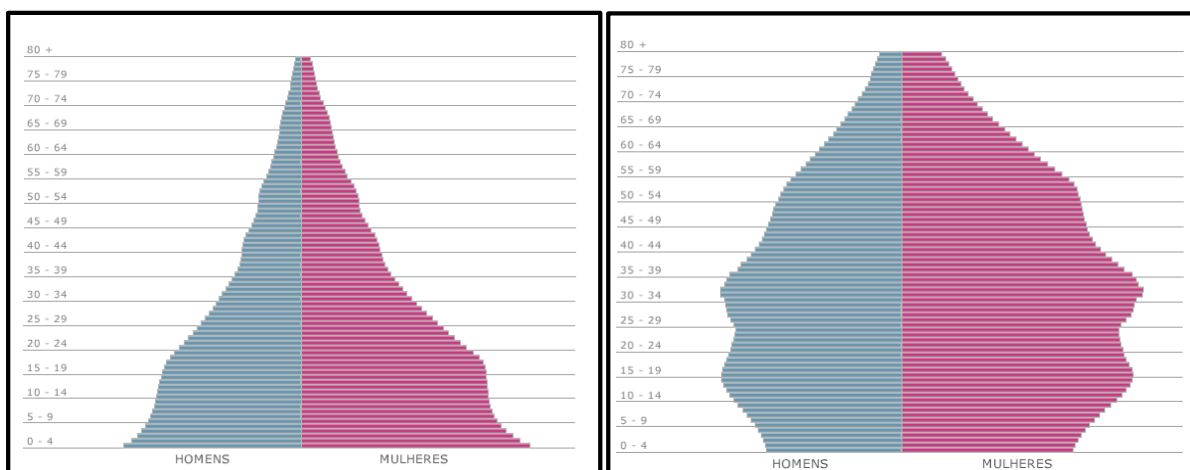
⁸² A taxa de fecundidade identifica o número médio de filhos por mulher em idade fértil, considerado o intervalo entre 15 e 49 anos de idade. Uma taxa de fecundidade elevada indica o aumento numérico da população; a sua redução, por outro lado, aponta a declínio do crescimento, a estabilização ou, em situações mais extremas, a própria redução do número de habitantes de uma região.

já se encontra abaixo desse patamar desde o ano de 2005, quando registrou taxa de fecundidade de 2,07. Além disso, tal valor está abaixo da taxa média de fecundidade mundial desde 1984 (MUNDIAL, 2015), certificando a tese de que, muito em breve, o Brasil poderá ser considerado um país de idosos.

Tal fenômeno se justifica, de um lado, pela introdução e difusão de métodos contraceptivos, o que possibilitou o controle de natalidade e o planejamento familiar. De outra banda, citem-se a urbanização e a industrialização brasileira, processos que trouxeram consigo o acesso à saúde e à educação, assim como a maior absorção do público feminino pelo mercado de trabalho (BARROS; GOMES JÚNIOR, 2013, p. 84), fatores determinantes para a alteração na dinâmica familiar brasileira.

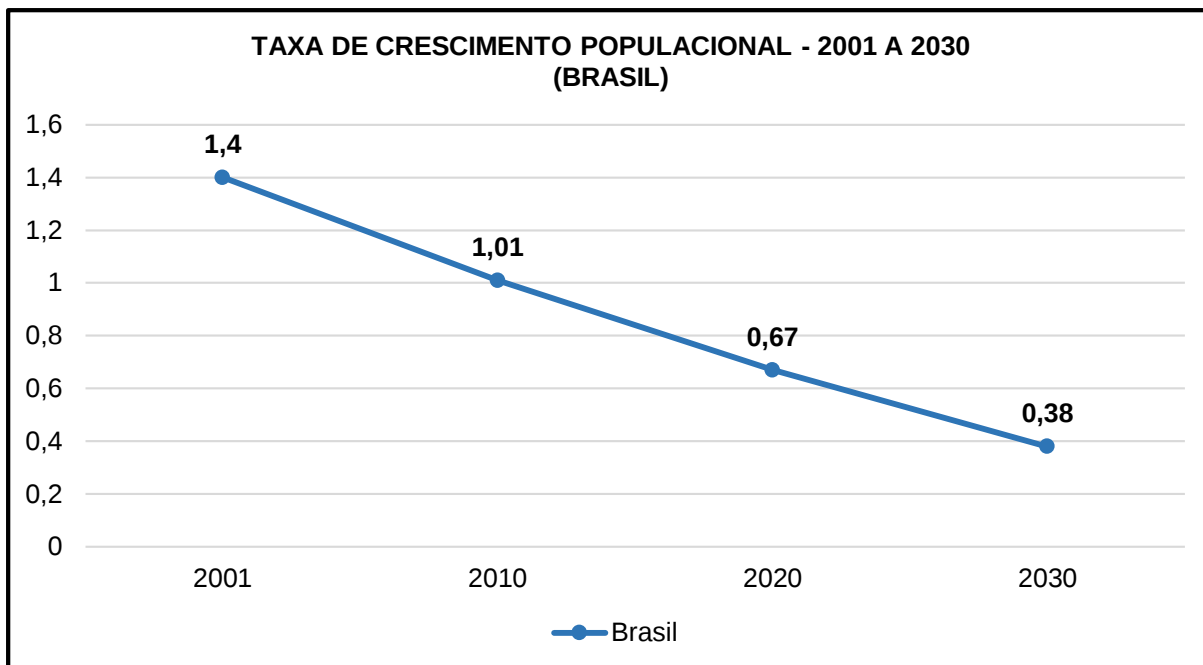
Apesar de já evidenciado a partir do final da década de 1960, o fenômeno da transição demográfica somente passou a receber maior atenção no Brasil por volta da década de 1980, época na qual já eram perceptíveis os primeiros efeitos mais consistentes do envelhecimento na sociedade. As estatísticas passaram a identificar o início da desconfiguração da pirâmide etária brasileira, cuja base, representativa da população mais jovem, passou a sofrer constantes estreitamentos, enquanto o topo da mesma, na qual estão inseridos os idosos, foi encorpada ao longo do tempo. O “[...] formato tipicamente triangular da pirâmide populacional, com base alargada, está cedendo lugar a uma outra, com características de uma sociedade em acelerado processo de envelhecimento”. (NASSAR, 2014, p. 125) Os gráficos abaixo projetam de maneira clara tais mudanças demográficas:

PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA – BRASIL (1980 – 2016)



Fonte: IBGE, 2016a

A redução da fecundidade, saliente-se, encontra na redução das taxas de crescimento populacional uma de suas grandes consequências. A tabela abaixo, produzida a partir das projeções do IBGE, evidencia um processo agudo de desaceleração do crescimento populacional no Brasil nas próximas décadas:

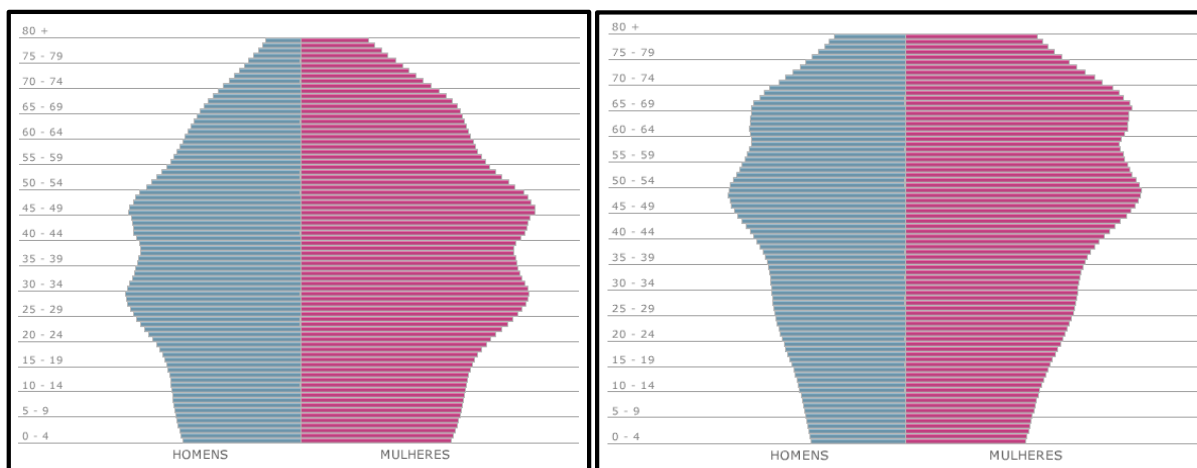


Fonte: IBGE, 2016b

A desaceleração do crescimento provocada pela redução das taxas de fecundidade, é importante asseverar, desagua no aumento do peso estatístico dos idosos na população. Até a década de 1960, eles representavam apenas 4,7% da população brasileira, quantidade esta que aumentou significativamente nas décadas seguintes, chegando a 6,1% em 1980, 7,3% em 1991, 8,5% em 2000 e 10,7% em 2010, ano do último censo demográfico realizado no Brasil (BARROS; GOMES JÚNIOR, 2013).

Tais números ficam pequenos diante das projeções feitas para os anos de 2030, quando os idosos representarão 18,7% (cerca de 41,6 milhões de pessoas) da população brasileira, igualando-se à participação das pessoas com até catorze anos de idade. Em 2060, essa representação aumentará para 32,9% (cerca de 75,1 milhões de pessoas) dos habitantes, o que significa a proporção de um idoso para cada três crianças (ONU, 2012). A desconfiguração da pirâmide etária brasileira aproximar-se-á, nessa época, do ápice da corrosão de suas bases:

PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA – BRASIL (2030 – 2050)



Fonte: IBGE, 2016a

A quarta e última fase, ainda não experimentada pelo Brasil, consiste na estabilização ou no próprio decrescimento populacional. É dizer, a partir do momento em que a massa populacional idosa e a reduzida taxa de fecundidade alcançarem determinados patamares, presenciar-se-á o início do declínio populacional em termos numéricos. Vale dizer, após atingir o ápice do processo de envelhecimento, a população brasileira, assim como a dos demais países que atingirem essa fase, encolherá. E não somente isso. A população idosa passará a ser uma das mais representativas no cenário nacional, despontando como um dos segmentos de base da pirâmide etária, que se mostrará cada vez mais desfigurada:

No ano 2100, o número de crianças de 0 a 4 anos deverá ser de 8,9 milhões, menor em termos absolutos que o número de crianças de 1950 e representando somente 4,6% da população total, sendo 4,5 milhões de meninos e 4,3 milhões de meninas. A população idosa de 74,7 milhões de pessoas deve diminuir um pouco em relação a quantidade de idosos de 2060, mas vai crescer seu peso relativo para 38,4% da população total. Ou seja, quase 4 em 10 brasileiros vai ter 60 anos ou mais, no final do século XXI. (ALVES, 2014, p. 11)

A partir dos dados ora mencionados, podem ser apontadas algumas características delineadoras do processo de envelhecimento populacional brasileiro. Em primeiro lugar, observa-se que o processo de desaceleração do crescimento populacional no Brasil ocorre de maneira brusca⁸³.

⁸³ “[...] a proporção do segmento etário com 60 anos ou mais no total da população brasileira passou de 6,1% em 1980 para 8,1% em 2000, devendo manter forte tendência de crescimento, de modo a mais do que triplicar esta última, nos próximos 30 anos (em 2040), igualando-se à estrutura etária de países da OCDE”. (GIANBIAGI; TAFNER, 2010, p. 92)

É impressionante notar como a conjuntura etária brasileira mudou tanto em menos de um século, sobretudo quando se fala no declínio das taxas de fecundidade e de mortalidade, bem como no aumento considerável de sua expectativa de vida. Se entre os anos de 1940 e 1960 o Brasil era considerado um país jovem, o que o futuro reserva, no período de 2040 a 2060, é, consoante os dados já apresentados, o início de sua entrada na quarta e última fase do processo de envelhecimento populacional, marcada pela redução do número de habitantes e pelo aumento proporcional dos idosos no território nacional.

Em segundo lugar, impõe-se reconhecer que a rapidez observada na transição demográfica brasileira é uma característica dos países subdesenvolvidos e pode ser observada, da mesma maneira, em outros países da América Latina (CAMARANO; PASINATO, 2007). Ao contrário da Europa Ocidental, onde o processo de envelhecimento começou a ocorrer já no final do século XIX de maneira mais cadenciada (NASSAR, 2014), o Brasil foi introduzido na mesma experiência demográfica em um passado mais recente e numa velocidade muito superior em relação às nações desenvolvidas.

Tal fenômeno pode ser explicado, de um lado, pelos seus ainda jovens processos de urbanização e industrialização, tardios em comparação à Europa e EUA. Como visto, tais acontecimentos são marcantes para a redução das taxas de fecundidade do país. Ademais, países subdesenvolvidos como o Brasil apresentam, em seu histórico, grandes níveis de variação em suas taxas de fecundidade, mortalidade e de expectativa de vida. O perfil médio dos países desenvolvidos não comporta, em nenhum momento histórico, grandes crescimentos populacionais ou populações predominantemente jovens. O Brasil, por outro lado, experimentou, no intervalo de aproximadamente sessenta anos, a queda de 06 (seis) pontos na sua taxa de fecundidade e um aumento superior a 500% no número de idosos. (NASSAR, 2014)

Quando associada aos dados demográficos ora apresentados, a seara previdenciária brasileira encontra um desafio muito grande para superar. O que se deve esperar, para as próximas décadas, é a luta pela preservação do sistema público de previdência, fato que passa, inevitavelmente, por reformas substanciais na política de concessão de aposentadorias.

No entanto, tal afirmação traz consigo dois grandes questionamentos. Em primeiro lugar, cabe indagar: a reforma da política de aposentadoria do RGPS através

do endurecimento de algumas regras representaria um retrocesso em termos de proteção social? Ao lado desta pergunta, surge outra igualmente importante: em quais pontos a proteção social à velhice merece ser reformada? É em torno dessas questões que o próximo capítulo será construído.

4 A REFORMA DA POLÍTICA DE APOSENTADORIA DO RGPS: UMA EXIGÊNCIA DEMOGRÁFICA

O benefício de aposentadoria se tornou, nos últimos anos, uma questão bastante delicada em termos políticos. Para governantes e parlamentares, a inserção da temática previdenciária, em especial da aposentadoria, ameaça a sua imagem política perante o povo e o senso comum, especialmente quando aqueles desejam se perpetuar no poder. Para Gianbiagi e Tafner (2010, p. 8), “O entendimento convencional no meio político é de que falar de Previdência “deselege”, ou seja, tratar da possibilidade de tornar as regras de aposentadoria mais restritivas tira votos, por estar associado a uma “agenda negativa”. A matéria, portanto, tornou-se uma espécie de tabu, mesmo em face da urgência nas discussões, adiando, nesse sentido, soluções concretas para a problemática.

A falta de empenho nas discussões sobre o envelhecimento populacional e os reflexos previdenciários também é sentida no âmbito administrativo, algo muito evidente a partir da análise das atas de reunião do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão de deliberação colegiada composto por representantes do Poder Público, dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados. Ao investigar o conteúdo das reuniões realizadas entre fevereiro/2014 e fevereiro/2016, observou-se que apenas a Reunião Ordinária n.º217, realizada em junho/2015, tratou sobre a questão de maneira panorâmica, sem, contudo, apresentar respostas concretas ao tema⁸⁴. O tema não voltou à pauta e sequer foi feita qualquer menção aos termos “demografia” ou “envelhecimento” nas reuniões seguintes.

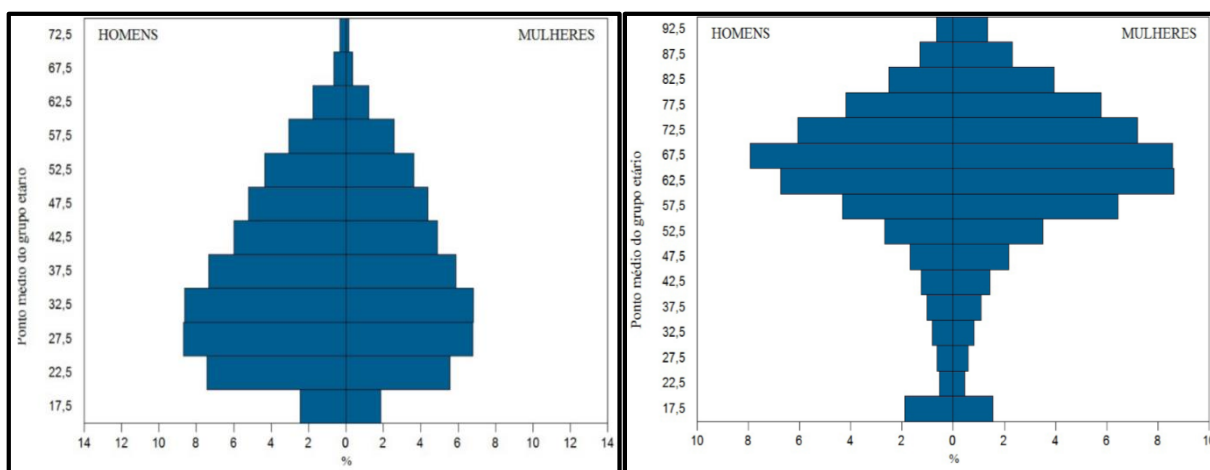
É fato que o modelo de proteção social brasileiro é, no papel, um dos mais qualificados em todo o mundo. Esse enquadramento é fruto do período de redemocratização nacional, época na qual o Brasil experimentou uma pesada agenda política de reforma do papel estatal na seara social. (JACCOUD, 2009) O surgimento da Seguridade Social e o aprimoramento do sistema previdenciário brasileiro aparecem dentre as grandes reestruturas promovidas nesse tocante, sendo as suas ações guiadas, em última instância, por um texto constitucional de densa carga valorativa e principiológica, como o é a CF/88.

⁸⁴ As atas de reunião do CNPS podem ser acessadas no endereço eletrônico do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/participacao-social-mtps/participacao-social-da-previdencia/cnps-previdencia/atas-cnps>>. Acesso em: 21 mai. 2016.

Impende anotar, contudo, que o regime de proteção social brasileiro também é um dos menos sustentáveis. Utilizando um campo de amostragem de 50 (cinquenta) países, Finke (2014) asseverou que o Brasil possui o segundo pior regime de previdência social em termos de sustentabilidade. Uma das principais causas para tanto residiria justamente na política de aposentadoria praticada pelo RGPS, que permite aposentadorias precoces.

O maior desafio, portanto, é manter a qualidade do sistema previdenciário brasileiro, edificado sobre o fundamento da solidariedade social, sem que o equilíbrio de suas contas seja deixado de lado. A pressão exercida sobre a população economicamente ativa no Brasil pode ser claramente apreendida a partir dos gráficos abaixo, que comparam o perfil dos contribuintes e dos beneficiários do RGPS no ano de 2014⁸⁵:

PERFIL DE CONTRIBUINTES x PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO RGPS – 2014



Fonte: BRASIL, MPS, 2014.

Além da barreira política, a implementação das supracitadas reformas encontra obstáculos de cunho principiológico, em especial pela leitura que comumente se faz do princípio da vedação ao retrocesso social. As teses antagônicas às mudanças na política de aposentadoria defendem uma leitura extremada do aludido

⁸⁵ Embora, como na maioria dos países, tenha uma idade legal de aposentadoria de 65 anos, a idade de jubilação efetiva é substancialmente menor, com homens capazes de sacar seu valor de pensão integral após 35 anos de contribuição, e as mulheres após 30 anos. Isto sugere que os homens podem potencialmente receber a sua pensão completa aos 55 anos, e as mulheres aos 50. Além disso, a taxa de substituição é alta e há 13 pagamentos por ano, o que coloca uma grande pressão sobre as finanças públicas. Atualmente, o Brasil pode dominar a carga de seu sistema de pensões por causa de sua população jovem, mas terá de rever suas políticas para o futuro à medida que a demografia mudar drasticamente⁸⁵. (FINKE, 2014, p. 16) (Tradução livre do autor)

postulado, de forma a impedir, por exemplo, a implementação de uma idade mínima ou o aumento do tempo de contribuição para os trabalhadores, sob a justificativa de que tais medidas representariam um retrocesso de conquistas sociais. Ademais, embasam o seu posicionamento na própria CF/88, argumentando que as idades e regras de aposentadorias ali postas seriam elementos integrantes do direito fundamental à aposentadoria, impassíveis, portanto, de mudanças restritivas.

Diante desses impasses, o presente capítulo testará a compatibilidade dessas alterações à luz do princípio constitucional implícito da vedação ao retrocesso social, defendendo não apenas a constitucionalidade das mudanças, mas a necessidade delas para a preservação da aposentadoria enquanto direito fundamental, em especial ante à realidade demográfica vivenciada pelo país, que chancela a relevância das alterações. Ao final, a pesquisa trará algumas das reformas mais urgentes em termos de política de aposentadoria no âmbito do RGPS, justificando as razões pelas quais o sistema merece ser ajustado nesses pontos.

4.1 REFORMAS ESTRUTURAIS NA POLÍTICA DE APOSENTADORIA DO RGPS: BREVE ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

A doutrina constitucional brasileira categoriza as constituições, quanto à sua sistemática, em unitárias e derivadas. (LENZA, 2014) Seria unitário o texto constitucional formado por um documento único, enquanto o variado seria composto por dois ou mais documentos esparsos. Por muito tempo prevaleceu, entre os estudiosos, a ideia de que a CF/88 seria unitária, já que o seu teor estaria aparentemente contido em documento próprio e solene. Entretanto, a atuação do STF, enquanto intérprete maior da constituição, parece indicar que esse entendimento já não vige mais, tendo em vista que, após anos emprestando força constitucional a princípios jurídicos não escritos e a dispositivos legais do direito internacional, resolveu finalmente agasalhar, em âmbito pátrio, a chamada “teoria do bloco de constitucionalidade”⁸⁶.

⁸⁶ Embora o STF tenha atuado, reiteradas vezes, no sentido de reconhecer uma ampla definição do sentido de constituição, foi no julgamento da ADI n.º 514/PI, da relatoria do Ministro Celso de Mello, que o Pretório Excelso acolheu expressamente a referida tese pela primeira vez.

Nascida na França⁸⁷, a concepção da constituição em bloco, para o STF, autoriza o entendimento de que o texto constitucional brasileiro não se resume àquilo que está em seu corpo escrito, devendo também ser consideradas normas constitucionais os princípios jurídicos nela implícitos e os tratados internacionais de direitos humanos enquadrados no rito do artigo 5º, §3º, da CF/88. Para Canotilho (2001, p. 982):

O programa normativo-constitucional não pode se reduzir, de forma positivística, ao 'texto' da Constituição. Há que densificar, em profundidade, as normas e princípios da constituição, **alargando o 'bloco de constitucionalidade' a princípios não escritos**, mas ainda reconduzíveis ao programa normativo-constitucional, como forma de densificação ou revelação específica de princípios ou regras constitucionais positivamente plasmadas. (Destaques nossos)

A defesa dessa posição acaba implicando em alterações substanciais também na classificação das constituições quanto ao seu conteúdo, que subdivide as normas em formal ou materialmente constitucionais. (LENZA, 2014) A adoção da tese do bloco de constitucionalidade, nesse sentido, revela forte inclinação a um critério misto no âmbito da CF/88, tendo em vista que, além dos artigos positivados na própria Lei Magna, que são constitucionais em virtude do rito através do qual foram aprovados, existem outras normas jurídicas que ocupam, por sua substância, o patamar maior do ordenamento jurídico brasileiro, mesmo desbordando dos dispositivos promulgados pelo legislador constituinte, como é o caso de alguns princípios e tratados internacionais internalizados com força de emenda constitucional⁸⁸.

O princípio da vedação ao retrocesso social aparece, nessa perspectiva, como claro fruto do processo de ampliação conceitual dos limites da constituição. Reconhecido e aceito como princípio constitucional implícito pela doutrina e jurisprudência pátrias, o referido postulado tem por finalidade a valorização e o resguardo de todo o processo evolutivo dos direitos sociais ao longo do tempo,

⁸⁷ A parcela majoritária da doutrina atribui o surgimento do bloco de constitucionalidade à atuação jurisprudencial do Conselho Constitucional francês na Decisão n.º71-44 DC, que em 16 de julho de 1971, elevou o princípio da liberdade de associação ao patamar constitucional. “Nessa decisão, o Conselho Constitucional, pela primeira vez, invocou os “princípios fundamentais reconhecidos pelas Leis da República”, considerando a liberdade de associação como uma liberdade constitucionalmente plasmada. Assim, passou a consagrar, de forma definitiva, o valor jurídico do Preâmbulo, alargando o critério por que afere a constitucionalidade das leis, bem como assumiu um papel de defensor das liberdades fundamentais. (VARGAS, 2007, p. 21)

⁸⁸ Vide, a título de exemplo, o Decreto Legislativo n.º186/2008, conhecido como “Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”, primeiro tratado internacional sobre direitos humanos a ser aprovado consoante o referido trâmite.

conforme se verá mais adiante. Em solo brasileiro, o fim do regime militar e a promulgação da CF/88, como visto no primeiro capítulo desta pesquisa, aparecem como pano de fundo para a formatação do atual panorama dos direitos sociais no Brasil e, com ele, a necessidade de defender as conquistas historicamente obtidas:

Sendo resultado de um longo período de redemocratização no cenário brasileiro, a Constituição cidadã de 1988 trouxe, em seu arcabouço, direitos fundamentais e a previsão constitucional de que o legislador está obrigado a editar leis que concretizem os direitos fundamentais sociais e à evidência de não poder revoga-las sem norma substitutiva que continue a protegê-los ou, ainda, altere o legislador ordinário a norma garantidora, de forma a reduzir respectivo direito social. (ZUBA, 2013, p. 109)

Uma vez delineada a missão do postulado ora em debate, cumpre estudar, enfim, a sua definição e os elementos que o compõem para, ao final, debate-lo em conjunto com as reformas previdenciárias na política de aposentadoria ora praticada pelo RGPS.

4.1.1 DEFINIÇÃO E ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL: ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

O postulado da vedação ao retrocesso social em muito se aproxima do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança (CANOTILHO, 2002), pois tem o objetivo de escudar o cidadão contra a precarização de seus direitos sociais.

Também conhecido como *princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais*, *princípio da proibição do retrocesso*, *princípio da proibição da retrogradação* ou, ainda, *princípio da proibição da contrarrevolução social/evolução reacionária*, esse princípio luta, em essência, não apenas para garantir a efetivação dos compromissos cunhados pelos textos constitucionais, mas, sobretudo, para permitir que as conquistas auferidas com o passar do tempo não sejam perdidas por eventuais reformas que tragam retrocesso aos direitos e garantias pactuados⁸⁹. Essa missão

⁸⁹ Sobre a importância da estabilidade jurídica das conquistas sociais, Sarlet (2009, p. 120-121) defende que “[...] segue sendo necessária uma preocupação permanente com a consolidação e manutenção pelo menos dos níveis de proteção social mínimos, onde e quando alcançados, nas várias esferas da segurança social e da tutela dos direitos sociais compreendidos em toda a sua amplitude, inclusive como condição para a funcionalidade da própria democracia e sobrevivência do Estado Constitucional. Especialmente tendo em conta a instabilidade econômica que se verifica em escala global, assim como em virtude dos efeitos perversos da globalização, em particular no plano econômico, não se pode simplesmente negligenciar a relevância do reconhecimento de uma proibição de retrocesso como categoria jurídico-constitucional, ainda mais quando a expressiva maioria das reformas não dispensa mudanças no plano das políticas públicas e da legislação. Com efeito, dentre os diversos efeitos perversos da crise e da globalização econômica [...], situa-se a disseminação de políticas de

pode ser traduzida pela expressão “efeito cliquet”, terminologia comumente utilizada para descrever a técnica do alpinismo que permite ao atleta apenas o movimento de subida a partir de determinado ponto da escalada, não lhe sendo possível retroceder no seu percurso. (CANOTILHO, 2002)

As bases de formação do princípio da proibição do retrocesso, vale dizer, vêm do direito internacional. Pode-se afirmar que foi a Constituição da OIT, de 1946, a responsável por trazer, de maneira inédita, o compromisso dos seus signatários com a melhoria contínua dos direitos sociais⁹⁰. Registre-se que esse fato robustece ainda mais a crítica de Trindade (2000) direcionada às gerações de direito. Resta claro, neste ponto, que a concepção de progressividade da proteção dos direitos humanos surgiu, pioneiramente, dentro de uma perspectiva econômico-social, aplicando-se, apenas em momentos ulteriores, a direitos e garantias de outras naturezas.

A partir de então, a positivação desse fundamento se tornou uma constante entre os documentos de índole internacional, podendo-se mencionar, nesse sentido, disposições contidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁹¹, no PIDESC de 1966⁹² e no Protocolo Adicional de San Salvador de 1988⁹³, documento

flexibilização e até mesmo supressão de garantias dos trabalhadores (sem falar no crescimento dos níveis de desemprego e índices de subemprego), redução dos níveis de prestação social, aumento desproporcional de contribuições sociais por parte dos participantes do sistema de proteção social, incremento da exclusão social e das desigualdades, entre outros aspectos que poderiam ser mencionados”.

⁹⁰ “Artigo 19. [...] 8. Em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-Membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação”. (OIT, 1946) É interessante notar que, através da ideia de aplicação da norma mais favorável, a OIT acaba lançando os fundamentos para a construção do princípio da vedação ao retrocesso social, considerando, sobretudo, o fato de não permitir que normas ulteriores suplantem direitos e garantias mais favoráveis contidos em normas progressas.

⁹¹ “Artigo 30. Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos”. (ONU, 1948)

⁹² “Artigo 5º. 1. Nenhuma disposição do presente Pacto pode ser interpretada como implicando para um Estado, uma coletividade ou um indivíduo qualquer direito de se dedicar a uma atividade ou de realizar um ato visando a destruição dos direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou a limitações mais amplas do que as previstas no dito Pacto. 2. **Não pode ser admitida nenhuma restrição ou derrogação aos direitos fundamentais do homem reconhecidos ou em vigor, em qualquer país, em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob o pretexto de que o presente Pacto não os reconhece ou reconhece-os em menor grau**”. (ONU, 1966) (Destaques nossos)

⁹³ “Artigo 4º. **Não-admissão de restrições**. Não se poderá restringir ou limitar qualquer dos direitos reconhecidos ou vigentes num Estado em virtude de sua legislação interna ou de convenções internacionais, sob pretexto de que este Protocolo não os reconhece ou os reconhece em menor grau”. (OEA, 1988) Segundo Piovesan (2003, p. 95), “A Convenção Americana não enuncia de forma específica qualquer direito social, cultural ou econômico, limitando-se a determinar aos Estados que alcancem,

que este integra a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O direito internacional, por conseguinte, não apenas impulsionou o processo de constitucionalização dos direitos sociais, sendo também responsável pela pulverização de um ideal de progresso contínuo, que aos poucos foi tomando conta do ambiente jurídico doméstico de cada país⁹⁴.

No seio doutrinário, é de Canotilho uma das maiores contribuições a respeito do tema, que muito influenciaram o uso do postulado da vedação ao retrocesso social na doutrina e jurisprudência brasileiras. (SARLET, 2008b) É dele, também, um dos excertos que melhor definem o aludido princípio, *in verbis*:

O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o **núcleo essencial** dos direitos sociais já **realizado e efetivado através de medidas legislativas** deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, **sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios**, se traduzam na prática em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado. (CANOTILHO, 2002, p. 337-338) (Destaques nossos)

Para o constitucionalista português (CANOTILHO, 2002), os direitos fundamentais sociais já efetivados pela legislação infraconstitucional, isto é, as normas constitucionais programáticas já regulamentadas pelo legislador ordinário integram o patrimônio jurídico subjetivo do cidadão, e, por figurarem como verdadeira garantia institucional, não se encontram mais na esfera de total disponibilidade do legislador, que não pode se utilizar de medidas arbitrárias que ameacem o patamar jurídico por elas já alcançado. O que se busca, com isso, é “[...] limitar a reversibilidade dos direitos adquiridos e das expectativas de direitos, em atenção à proteção da confiança dos cidadãos em âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais [...]”. (SPARAPANI, 2013, p. 86-87) Em outros termos, busca-se restringir a liberdade de atuação do legislador e do gestor público, proibindo-os de tolher direitos já garantidos aos cidadãos sem razão justificável⁹⁵.

progressivamente, a plena realização desses direitos, mediante a adoção de medidas legislativas e outras medidas que se mostrem apropriadas [...]”. (Destaques nossos)

⁹⁴ A CF/88, por exemplo, adota, em seu artigo 4º, inciso II, a prevalência dos direitos humanos como princípio fundamental na regência das relações internacionais, lembrando que o conceito de direitos humanos alberga, dentre outros, os direitos sociais. O próprio artigo 5º, §3º, da CF/88, inserido pela EC n.º45/2004, que prevê a possibilidade de constitucionalização de tratados internacionais sobre a temática, evidenciando claramente a relevância desse processo no seio constitucional brasileiro.

⁹⁵ Nessa senda, anote-se que, “[...] além de a segurança jurídica abranger um direito à segurança pessoal e social, também abrange um direito à proteção (por meio de prestações normativas e materiais) contra atos violadores de diversos direitos de proteção que resultam da dimensão jurídico-objetiva dos direitos fundamentais e sociais”. (ZUBA, 2013, p. 111)

Faz-se necessário, neste ponto, tecer algumas considerações para evitar interpretações equivocadas a respeito da posição ora expendida. Em primeiro lugar, o magistério de Canotilho (2002) não defende a proibição do retrocesso como princípio absoluto, admitindo o que ele mesmo chama de “reversibilidade fática”, isto é, a possibilidade de adoção de medidas restritivas mais radicais diante de situações críticas na economia, a exemplo de uma recessão econômica. Isto é, diante de realidades fáticas e jurídicas legítimas, a vedação ao retrocesso não deve prosperar em seus efeitos para impedir as alterações, desde que garantido o mínimo existencial para todos⁹⁶.

Pela definição do autor português, o uso aludido postulado não impede, em segundo lugar, que reformas legislativas sejam levadas a cabo também em situações de normalidade, desde que não tenham por escopo a simples anulação, revogação ou aniquilação do conteúdo mínimo essencial à efetivação da prestação social. A noção de progressividade deve levar em consideração, dentre outros elementos, o fator “preservação”. Como se sabe, muitas vezes a manutenção de determinada política depende de medidas de arroxo, de reestruturação e de restrição, tudo isso com o fito de torna-la mais eficiente diante de novos ingredientes sociais, políticos e econômicos que periodicamente mudam no seio de uma comunidade.

Vale salientar, ainda, que se a definição fala em “núcleo essencial” dos direitos sociais, é porque nem todos os elementos que compõem uma política pública de caráter social são fundamentais, ou seja, nem todos os seus aspectos integrarão esse núcleo. Tais elementos são apenas orbitais e ajudam a construir a efetividade de um direito fundamental, mas não estão imunes a mudanças e reformas.

Contextualizando o referido raciocínio com a presente pesquisa, seria correto afirmar que, no Brasil, o segurado do RGPS tem direito fundamental à uma aposentadoria digna e capaz de conferir ao jubilado as condições mínimas para o exercício efetivo de sua cidadania. Seria incorreto afirmar, de outra banda, que o segurado do sexo masculino, por exemplo, possui direito fundamental à aposentadoria

⁹⁶ Esse entendimento é fruto da reformulação de sua tese a respeito da vedação ao retrocesso. Em períodos anteriores, Canotilho chegou a defender interpretações mais extremadas a respeito do assunto, hoje por ele abrandadas: “O *‘rígido princípio da ‘não reversibilidade’* ou, *formulação marcadamente ideológica, o ‘princípio da proibição da evolução reaccionária’* pressupunha um progresso, uma direcção e uma meta emancipatória e unilateralmente definidas: aumento contínuo de prestações sociais. Deve relativizar-se este discurso que nós próprios enfatizámos noutros trabalhos. *‘A dramática aceitação de ‘menos trabalho e menos salário, mas trabalho e salário e para todos’*, o desafio da bancarrota da previdência social, o desemprego duradouro, parecem apontar para a insustentabilidade do princípio da não reversibilidade social.” (CANOTILHO, 2004, p. 111)

após 35 (trinta e cinco) de contribuição, pois este requisito, enquanto elemento que apenas orbita em torno do núcleo essencial do direito à aposentadoria, pode ser retocado em consonância com realidade vivenciada pela estrutura etária nacional.

Assim, desde que as modificações preservem o direito fundamental à aposentadoria digna para as presentes e futuras gerações, assim como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada⁹⁷, principais manifestações do princípio da segurança jurídica, garantindo, portanto, a estabilidade das relações e o atendimento às expectativas dos administrados, eventuais modificações nas regras de custeio e concessão de benefícios poderão ser consideradas válidas.

A doutrina é uníssona ao citar o Acórdão n.º39/1984 do Tribunal Constitucional português como *leading case* no trato jurisprudencial do princípio da vedação ao retrocesso, que também serve de ilustração para o raciocínio ora expendido. Na referida ação, a Corte Suprema daquele país atestou a inconstitucionalidade de uma lei que havia revogado parte significativa da Lei n.º56/1979, responsável por regulamentar o Serviço Nacional de Saúde, sem, contudo, criar um mecanismo alternativo que viesse a suprir o direito à saúde da população portuguesa⁹⁸. (PORTUGAL, Tribunal Constitucional, 1984) Essa lide nasceu justamente durante a crise do Estado de bem-estar social, consubstanciada na discussão entre o dever estatal de prestar serviços sociais e a incapacidade financeira de atendê-los em sua inteireza, que acabou por alavancar, mais à frente, outras manifestações judiciais sobre a temática. (SPARAPANI, 2013)

O que se conclui, a partir do julgado supramencionado, é que eventuais mudanças na política de saúde nacional poderiam ser realizadas, ainda que para restringir determinadas prestações não mais possíveis em virtude de novas condições políticas e econômicas do país. A referida conduta se revestiu de ilegalidade, todavia, pelo fato de promover a revogação, pura e simples, da lei regulamentadora de um direito social de suma importância sem instituir qualquer mecanismo alternativo capaz de continuar a promover a oferta desse mesmo serviço à população portuguesa em patamares mínimos. É justamente esse tipo de conduta que o princípio da vedação

⁹⁷ Artigo 5º, inciso XXXVI, da CF/88.

⁹⁸ “Se uma lei, que veio dar execução a uma norma constitucional que a exigia, colmatando assim uma omissão inconstitucional, for revogada por outra, que, desse modo, repõe a anterior situação de inexecução da norma constitucional e de omissão inconstitucional, então a revogação ofende directamente a Constituição e consubstancia uma inconstitucionalidade por acção”. (PORTUGAL, Tribunal Constitucional, 1984)

ao retrocesso social visa combater, evitando que atos comissivos do legislador se equiparem a verdadeiros atos de inconstitucionalidade por omissão⁹⁹, a exemplo do que acontece quando o aniquilamento de uma lei faz com que todo o progresso obtido ao longo do tempo retroceda à uma situação de vácuo legislativo¹⁰⁰.

Em âmbito pátrio, merecem destaque as lições propaladas por José Afonso da Silva, um dos doutrinadores de base para a discussão da temática no Brasil. São inegáveis as contribuições por ele ofertadas para a classificação das normas constitucionais quanto à sua eficácia, cujos delineamentos são necessários para enriquecer o estudo sobre o princípio da vedação ao retrocesso social.

Para ele (SILVA, 2004), as normas constitucionais possuem eficácia variada, de forma que o grau de produção de efeitos jurídicos concretos é distinto entre os vários dispositivos que integram a CF/88. Além das normas de eficácia plena e de eficácia contida, o constitucionalista brasileiro assevera a existência de algumas normas que produzem, por si mesmas, poucos efeitos jurídicos, necessitando de amparo infraconstitucional para que sejam plenamente concretizadas. As normas constitucionais que dispõem sobre direitos sociais, impende mencionar, são particularmente enquadradas nessa categoria, uma vez que determinam, para o Estado, típicos deveres positivos que necessitam de regulamentação minudente.

Vale salientar, contudo, que embora possuam limitada eficácia e apenas tracem esquemas gerais de estruturação e atribuição, reclamando, nesse sentido, uma deliberação definitiva sobre seus termos, tais dispositivos, chamados de “normas constitucionais de eficácia limitada”, são capazes de gerar direito subjetivo, pois, diante da previsão constitucional, nasce para o ente estatal o dever de realizar o seu mínimo existencial:

[...] referidas normas têm, ao menos, eficácia jurídica imediata, direta e vinculante, já que: a) estabelecem um dever para o legislador ordinário; b) condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; c) informam concepção do Estado e da sociedade e inspiram a sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores de justiça social e revelação dos componentes do bem comum; d) constituem sentido teleológico para a

⁹⁹ “[...] uma vez dada satisfação ao direito, este transforma-se, nessa medida, em direito negativo, ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele”. (CANOTILHO; MIRANDA, 1991, p. 131)

¹⁰⁰ “[...] após ter emanado uma lei requerida pela Consumição para realizar um direito fundamental, é interdito ao legislador revogar essa lei, repondo o estado de coisas anterior. A instituição, serviço ou instituto jurídico por ela criados passam a ter a sua existência constitucionalmente garantida. Uma nova lei pode vir alterá-los ou reformá-los nos limites constitucionalmente admitidos; mas não pode vir extingui-los ou revogá-los”. (POTUGAL, Tribunal Constitucional, 1984)

interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; e) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; f) criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem. (SILVA, 1998 apud LENZA, 2014, p. 254)

As lições de Silva (2004) chamam atenção para a importância das normas constitucionais veiculadoras de programas sociais, ainda que estas não possuam plena aplicabilidade desde o seu nascimento. Estas se apresentam como nortes a serem evidenciados em todos os níveis de construção dos programas sociais, que devem tomar os princípios norteadores da CF/88 como pedras angulares para o seu desenvolvimento.

A partir das lições do constitucionalista brasileiro, permite-se asseverar que a vedação ao retrocesso social chega a ser aplicável antes mesmo da própria regulamentação das normas constitucionais programáticas, pois já é capaz, a esta altura, de limitar a discricionariedade da atividade legiferante e de vedar a prática de arbitrariedades. Para Sarlet (2008a), a vedação ao retrocesso social teria matriz jurídico-constitucional, derivando de princípios basilares consagrados na Lei Maior brasileira, dentre eles: (i) princípio do Estado social e democrático de Direito (artigo 1º, *caput*, CF/88); (ii) princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, CF/88); (iii) princípio da máxima efetividade e eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais (artigo 5º, §1º, CF/88) e; princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica (artigo 5º, inciso XXXVI, CF/88). A concepção do princípio da vedação ao retrocesso a partir de postulados constitucionais medulares garante, portanto, a produção de seus efeitos sobre as normas de direito social desde o nascimento destas.

Uma vez regulamentado o direito social e efetivada a política pública por ele proposta, a vedação ao retrocesso social se manifesta a partir de seu aspecto mais genérico. (MENDONÇA, 2003) Por meio deste, apregoa a impossibilidade de se extirpar, do mundo jurídico, a lei que disciplina um direito fundamental social constitucionalmente previsto sem a oferta de uma alternativa que proporcione a sua manutenção. Vale dizer, uma vez disciplinado, é proibido o retorno à situação de vácuo legal, pois tal situação atingiria, em último estágio, a própria aplicação dos direitos e garantias, que se tornariam inviáveis¹⁰¹.

¹⁰¹ Para Barcellos (2008, p. 370), “[...] o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedem ou ampliam direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga

Defende-se, ademais, que a vedação ao retrocesso também pode ser observada a partir de um viés mais específico (MENDONÇA, 2003), segundo o qual o Poder Público estaria impedido de modificar a legislação regulamentadora de um direito social de forma a reduzir o seu alcance e, com isso, inviabilizar a aplicabilidade do próprio direito social. Em outros termos, é dizer que a vedação ao retrocesso vai além da mera proibição consubstanciada na revogação ou aniquilamento total da norma regulamentadora, impedindo, também, a introdução de reformas que venham a atingir o próprio núcleo essencial do direito em discussão, ainda que não haja situação de vazio legal.

Para diferenciar os dois últimos vieses da vedação ao retrocesso social, tome-se como exemplo a política de aposentadoria do RGPS. Constituiria afronta ao seu aspecto mais geral a revogação pura e simples das Leis n.º8.212/1991, n.º8.213/1991 e do Decreto n.º3.048/1999 sem a correspondente reposição legislativa, pois restaria inviabilizada a própria política de concessão de jubilações, agora não mais regida por qualquer instrumento normativo. Incorreria igualmente em afronta à proibição do retrocesso eventual mudança nas regras de aposentadoria que impusessem, por exemplo, a idade mínima de 95 (noventa e cinco) anos para o acesso ao benefício, pois considerando o fato de que pouquíssimos cidadãos chegam à referida faixa etária, restaria evidenciado, agora num viés mais específico, o tolhimento do próprio direito fundamental à aposentadoria, pois a maior parte dos cidadãos, nos parâmetros da expectativa de vida nacional, nunca conseguiria acessar os vencimentos do aludido benefício. Não se trataria, pois, de mera modificação das regras previdenciárias, mas de retrocesso de uma conquista social: a perda indireta do direito à aposentadoria.

Uma vez delineados os contornos basilares da vedação ao retrocesso, impende compulsar a atuação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a fim de identificar a leitura que a referida Corte tem dispensado ao postulado ora em debate. O recorte metodológico nesse sentido se deve à riqueza e à didática das manifestações do STF no trato do princípio em tela. Realizar-se-á, ainda, um recorte material nesse sentido, com o escopo de analisar apenas julgados relativos à matéria

uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio em seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente”.

previdenciária, com o escopo de retirar lições específicas para o problema da presente pesquisa.

4.1.1.1 Manifestações jurisprudenciais do princípio da vedação ao retrocesso social: breve análise da atuação do STF

Considerando o fato de que o postulado ora em análise não se encontra expressamente positivado em qualquer documento legal do ordenamento jurídico brasileiro, torna-se relevante observar, neste ponto, o papel da jurisprudência no trato da questão. Como intérprete maior da CF/88, o STF já teve a oportunidade de analisar algumas lides previdenciárias nas quais o postulado da vedação ao retrocesso social compôs a fundamentação do voto de alguns ministros da Corte. Embora ainda não sejam muitos (SPARAPANI, 2013), os precedentes que sinalizam o uso do aludido princípio pelo Pretório Excelso corroboram a doutrina esposada nesta pesquisa, identificando-se julgados que aplicam a proibição do retrocesso nos três vieses supramencionados, quais sejam, como princípio a ser observado antes da regulamentação, durante as reformas legislativas e nas hipóteses de revogação da norma disciplinadora.

A doutrina é unânime ao reconhecer a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º2.065/DF como primeira resposta jurisprudencial do STF ao tema da vedação ao retrocesso social. No referido pleito, interposto pelo Partido dos Trabalhadores e Partido Democrático Trabalhista, buscou-se atestar a inconstitucionalidade da Medida Provisória (MP) n.º1.911-8, que revogou dispositivos da Lei de Custeio e da Lei de Benefícios, extinguindo importantes órgãos de deliberação colegiada sobre a Seguridade Social, sem, contudo, estabelecer qualquer mecanismo alternativo para a manutenção do diálogo. Embora a ADI não tenha sido conhecida pelo Supremo em virtude do descabimento da peça processual, o Ministro Sepúlveda Pertence registrou, em seu voto, a incorreção da conduta perpetrada pelo Poder Público, que afrontava flagrantemente alguns preceitos constitucionais basilares, a exemplo do caráter democrático e descentralizado da administração securitária, um dos objetivos da própria política de Seguridade Social¹⁰². Dentre outros argumentos, o Ministro referenciou o retrocesso social materializado por tal conduta, nos seguintes termos:

¹⁰² Art. 194. [...] Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII – caráter democrático e descentralizado da

[...] é patente que não se mostra urgente a extinção de órgãos instituídos há oito anos, em regular funcionamento, e que vem dando, desde a sua criação, importante colaboração ao Poder Público e à sociedade no sentido de orientar a gestão da seguridade social no rumo dos interesses sociais. É bem verdade que o Chefe do Poder Executivo tem descumprido as deliberações dos referidos conselhos, no mais das vezes encaminhando proposições legislativas, editando medidas provisórias ou praticando atos administrativos contra a lei ou seja, que em nada observam a competência legal firmada para esses órgãos. **Talvez aí – no campo da política previdenciária – esteja a razão para a sua extinção, vez que as suas deliberações têm sido, via de regra, contrárias àquelas medidas adotadas pelo Poder Executivo, gerando conflito cuja solução, aparentemente, requer a extinção de fóruns colegiados que reverberam a inconformidade de trabalhadores e aposentados contra o retrocesso social que se vem verificando em nosso país [...].** (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2000) (Destques nossos)

Os argumentos acima colacionados evidenciam, no caso em tela, um claro atentado à própria existência dos órgãos colegiados que criticavam as estratégias políticas do Governo Federal. A participação do trabalhador segurado, seja ele contribuinte ou aposentado, foi uma conquista social obtida a duras penas, consoante o histórico narrado no primeiro capítulo desta pesquisa. Calar, pura e simplesmente, as vozes do diálogo colegiado sem ofertar aos trabalhadores e aposentados um mecanismo alternativo de reivindicação social representou, nesse sentido, incontestemente afronta ao princípio da vedação ao retrocesso em sua faceta genérica, uma vez que não repôs, de maneira alternativa, um direito social que foi suprimido da legislação regulamentadora da Seguridade.

Também merece atenção especial, neste tópico, o julgamento da ADI n.º1.946/DF, por meio do qual o STF utilizou a técnica de interpretação conforme¹⁰³ para excluir do âmbito de aplicação do artigo 14, da EC n.º20/1998, o salário-maternidade. O referido dispositivo, vale dizer, propunha, genericamente, que todos os benefícios previdenciários, sem distinção, deveriam se submeter ao teto do valor de benefício do RGPS, indo de encontro ao comando inserto no artigo 7º, inciso XVIII,

administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Redação dada pela EC n.º20/1998)” (BRASIL, 1988)

¹⁰³ “A interpretação conforme só será admitida quando existir um espaço para a decisão do Judiciário, deixado pelo Legislativo. A interpretação não cabe quando o sentido da norma é unívoco, mas somente quando o legislador deixou um campo com diversas interpretações, cabendo ao Judiciário dizer qual delas se coaduna com o sentido da Constituição. O Judiciário, ao declarar a inconstitucionalidade de determinada lei, deve sempre atuar como legislador negativo, sendo-lhe vedado, portanto, instituir norma jurídica diversa da produzida pelo legislativo”. (LENZA, 2014, p. 392)

da CF/88¹⁰⁴, cujo teor garante à licença-maternidade um trato especial, que consiste na inaplicabilidade do valor máximo de benefício exigível às demais prestações previdenciárias¹⁰⁵.

Três observações merecem destaque neste julgado: (i) o STF mostrou que também as normas constitucionais (no referido caso, emenda constitucional) devem se curvar ao princípio da vedação ao retrocesso social, explicitando o cuidado que o legislador constituinte derivado deve ter ao reformar qualquer dispositivo constitucional; (ii) Além de aplicar o postulado ora em debate na sua faceta mais específica, impedindo uma reforma retrocessiva, o STF também arrimou a sua fundamentação em postulados basilares e anteriores à própria regulamentação da prestação previdenciária¹⁰⁶, transparecendo a ideia de que estes deveriam ter sido observados antes de qualquer intenção reformista e; (iii) o entendimento assentado pela Corte Suprema não defende o caráter irreformável do dispositivo ora em comento, desde que feito por razões justificáveis, excepcionais e textualmente especificadas, sempre garantindo um patamar mínimo de dignidade.

O STF chamou atenção para o fato de que, ao propor uma reforma restritiva ao benefício do salário-maternidade sem fazer, todavia, qualquer menção expressa ao seu respeito, a redação do artigo 14, da EC n.º20/1998 foi sobremodo genérica e, por isso, acabou gerando dubiedade na sua interpretação¹⁰⁷. Com isso, restou evidenciado que a vontade do legislador, seja ele constituinte ou não, deve ser muito clara e singular em seus termos, sem esquecer de nunca afrontar o núcleo essencial

¹⁰⁴ “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias”. (BRASIL, 1988)

¹⁰⁵ Não se pode olvidar, contudo, do disposto no artigo 248, da CF/88, que limita a obrigação do INSS no que toca o pagamento do salário-maternidade ao limite máximo fixado para a Administração Pública no artigo 37, inciso XI, da CF/88. Caso a remuneração da trabalhadora supere esse limite, caberá ao empregador a complementação dos valores.

¹⁰⁶ Dentre eles, são citados os seguintes: (i) artigo 3º, inciso IV, CF/88 (promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação); (ii) artigo 5º, inciso I, CF/88 (tratamento igualitário entre homens e mulheres em direitos e obrigações); (iii) artigo 7º, inciso XVIII, CF/88 (pagamento do salário-maternidade sem prejuízo da remuneração e do emprego) e; (iv) artigo 60, §4º, CF/88 (direitos sociais como cláusulas pétreas).

¹⁰⁷ “[...] **não é de se presumir que o legislador constituinte derivado, na Emenda 20/98, mais precisamente em seu art. 14, haja pretendido a revogação, ainda que implícita, do art. 7º, XVIII, da Constituição Federal originária. Se esse tivesse sido o objetivo da norma constitucional derivada, por certo a EC n.º20/98 conteria referência expressa a respeito.** E, à falta de norma constitucional derivada, revogadora do art. 7º, XVIII, a pura e simples aplicação do art. 14 da EC n.º20/98, de modo a torná-la insubsistente, implicará um retrocesso histórico, em matéria social-previdenciária, que não se pode presumi desejado” (STF, Supremo Tribunal Federal, 2003) (Destques nossos)

do referido direito, o que também restou comprovado no referido julgado¹⁰⁸. Por tais razões, restou declarada a inconstitucionalidade sem redução de texto do referido dispositivo ementário para evitar qualquer prejuízo às conquistas sociais já registradas, à época, no texto constitucional e na própria legislação infraconstitucional.

Por fim, cabe destacar o julgamento da ADI n.º3.104/DF, da relatoria da Ministra Carmen Lúcia. Na referida ação, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público questionou a constitucionalidade das novas regras de aposentadoria então escritas na EC n.º41/2003. Considerando que se tratava de regramento mais restritivo, a requerente pleiteou a inserção de todos os servidores públicos empossados até 16.12.1998 dentro da regra de transição do regime de aposentadoria estatutária prevista pela EC n.º20/1998. Por maioria dos votos, o STF entendeu, contudo, que as regras de determinado regime jurídico, em matéria previdenciária, somente se aplicam àqueles que reúnem todos os requisitos para passar à inatividade, não havendo direito adquirido, em sede de regime jurídico, aos servidores que, embora empossados na vigência de certo regramento, não tenham reunido as condições suficientes à jubilação. O voto da Ministra relatora chama atenção para a distinção entre o núcleo essencial do direito à aposentadoria e os elementos que apenas orbitam em torno dela, nos seguintes termos:

Não há óbice, nem vislumbro desobediência do constituinte reformador ao alterar os critérios que ensejam o direito à aposentadoria por meio de nova elaboração constitucional ou de fazê-las aplicar àqueles que ainda não atenderam os requisitos firmados pela norma constitucional. **Os critérios e requisitos para a aquisição do direito à aposentadoria não se petrificam para os que, estando no serviço público a cumprir, no curso de suas atribuições, os critérios de tempo, contribuição, exercício de atividades, dentre outros, ainda não os tenham aperfeiçoado, de modo a que não pudesse haver mudança alguma nas regras jurídicas para os que ainda não titularizam o direito à sua aposentadoria.** (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2007) (Destaques nossos)

¹⁰⁸ O STF entendeu que a submissão da licença-maternidade à esse patamar remuneratório afrontaria o próprio núcleo essencial do direito social à previdência, *in verbis*: “[...] se se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por mês, durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira, facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino, ao invés da mulher trabalhadora. Estará, então, propiciada a discriminação que a Constituição buscou combater, quando proibiu diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de sexo (art. 7º, inc. XXX, da C.F./88), proibição, que, em substância, é um desdobramento do princípio da igualdade de direitos, entre homens e mulheres, previsto no inciso I do art. 5º da Constituição Federal. Estará, ainda, conclamado o empregador a oferecer à mulher trabalhadora, quaisquer que sejam suas aptidões, salário nunca superior a R\$1.200,00, para não ter de responder pela diferença. Não é crível que o constituinte derivado, de 1998, tenha chegado a esse ponto na chamada Reforma da Previdência Social, desatento a tais consequências. Ao menos não é de se presumir que o tenha feito, sem o dizer expressamente, assumindo a grave responsabilidade”. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2003)

Suplantando o entendimento minoritário¹⁰⁹ de que tal medida, de fato, caracterizaria um retrocesso em matéria social, o voto vencedor sustentou, em linhas gerais, que a simples alteração das regras previdenciárias não representa, por si só, a retrogradação de um direito social, que continuaria intocado em seu núcleo essencial e resguardaria a situação de todos os servidores públicos que reuniram os requisitos para o acesso à aposentação antes do advento da EC n.º41/2003. A ideia, aqui, é a de que a petrificação do regramento certamente prejudicaria a política previdenciária dos servidores públicos, que estaria engessada mesmo diante da necessidade patente de mudanças.

Pode-se concluir, portanto, que o entendimento sedimentado pelo STF defende a aplicação do princípio antes da regulamentação das normas constitucionais sociais, durante eventuais reformas legislativas, bem como quando da revogação parcial ou total de um diploma legal, sem olvidar, contudo, de sua necessária relativização ante a determinadas realidades fáticas e jurídicas¹¹⁰.

4.1.2 REFORMAS ETÁRIAS NA ESTRUTURA DA POLÍTICA DE APOSENTADORIA DO RGPS: PRESERVAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL?

Os percalços e críticas inerentes ao caminho traçado pelo projeto previdenciário brasileiro não são capazes de tirar o mérito de acertos também praticados pelo constituinte brasileiro. A criação do RGPS e a sua inserção dentro do sistema da Seguridade Social, conforme os comandos insertos no artigo 194 e seguintes, da CF/88, é um claro exemplo disso. Tida como exemplo em termos proteção social, a Seguridade brasileira detém grande potencial para auxiliar no desenvolvimento social e humano do país, em especial a partir de políticas universais de atenção ao cidadão em situação de risco social. Para Pastor (1984, p. 81), a Seguridade Social é:

O instrumento estatal específico protetor de necessidades sociais, individuais e coletivas, a cuja proteção preventiva, reparadora e recuperadora têm direito os indivíduos, na extensão, limites e condições que as normas disponham, segundo sua organização financeira. (Tradução nossa)¹¹¹

¹⁰⁹ Vencidos os Ministros Carlos Aires Britto e Marco Aurélio Mello.

¹¹⁰ A seguir, outros precedentes do STF em matéria previdenciária que abordam a questão da vedação ao retrocesso social: ADI n.º3.105-8/DF, ADI n.º3.128-7/DF e Mandado de Segurança n.º24.875-1/DF.

¹¹¹ “El instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según su organización financiera”.

A relevância da política previdenciária no cenário nacional e a intrincada relação que ela possui com os princípios e objetivos fundamentais da República brasileira remetem, portanto, a uma constatação inevitável: para além da condição de mera política pública, a previdência social é, hoje, um compromisso institucional revestido de fundamentalidade e, por essa razão, deve ser não apenas efetivado, mas continuamente aprimorado e protegido contra toda e qualquer tentativa de abolição, nos termos do artigo 60, §4º, constitucional, conforme apontamentos doutrinários e jurisprudenciais já registrados nas linhas que antecedem este tópico.

É indubitável, por consectário, a profundidade e a força do compromisso estatal com a efetividade e progressividade da previdência social enquanto direito fundamental. Merece destaque, também, o fato de que tais tarefas devem ser sempre desempenhadas levando em consideração o primado da solidariedade social, uma de suas grandes marcas distintivas.

No entanto, o fenômeno do envelhecimento populacional, vivenciado pelo Brasil nas últimas décadas, põe em xeque a própria subsistência da política previdenciária praticada pelo RGPS, conforme já realçado no presente estudo. As atuais regras de aposentadoria praticadas pelo sistema público de previdência merecem especial atenção, considerando que a sustentabilidade do sistema de repartição simples depende diretamente da relação entre segurados ativos e inativos. As críticas realizadas no ponto 1 deste capítulo reforçam a ideia de que, embora benéficas, algumas regras de aposentadoria praticadas, em especial àquelas relativas à idade, acabam aproximando o sistema previdenciário brasileiro da prodigalidade, acelerando o desordenamento de uma balança que necessita do equilíbrio entre a quantidade de trabalhadores em atividade e de trabalhadores aposentados.

É impressionante notar que, embora diante de uma realidade fática tão adversa, a adoção de regras de restrição à aposentadoria é tratada com demasiada cautela, além de muitas vezes associadas ao retrocesso de conquistas historicamente obtidas. As considerações ora esposadas, todavia, chamarão a atenção não apenas para a necessidade de reforma, já bem caracterizadas no presente estudo, mas também para o cabimento jurídico das mesmas em face da realidade fática ora vivenciada pelo Brasil.

4.1.2.1 A necessidade de reformas constitucionais e infraconstitucionais no âmbito do RGPS: alterações no regramento da aposentadoria à luz do envelhecimento populacional

No tenso jogo político, algumas discussões acerca da previdência ainda têm sido prorrogadas, a exemplo da extinção completa do fator previdenciário e da desaposentação, considerando os embates ainda travados no campo jurídico e doutrinário. Some-se à complexidade desses assuntos o descrédito do Governo Federal perante a opinião popular e a crise econômica atualmente vivenciada pelo Brasil, fatores determinantes para a adoção de uma postura protelatória.

No entanto, os apontamentos feitos no presente estudo deixam clara a necessidade de reforma na política de aposentadoria do RGPS, em especial dos pontos delineados neste capítulo. Amaro (2011) chama atenção para a urgência dessas medidas, sobretudo se considerado o rápido envelhecimento populacional, que impõe custos crescentes a um sistema previdenciário pautado na solidariedade:

Sendo nossa previdência pautada pelo regime de repartição, é a população em idade ativa que sustenta a inativa. Isso significa que, enquanto hoje 6,45 indivíduos potencialmente podem gerar recursos para cada beneficiário, em 2050 deverão ser apenas 1,9. Em outras palavras, haverá cada vez menos pessoas trabalhando e, assim, sustentando o crescente número de idosos no Brasil. (AMARO, 2011, p. 4)

A experiência internacional mostra que os países que caminharam por essa mesma trilha já se movimentaram, promovendo verdadeiras reformas previdenciárias em seus domínios. Dentre as medidas adotadas, podem ser citadas a instituição e o aumento da idade mínima de aposentadoria de seus respectivos segurados, a elevação do tempo de contribuição necessário para o acesso ao benefício, a equiparação de gênero através da aplicação de critérios idênticos para homens e mulheres, bem como a busca contínua pela eliminação dos resquícios assistencialistas de seus programas de seguro social. (AMARO, 2011)

Seja de forma mais tardada, seja aos primeiros sinais de fadiga financeira, é certo que os países ao redor do mundo estão buscando, a todo custo, evitar a falência do sistema previdenciário público. O envelhecimento populacional é um fenômeno imparável com o qual o Brasil, à semelhança de outros países, também deve começar a conviver com maior responsabilidade, em especial através de ações preventivas.

Uma vez ratificada a necessidade de reformas etárias no RGPS, é importante esclarecer, em arremate, que o fato de os requisitos de aposentadoria por idade e por

tempo de contribuição do RGPS estarem anotados no próprio texto constitucional¹¹² não significa dizer que eles são intocáveis. A CF/88 é marcada, quanto à sua extensão, pela prolixidade (LENZA, 2014). Por essa razão, ela contém muitas normas apenas formalmente constitucionais, ou seja, que tratam sobre temas que não possuem substância constitucional. Excertos como esses, vale dizer, possuem menor estabilidade, estando mais propensos a alterações.

As emendas constitucionais, vale dizer, têm se apresentado como mecanismo corriqueiro no processo de adaptação da CF/88¹¹³. O aludido rito processual, embora mais rígido em relação às demais espécies legislativas, permite a alteração de normas constitucionais, respeitadas, por óbvio, as limitações materiais, circunstanciais e procedimentais textualmente previstas.

Não haveria qualquer óbice formal, nessa perspectiva, para que se procedesse à alteração da CF/88 nos §§7º e 8º, do seu artigo 201, desde que feita pela via adequada. Ademais, como fundamento de validade primário da legislação infraconstitucional, a CF/88 instigaria a adequação das leis e documentos constantes nos patamares inferiores do ordenamento jurídico. Também não haveria qualquer impedimento de ordem material, como por exemplo a alegação de que tais regras seriam cláusulas pétreas, pois, como já abordado neste capítulo, os requisitos da aposentadoria não integram o núcleo fundamental do direito à aposentadoria, não sendo dignas, portanto, da petrificação constitucional, respeitados, claro, os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica, a fim de que não impere a completa arbitrariedade no tratamento da matéria.

¹¹² “Art. 201. [...] §7º. É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela EC n.º20/1998)

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído pela EC n.º20/1998)

II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído pela EC n.º20/1998)

§8º. Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela EC n.º20/1998)”. (BRASIL. 1988)

¹¹³ Até o dia 16.02.2016, foram verificadas 86 (oitenta e seis) emendas constitucionais que já promoveram alterações no texto da CF/88. Esse número não leva em consideração às propostas de emenda à constituição ainda em tramitação no Congresso Nacional.

4.1.2.2 Reformar não é retroceder: uma leitura do conceito de progressividade no âmbito previdenciário

A reforma da política de aposentadoria do RGPS passa, antes de tudo, pela necessidade de reciclagem do que comumente se entende por progresso. O histórico do movimento constitucionalista demonstra que a constitucionalização e a efetivação de políticas públicas foram estágios pioneiros no processo de construção dos direitos sociais da maneira como são vistos hoje. De fato, outorgar ao cidadão um patrimônio jurídico de caráter social é uma conquista significativa que ajudou a construir as bases do Estado Democrático de Direito.

A historicidade inerente a esse processo certamente ajudou a construir a ideia de que progredir seria sinônimo de dar, conceder, ofertar, tendo em vista a situação política de marginalidade a que antes se submetia a grande fatia dos cidadãos. De fato, a concessão já foi, um dia, o sinônimo mais próximo da noção de progresso. Acontece que, uma vez ultrapassado esse período, isto é, atingidos os amplos patamares sociais e humanos hoje guardados pelas constituições e leis, observa-se que o significado de progresso se traduz cada vez menos na ideia de ampliação ou alargamento ainda maior das fronteiras jurídicas, aproximando mais da ideia de efetivação, de consolidação e de manutenção daquilo que já foi um dia concedido.

Daí se ponderar a importância das realidades fática e jurídica para a construção do progresso. No trato da questão previdenciária e, em específico, da aposentadoria, não é diferente. Contando, hoje, com políticas públicas de grande envergadura, pode-se dizer que o Brasil conseguiu alcançar, ainda que com dificuldades, qualidade e números representativos em termos de proteção social à idade avançada. O envelhecimento populacional, todavia, passa a impor o enxugamento de despesas e modificações estruturais para um fim último: a preservação da própria política de aposentadoria.

Tais condutas, é importante alertar, não precisam ser vistas como retrocesso, pois, de fato, não o são, especialmente por terem como objetivo o resguardo da política pública de previdência operacionalizada através do RGPS. Não se pode olvidar, por outro lado, que as alterações defendidas na presente pesquisa não podem ser feitas sem desconsiderar as balizas principiológicas que asseguram a manutenção do núcleo essencial relativo às prestações previdenciárias, como é o caso do postulado da vedação ao retrocesso. Valendo-se das lições de Gianbiagi e Tafner

(2010), o presente trabalho sugere, com base na obra dos aludidos autores, algumas balizas razoáveis que podem ajudar no processo reformista. Embora restritivas, a adoção de novas regras se mostra oportuna, a fim de que os seus efeitos sobre a população sejam minorados, especialmente no futuro:

a) *Dois pesos, duas medidas*: neste ponto, o objetivo é defender os direitos adquiridos daqueles que já cumpriram, na vigência do atual regramento, as condições exigidas para acessar o direito à aposentadoria. Além disso, visa proteger as legítimas expectativas de direito daqueles que estão próximos à aposentadoria. Gianbiagi e Tafner (2010) defendem, nesse sentido, a categorização dos segurados conforme suas respectivas situações, a fim de minimizar os impactos sobre aqueles que já se encontram próximos à data da jubilação.

b) *Sensibilidade com os que estão perto da aposentadoria*: está-se a falar, neste ponto, da carência legalmente prevista para que determinadas mudanças possam produzir efeitos jurídicos concretos. Ou seja, a legislação implementadora das reformas podem entrar imediatamente em vigor, mas devem estabelecer prazos razoáveis a partir dos quais as regras se tornarão gradualmente mais severas (GIANBIAGI; TAFNER, 2010). Um exemplo categórico desse critério pode ser visto na recente implementação da fórmula 95/85 como alternativa ao uso do fator previdenciário. De acordo com o artigo 29-C, da Lei de Benefícios, a exigência de tempo de contribuição e idade aumentará com o passar do tempo até que, no ano de 2027, a fórmula 95/85 se converta na fórmula 100/90.

c) *Gradualismo*: com esta característica, está-se a defender que as alterações estruturais realizadas no presente não surtem efeitos significativos a curto prazo, constituindo-se como projetos de longa duração, razão pela qual também não precisam ser promovidas abruptamente. (GIANBIAGI; TAFNER, 2010) A população e o Poder Público devem entender que o compromisso solidário pela manutenção do RGPS ultrapassa os esforços de uma única geração.

d) *A experiência internacional como exemplo*: como já visto no presente trabalho, o envelhecimento populacional é um fenômeno demográfico de escala global e que tem demandado importantes decisões e alterações do sistema público de previdência em

vários países. A sintomatologia é muito semelhante entre as pirâmides etárias nacionais, razão pela qual o Brasil pode encontrar, no direito comparado, as respostas para as suas perguntas, bem como as soluções para os seus problemas, feitas, claro, as devidas adaptações.

e) *Aplicação de regras mais rígidas aos novos filiados*: da mesma maneira que os aposentados devem ter protegidos os seus direitos adquiridos, nada mais natural do que impor para as pessoas que ainda não ingressaram no mercado de trabalho as regras mais restritivas, sobretudo se levado em consideração o fato de que somente se aposentarão décadas à frente.

4.1.2.3 O princípio da vedação ao retrocesso social: importante, mas não absoluto

As normas jurídicas representam a expressão mais clássica do Direito, externando-se através de regras e princípios. Embora ambas sejam espécies normativas imperativas, estas são qualificadas, em linhas gerais, por conceituar e graduar valores, enquanto aquelas prescrevem condutas a serem obedecidas pela sociedade. As diferenças também podem ser observadas quanto ao grau de abstração e ao espectro de incidência, ambos muito maiores entre as normas de cunho principiológico.

Além das particularidade supramencionadas, cumpre registrar uma diferença fundamental para a correta compreensão do posicionamento defendido no presente estudo: o conflito entre normas jurídicas. Com bases fincadas no pensamento de Ronald Dworkin, a doutrina denomina o choque entre duas regras jurídicas de “antinomia jurídica”, evidenciada toda vez que duas regras prescrevem condutas para a mesma matéria. Quando isso acontece, a aplicabilidade de uma regra ao caso concreto ensejará, irremediavelmente, na exclusão da aplicação da outra, que não poderá irradiar qualquer efeito jurídico. Trata-se, aqui, do que Dworkin (1978) chama de critério tudo-ou-nada (*all-or-nothing fashion*).

Por outro lado, Dworkin (1978) afirma que esse raciocínio não vale entre princípios. Quando a colisão entre eles acontece, o afastamento de um princípio em detrimento de outro ocorre apenas por razões de maior ou menor pertinência com a situação concreta sob análise. É dizer, o afastamento de um princípio ocorre tão

somente pelo fato de haver outro postulado que, incidindo sobre a mesma matéria, consegue extrair melhores resultados. Em casos posteriores, o princípio ora preterido pode ser, inclusive, tido como o mais pertinente quando ponderado com os demais:

Princípios têm uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou importância. Quando os princípios se cruzam (a política de proteção aos consumidores de automóveis se cruza com os princípios de liberdade de contrato, por exemplo), quem deve resolver o conflito tem de levar em conta o peso relativo de cada um. Isto não pode ser, é claro, uma medida exata, e o julgamento de que um princípio ou política particular é mais importante que outro pode, muitas vezes, ser controverso. Mesmo assim, como parte integrante do conceito de um princípio que tem esta dimensão, faz sentido perguntar o quão importante ou pesado é. (DWORKIN, 1978, p, 26-27) (Tradução nossa)¹¹⁴

Valendo-se dos fundamentos construídos por Dworkin, Alexy (2011) chama os princípios de “mandados de otimização” pois, como tais, ordenam que algo seja realizado na maior amplitude possível dentro das alternativas fáticas e jurídicas inerentes à situação sob investigação. Por consequência, ele afirma que os princípios podem ser concretizados nos seus diferentes graus em cada caso concreto, a depender não apenas das circunstâncias envolvidas, mas também dos princípios contemplados pela matéria em análise, sujeitos à ponderação.

Ao contrário, denomina as regras de “mandados de definição” (ALEXY, 2011), cujos conflitos somente podem ser solucionados de duas maneiras, quais sejam, pela introdução de uma cláusula de exceção na regra prevalecente ou pela declaração de invalidade de uma das normas-regra.

Aplicando os fundamentos ora expendidos à presente pesquisa, resta claro que a vedação ao retrocesso social, como visto, é uma norma-princípio. A sua aplicabilidade, portanto, submete-se, em cada caso concreto, à técnica da ponderação de princípios. Valendo-se da distinção apregoada por Dworkin e Alexy, conclui-se que os princípios envolvidos na discussão acerca da possibilidade jurídica de reforma da política de aposentadoria ora praticada pelo RGPS, nos pontos tratados neste capítulo, merecem ser sopesados.

¹¹⁴ “Principles have a dimension that rules do not – the dimension of weight or importance. When principles intersect (the policy of protecting automobile consumers intersecting with principles of freedom of contract, for example), one who must resolve the conflict has to take into account the relative weight of each. This cannot be, of course, an exact measurement, and the judgement that a particular principle or policy is more important than another will often be a controversial one. Nevertheless, it is an integral part of the concept of a principle that has this dimension, that it makes sense to ask how important or weighty it is”.

Nesse palmar, o princípio da proibição da retrogradação, que possui caráter necessariamente relativo (SARLET, 2008b), deve ser analisado em conjunto com as circunstâncias fáticas (envelhecimento populacional e diminuição da população economicamente ativa) e jurídicas (obsolescência da legislação em face das mudanças demográficas), bem como com os outros postulados pertinentes à matéria previdenciária.

Em primeiro lugar, deve-se lembrar que a vedação ao retrocesso, enquanto mecanismo de defesa das conquistas sociais historicamente obtidas, não admite interpretações extremadas, conforme os apontamentos doutrinários realizados neste capítulo, razão pela qual se deve fazer um alerta inicial: o sopesamento do referido princípio em face de outros postulados deve ser feito levando em conta a correção do seu conteúdo e significado, sob pena do cometimento de equívocos quando da sua aplicação.

Em segundo lugar, o presente trabalho já deixou suficientemente claro que a crise previdenciária, nos específicos termos demográficos, revela a necessidade de alteração do regramento da política de aposentadoria ora praticada pelo RGPS, em especial nos pontos tratados na pesquisa. Embora muitas vozes declarem o mito dessa crise e a situação superavitária da previdência social, deve-se atentar para o fato de que o modelo previdenciário brasileiro é solidário e deve ser pensado não apenas para as gerações hoje em vida, mas também para as vindouras. A movimentação internacional em torno dessa questão revela que a crise demográfica é preocupante e deve ser combatida, antes de tudo, com medidas preventivas. Evitar a bancarrota do RGPS, nesse sentido, deve ser uma prioridade para o Poder Público, que ao restringir a passagem do segurado à inatividade, ajudará a garantir, em última instância, a própria perpetuação do sistema público de seguro social.

Em terceiro lugar, a vedação ao retrocesso social deve ser ponderada com outros princípios que norteiam a atividade previdenciária nacional, a exemplo do princípio da contributividade, do equilíbrio financeiro-atuarial, da precedência da fonte de custeio e da reserva do possível. Igualmente aplicáveis à política de aposentadoria, eles devem ser levados em consideração antes da adoção de qualquer postura positiva ou negativa. Se a alteração do regramento de aposentadoria é inconveniente para alguns pelo endurecimento dos critérios de jubilação, mas atua no sentido de evitar o colapso do sistema, respeitando, sempre, a segurança jurídica e a proteção da confiança, não há que se falar em retrocesso, mas em avanço da proteção social.

Desse modo, defender a inalterabilidade das referidas regras é, além de uma postura egoísta por parte dos segurados hoje em atividade ou prestes a entrar no mercado, um atestado de retrocesso em termos de proteção previdenciária da velhice, pois os futuros inativos poderão estar diante, daqui a algumas décadas, de um sistema falido e, portanto, incapaz de atender a contingência social da idade avançada, um direito fundamental social.

4.2 A URGÊNCIA DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA: UMA CRISE ESTRUTURAL DE REPERCUSSÕES ECONÔMICAS PARA O RGPS

O Brasil assistiu, nos últimos anos, importantes alterações nas regras de custeio e de benefícios como auxílio-doença, pensão por morte, salário-família e aposentadoria por tempo de contribuição, *v.g.*¹¹⁵. No presente tópico, contudo, serão mostrados alguns dos principais pontos de estrangulamento ainda perpetrados especificamente pela política de aposentadoria do RGPS sobre os cofres da previdência social, assim como as possíveis soluções adaptativas para tais realidades à luz dos desafios demográficos ora evidenciados. Conforme se verá oportunamente, algumas das medidas de contenção de despesas previdenciárias já foram abordadas na seara legislativa e estão à espera da vontade política e/ou de debates mais aprofundados.

4.2.1 FIXAÇÃO DE MARCO ETÁRIO PARA A APOSENTADORIA E EQUIPARAÇÃO DE GÊNERO: EVITANDO APOSENTADORIAS PRECOCES E BENEFÍCIOS DE LONGO PRAZO

Para discorrer sobre este ponto, é preciso reconhecer, antes de tudo, que a atual participação das mulheres no mercado de trabalho é fruto de conquistas históricas que possibilitaram não apenas a sua saída do âmbito exclusivamente doméstico, mas também a sua escolarização e capacitação profissional. Em que pese os pleitos ainda vigentes por isonomia salarial e por presença mais expressiva do sexo feminino nos postos de trabalho, realidades distorcidas que ainda marcam os dias hodiernos, os dados revelam um crescimento paulatino das mulheres em termos de

¹¹⁵ As alterações legislativas na matéria previdenciária foram constantes nos anos de 2014 e 2015, podendo-se destacar, dentre elas, a promulgação dos seguintes diplomas: Lei n.º13.063/2014, Lei n.º13.134/2015, Lei n.º13.135/2014, Lei n.º13.137/2015, Lei n.º13.146/2015 Lei n.º13.183/2015, Lei n.º13.189/2015, Lei n.º13.202/2015 e Lei Complementar n.º150/2015.

ocupação laborativa. Embora a sua taxa de empregabilidade ainda seja inferior na comparação com os homens, seus números aumentaram significativamente ao longo do tempo¹¹⁶, chegando a crescer em níveis superiores aos do sexo masculino nos últimos anos. Com arrimo em estatísticas oficiais, Gianbiagi e Tafner (2010, p. 114) afirmam que:

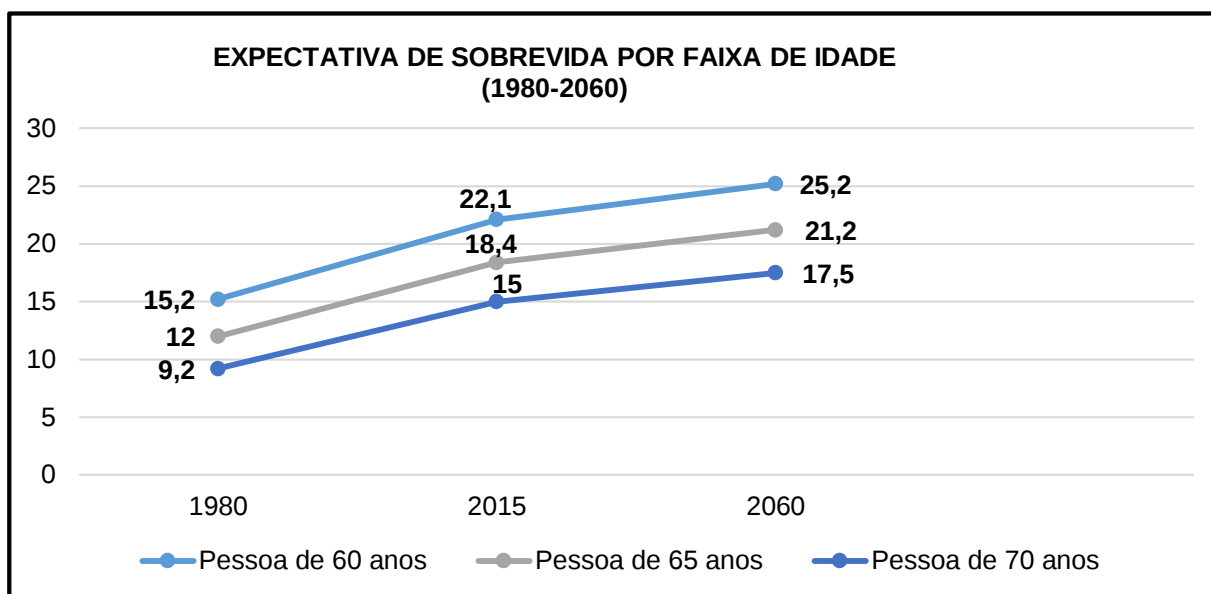
As mulheres estão mais escolarizadas do que os homens, têm participação crescente no mercado de trabalho, alcançam progressivamente papéis relevantes na atividade econômica, com reflexos positivos em seus rendimentos e em suas futuras aposentadorias. Muitas são responsáveis pelo domicílio. Em alguns casos, vivem e criam famílias sem a presença masculina no lar. São novos arranjos familiares, somente possíveis com a maior inserção da mulher no mercado de trabalho.

A relação desse quadro com a Previdência Social é muito forte, tendo em vista que, uma vez ampliada a participação das mulheres nos postos formais de trabalho, aumentou, também, o peso de sua participação direta no financiamento e no usufruto do RGPS. Segundo o AEPS (BRASIL, MPS, 2014), as mulheres representaram, no ano de 2014, 44,3% (quarenta e quatro vírgula três por cento) do total de contribuintes, percentual que tende a crescer ainda mais nos próximos anos. Além disso, cabe ressaltar que são elas as grandes beneficiárias do sistema, tendo respondido, em 2015, por 56,7% (cinquenta e seis vírgula sete por cento) dos benefícios concedidos, não sendo rara a cumulação da aposentadoria com a pensão por morte pela mesma mulher¹¹⁷. (BRASIL, MPTS, 2016)

Embora positivos, tais números impõem um desafio para a previdência social brasileira, em especial quando confrontados com a realidade demográfica nacional. Consoante já ressaltado na presente pesquisa, a expectativa de vida do cidadão brasileiro cresceu significativamente nos últimos tempos. As melhorias na qualidade de vida da população brasileira podem ser claramente sentidas a partir das tabelas de expectativa de sobrevida dos cidadãos sexagenários e septuagenários, que cresce vertiginosamente com o passar dos anos:

¹¹⁶ “Até o final da década de 1980, apenas 40% das mulheres em idade ativa estavam ocupadas. Hoje [2010], esse número é superior a 50%”. (GIANBIAGI; TAFNER, 2010, p. 112)

¹¹⁷ Os benefícios impassíveis de cumulação estão previstos, em regra, no artigo 124, da Lei n.º 8.213/1991, dentre os quais não consta a vedação à cumulação de aposentadoria e pensão por morte.



Fonte: BRASIL, MTPS, 2016

As mulheres, é importante que se diga, são as maiores beneficiadas, pois possuem expectativa de vida consideravelmente superior à dos homens¹¹⁸, fato que, para fins previdenciários, traduz-se em maiores esforços orçamentários para o pagamento de aposentadorias, que serão gozadas por longos espaços de tempo¹¹⁹.

Pode-se afirmar que o regramento atualmente vigente para as aposentadorias por tempo de contribuição é um dos fatores responsáveis por tamanha distorção. Isso acontece por duas razões principais, quais sejam: (i) *não exigência de idade mínima para o acesso à aposentadoria por tempo de contribuição*: o artigo 56, do Decreto n.º 3.048/1999, determina que, uma vez cumprida a carência de 180 (cento e oitenta) meses, conforme o disposto no artigo 29, inciso II, do mesmo diploma, o segurado poderá se aposentar por tempo de contribuição, desde que tenha contribuído para o

¹¹⁸ A expectativa de vida ao nascer das mulheres foi de 78,8 anos em 2014, número superior ao de 71,6 dos homens no mesmo ano, representando uma diferença de 7,2 anos. (EXPECTATIVA...2015) "A literatura tem explicado essa diferença de expectativa de vida por quatro diferentes conjuntos de elementos: a) as mulheres seriam geneticamente mais longevas do que os homens [...]; b) as mulheres teriam comportamento mais avesso a risco, diferentemente dos homens; c) as mulheres seriam mais educadas do que os homens, o que as levaria a um comportamento mais responsável, evitando, com isso, práticas que poderiam ser deletérias à saúde; d) as mulheres adotariam um comportamento mais preventivo do que os homens, frequentando com mais assiduidade médicos e hospitais e fumando e bebendo menos [...]". (GIANBIAGI; TAFNER, 2010, p. 107)

¹¹⁹ "Como são as principais beneficiárias [...] e como nossa legislação permite o acúmulo de benefícios [...] e, ainda, como as mulheres sobrevivem, em média, mais do que o homem, o resultado é que terminam por receber, em média e considerado o duplo benefício, o equivalente a 31 anos de benefício". (GIANBIAGI; TAFNER, 2010, p. 112)

RGPS por 35 (trinta e cinco) ou 30 (trinta) anos, em regra¹²⁰. Dessa forma, a segurada que adentra ao RGPS com vinte anos de idade, por exemplo, tem a possibilidade de se aposentar por tempo de contribuição aos cinquenta anos de idade, inexistindo qualquer barreira etária que a impeça de solicitar seu benefício e¹²¹; (ii) *regra redutora de cinco anos de contribuição em relação ao sexo masculino*: por escolha política, o referido dispositivo prevê que, sobre os homens, recai o dever de comprovar maior tempo de contribuição em relação às mulheres¹²².

A aposentadoria por idade, de outra banda, trabalha mais de perto com o requisito da idade, e não com o tempo de contribuição, facilitando a aposentação das pessoas que tiveram trajetória profissional irregular. Para essas pessoas, o acesso ao benefício é garantido desde que elas possuam, em regra, 65 (sessenta e cinco) ou 60 (sessenta) anos de idade e tenham preenchido a carência de cento e oitenta meses, nos termos do artigo 29, inciso II, do Decreto n.º3.048/1999. O alerta a ser feito neste ponto é o mesmo, pois uma mulher com essa idade possui expectativa de vida, segundo o IBGE (2014), de 23,5 (vinte e três vírgula cinco) anos de idade, tempo considerável em termos de percepção do benefício previdenciário¹²³, especialmente na comparação com a carência exigida para o acesso à aposentação.

O RGPS falha ao não adaptar as regras que reconhecem a incapacidade presumida de alguém em face da idade ou do tempo trabalhado. Ao manter frouxos os requisitos, as seguradas obtêm muito precocemente os seus benefícios, conduta que agrava as carências já afirmadas pelo sistema público de previdência. Tais regras, diga-se de passagem, também têm beneficiado os homens, que têm conseguido acessar suas aposentadorias mais cedo em face da ausência de barreiras etárias.

O estabelecimento de uma idade mínima para a jubilação de homens e mulheres aparece, portanto, como um dos pontos inevitáveis da reforma jurídica proposta por este trabalho, sobretudo porque o Brasil é um dos únicos quatro países em todo o mundo (os outros são Irã, Iraque e Equador) que ainda permitem o acesso

¹²⁰ “Art. 56. A aposentadoria por tempo de contribuição será devida ao segurado após trinta e cinco anos de contribuição, se homem, ou trinta anos, se mulher, observado o disposto no art. 199-A. (Redação dada pelo Decreto n.º6.042/2007)”. (BRASIL, 1991b)

¹²¹ Essa regra também antecipa a aposentadoria masculina; o estabelecimento de uma idade mínima sanaria essa problemática para ambos os sexos.

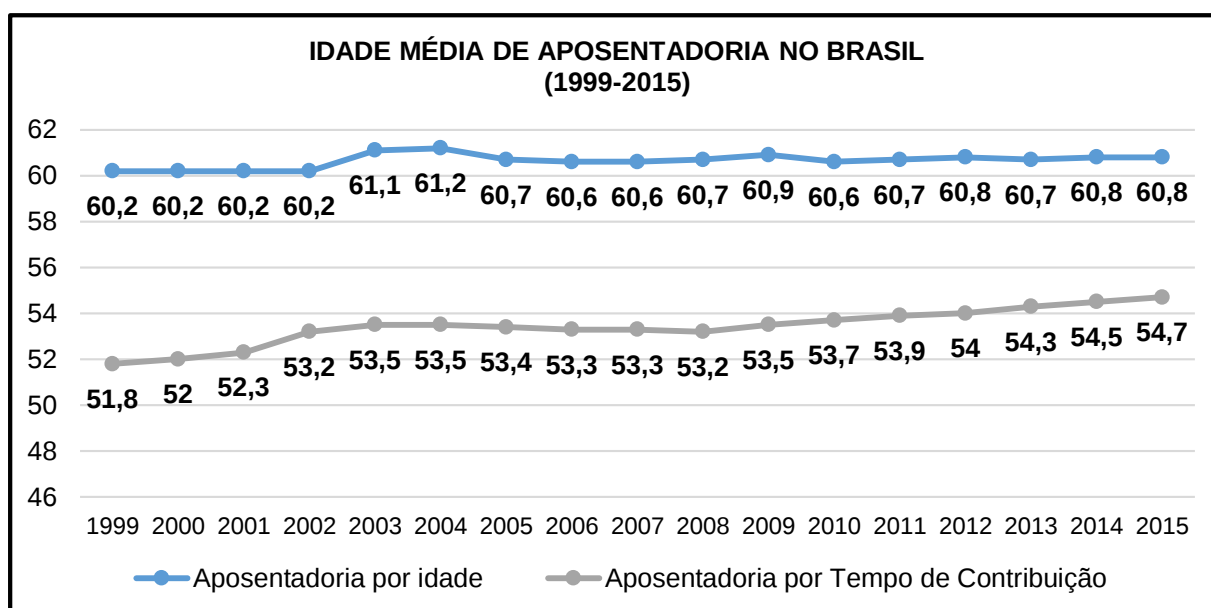
¹²² É importante observar que as professoras que comprovem tempo de magistério exclusivo no ensino infantil, fundamental e médio podem se aposentar ao comprovar 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, nos termos do §1º, do artigo 56, do Decreto n.º3.048/1999.

¹²³ As trabalhadoras rurais que cumpram o período de carência de cento e oitenta meses na qualidade de seguradas especiais podem se aposentar por idade aos 55 (cinquenta e cinco) anos, conforme dispõe o artigo 51, do Decreto n.º3.048/1999.

à aposentadoria sem exigir qualquer requisito de idade. Por conta dessa escolha, o RGPS acaba permitindo que a idade média de aposentadoria no Brasil seja consideravelmente inferior àquela praticada pela maioria dos países. De acordo com o MTPS (BRASIL, MTPS, 2016), enquanto a idade média de aposentadoria nos países da OCDE foi de 64,2 (sessenta e quatro vírgula dois) anos de idade em 2015, no Brasil, a referida média foi de 59,4 (cinquenta e nove vírgula quatro) anos de idade no mesmo período.

Os números estatísticos também, vale ressaltar, derrubam o argumento de que a instituição do fator previdenciário é capaz de conter a precoce solicitação do benefício de aposentadoria no Brasil. Embora a fórmula do fator inclua a idade e a expectativa de sobrevida dentre os seus elementos, gerando perdas significativas no valor do benefício, as pessoas não têm adiado o momento da jubilação.

Para as pessoas que possuem histórico laborativo em atividades de cunho predominantemente braçal e, por conseguinte, com baixos patamares remuneratórios, impera o medo constante do desemprego e a consequente perda da qualidade de segurado. Para os que desempenham atividades intelectuais e contribuem com valores maiores, existe a insegurança quanto às regras de acesso ao benefício. Preferem, estes, garantir a aposentadoria e continuar trabalhando para complementar a sua renda. Por tais motivos, foi ínfimo o impacto que a aplicação do fator previdenciário, criado em 1999, teve sobre o adiamento das aposentadorias:



Fonte: BRASIL, MTPS, 2016

O insucesso do aludido mecanismo somente reforça a necessidade de mudança. A instituição de uma idade mínima para a aposentadoria, tendência amplamente majoritária em escala mundial, será capaz de conferir maior estabilidade à poupança previdenciária, sobretudo se levada em consideração a grande quantidade de aposentadorias anualmente solicitadas.

A idade de 65 (sessenta e cinco) anos de idade desponta, nesse diapasão, como marco etário mais propício ao fim almejado. A uma, pela experiência internacional acima mencionada, que tem harmonizado o referido patamar etário às exigências demográficas resultantes do envelhecimento. A duas, pela expectativa de sobrevida do brasileiro aos sessenta e cinco anos de idade, que é considerável e está em escala ascendente:

EXPECTATIVA DE SOBREVIDA DO BRASILEIRO AOS 65 ANOS DE IDADE		
ANO	HOMENS	MULHERES
2015	16,8	19,5
2060	21,1	24,6

Fonte: BRASIL, MTPS, 2016.

Não se pode olvidar que a reforma defendida neste ponto passa, também, pela equiparação de gênero na percepção dos benefícios de aposentação. Segundo Maciel (2010), a distinção de gênero nas regras de aposentadoria já haviam sido extintas, no ano de 2010, em 66% (sessenta e seis por cento) dos países em todo o mundo.

De acordo com os dados impressos no Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) do ano de 2014 (BRASIL, 2014), a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição das mulheres foi de 52 (cinquenta e dois) anos de idade em 2013, valor inconcebível para os padrões biológicos hoje usufruídos pelas brasileiras. Para o IBGE (2014), uma mulher com essa idade possui uma expectativa de vida de aproximadamente 30 (trinta) anos, prazo médio durante o qual o INSS terá de arcar com as suas despesas previdenciárias sem a percepção de qualquer contrapartida financeira.

Uma conclusão preliminar se torna patente diante dos fatos supracitados: frente à atual expectativa de vida da população feminina no Brasil, as mulheres estão se aposentando muito precocemente. A mulher que reivindica a sua aposentadoria aos cinquenta e dois anos de idade, em média, é a mesma mulher que ainda detém potencial laborativo e que, muito possivelmente, terá condições de continuar no

mercado de trabalho, mas agora recebendo recursos financeiros de duas fontes pagadoras: INSS e patrão do trabalho pós-aposentadoria.

Vale salientar que muitas vozes que proclamam o fim da desigualdade entre gêneros também entendem ser a regra redutora de idade e tempo de contribuição apenas uma marca da disparidade que precisa ser combatida¹²⁴. A equiparação salarial, a isonomia na oferta de empregos e as melhores condições de inserção da mulher no mercado de trabalho são algumas das pautas que certamente podem suprir uma carência que não pode ser tratada paliativamente pelo sistema previdenciário.

É importante arrematar este ponto afirmando que, como qualquer alteração substancial, o que se espera do Governo brasileiro é a inserção de tais sugestões de maneira paulatina, prevendo situações de transição para os trabalhadores que estão próximos do acesso à aposentadoria. Nesse sentido, a fim de não frustrar expectativas legítimas das que se veem próximos do retiro, é importante garantir a isonomia de gênero e a fixação de uma idade mínima de maneira progressiva, até que se chegue aos patamares fixados nesta pesquisa como meta para o RGPS.

4.2.2 APOSENTADORIA POR IDADE DOS SEGURADOS ESPECIAIS: RESQUÍCIOS DO ASSISTENCIALISMO NO RGPS

A inclusão do proletariado rural no rol de beneficiários da previdência social representou uma conquista significativa para a atual ordem constitucional brasileira, que conseguiu romper com um longo histórico de marginalização e esquecimento dessa camada social.

É importante ressaltar que, antes do advento da CF/88, o direito à aposentadoria por idade do lidador rural era disciplinado por regramento distinto em relação aos trabalhadores urbanos, especialmente através do extinto FUNRURAL. Dentre as dificuldades apresentadas nessa época, destaquem-se as seguintes: (i) somente homens, em regra, tinham direito à percepção do benefício, considerando que a legislação presumia a existência de um único trabalhador no núcleo familiar rural, sendo os demais meros dependentes (CASTRO; LAZZARI, 2015); (ii) o valor da aposentadoria do trabalhador rural era pago na ordem de 50% por cento do salário

¹²⁴ A necessidade de extinção da ação afirmativa no RGPS em relação às mulheres é magistralmente defendida, por exemplo, na tese de doutoramento de Ana Cláudia Pompeu Torezan Andreucci, defendida em 2010 na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153231.pdf>>.

mínimo de maior valor no país, revelando extrema desigualdade na comparação com a classe dos trabalhadores urbanos e; (iii) a aposentadoria era acessível aos rurícolas somente a partir de seus 65 (sessenta e cinco) anos de idade¹²⁵.

Com o advento da CF/88, as condições jurídicas do labor campesino melhoraram substancialmente. Para essa constatação, basta uma rápida leitura do artigo 7º, *caput*, constitucional, que confere isonomia de tratamento para trabalhadores urbanos e rurais, garantindo para ambos, por exemplo, equânime direito à aposentadoria¹²⁶. A igualdade de tratamento propalada pelo referido dispositivo influenciou a elaboração de outras normas constitucionais, dentre elas o artigo 194, parágrafo único, inciso II, que apregoou a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais como objetivo da Seguridade Social:

O mesmo princípio já contemplado no art. 7º da Carta trata de conferir tratamento uniforme a trabalhadores urbanos e rurais, havendo assim idênticos benefícios e serviços (uniformidade), para os mesmos eventos cobertos pelo sistema (equivalência). Tal princípio não significa, contudo, que haverá idêntico valor para os benefícios, já que equivalência não significa igualdade. Os critérios para concessão das prestações de seguridade social serão os mesmos; porém, tratando-se de previdência social, o valor de um benefício pode ser diferenciado [...]”. (CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 91)

A partir do texto constitucional de 1988, foi possível, por exemplo, aumentar o piso do valor da aposentadoria do trabalhador rural para um salário mínimo, regra já aplicável anteriormente ao setor urbano. A Lei n.º8.212/1991, que dispõe sobre o custeio da Seguridade Social, também foi responsável por imprimir uma nova marca sobre o setor previdenciário rural: a exigência de recolhimentos pecuniários para o custeio de seus benefícios, cujas regras e alíquotas ora vigentes se encontram delineadas no Capítulo II deste estudo. Reconhecendo a precariedade existente no setor até então, a Lei n.º8.213/1991 isentou o trabalhador rural dos aludidos recolhimentos no período que antecedeu a sua promulgação¹²⁷. A jurisprudência do STJ também caminhou nesse sentido, ratificando o entendimento expresso na legislação¹²⁸.

¹²⁵ O requisito etário e o valor do benefício estavam dispostos no artigo 4º, da Lei Complementar n.º11/1971, responsável pela criação do Programa de Assistência do Trabalhador Rural (PRORURAL).

¹²⁶ “Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXIV – aposentadoria” (BRASIL, 1988)

¹²⁷ “Art. 55. [...] §2º. O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento”. (BRASIL, 1991b)

¹²⁸ “PREVIDENCIÁRIO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. RECONHECIMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL PARA CONTAGEM DE APOSENTADORIA URBANA. RGPS. RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. DESNECESSIDADE. EMBARGOS ACOLHIDOS. 1.

O sistema previdenciário brasileiro, como se sabe, é calcado no fundamento da contributividade, ou seja, na ideia de que as suas prestações somente são acessíveis àqueles que contribuem diretamente para a manutenção do RGPS, ao contrário do que ocorre com os dois outros ramos da Seguridade, sinalizados pela não contributividade. Nesse sentido, cumpre repisar que não basta ser mero participante do financiamento indireto para ser enquadrado como segurado do RGPS. Os repasses feitos pelo Orçamento Fiscal da União para o setor securitário constituem decorrência do princípio da solidariedade social, devendo a participação nos benefícios e serviços ser precedida por filiação ao regime previdenciário e correspondente pagamento das contribuições sociais. E é especificamente neste ponto que reside uma das maiores, senão a maior das controvérsias quando se fala em custeio do RGPS.

Impende registrar, inicialmente, que o trabalho rural, enquanto gênero, não pode ser confundido com a classe dos segurados especiais, uma vez que a modalidade laborativa do campo também pode ser visualizada em outras classes de segurado, conforme o disposto no artigo 48, §1º, da Lei n.º8.213/1991¹²⁹. A classe de segurados especiais, conforme já assentado no presente trabalho (ponto 1.4.2.3 do Capítulo II), é composta basicamente pelos trabalhadores camponeses e pescadores artesanais enquadrados nas definições contidas no artigo 12, inciso VII, da Lei n.º8.212/1991. São estes últimos que merecem especial atenção neste tópico, tendo em vista a prerrogativa que possuem quando do requerimento de sua aposentadoria por idade. De acordo com o artigo 39, inciso I, da Lei de Benefícios:

Art. 39. **Para os segurados especiais**, referidos no inciso VII do art. 11 desta lei, fica garantida a concessão:

I – **de aposentadoria por idade** ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no

Não é exigível o recolhimento das contribuições previdenciárias, relativas ao tempo de serviço prestado pelo segurado como trabalhador rural, ocorrido anteriormente à vigência da Lei n.º8.213/91, para fins de aposentadoria urbana pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, a teor do disposto no artigo 55, §2º, da Lei n.º8.213/91”. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2005) (Destaques nossos)

¹²⁹ “Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher. (Redação dada pela Lei n.º9.032/1995) §1º. **Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11.** (Redação dada pela Lei n.º9.876/1999)”. (BRASIL, 1991b) Conforme se depreende da leitura do referido dispositivo, podem ser enquadrados como rurícolas: segurados empregados, trabalhadores avulsos e eventuais e os segurados especiais. Embora não mencione os contribuintes individuais (não têm direito à redução de cinco anos), estes também podem ser categorizados como rurais (Artigo 11, inciso V, alíneas “a”, “f” e “g”, da Lei de Benefícios).

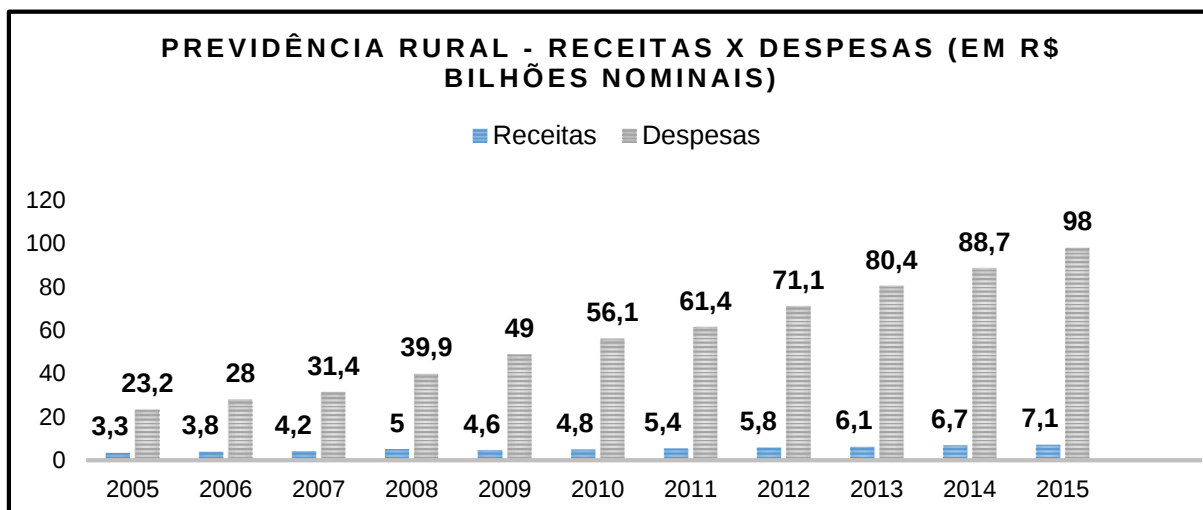
período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; (BRASIL, 1991b) (Destaques nossos)

De acordo com o referido comando, os segurados especiais poderão acessar o benefício de aposentadoria por idade desde que comprovem o preenchimento de dois requisitos cumulativos, quais sejam: (i) idade de sessenta anos, se homem, e de cinquenta e cinco anos, se mulher (artigo 48, §1º, da Lei de Benefícios), uma redução de cinco anos de exercício laborativo em relação à seara urbana, e; (ii) comprovação do exercício de atividade rurícola, ainda que de forma descontínua, em período correspondente à carência do benefício requerido, nos termos da tabela constante no artigo 142, da Lei n.º8.213/1991.

É preciso chamar atenção, neste ponto, para o segundo e último requisito. Como dito, o advento da Lei n.º8.212/1991 trouxe para os rurícolas a obrigação de contribuir para os cofres da previdência social, abonando-se apenas o período anterior ao advento da Lei n.º8.213/1991. A referida exigência, contudo, não atinge os segurados especiais, que continuam a possuir, indefinidamente, a prerrogativa de acesso à aposentação a partir da mera comprovação da idade e do labor rural, sendo desnecessário, nesse sentido, a versão de contribuições sociais.

Em termos de sustentabilidade previdenciária, a política formulada pelo Governo Federal é muito nebulosa. Na prática, a regra de concessão da aposentadoria por idade do segurado especial confunde dois subsistemas distintos da Seguridade Social. A presente pesquisa realça, com fundamento na própria CF/88 e legislação específica, que a contributividade é um aspecto fundamental do RGPS. A criação de um benefício previdenciário de caráter não contributivo, como ocorre no caso ora em debate, contraria a ideia de seguro inerente ao direito previdenciário, quadro que se agrava ainda mais por se tratar de benefício implementado sem correspondente fonte de custeio.

O resultado, nessa perspectiva, é igualmente preocupante. O gráfico abaixo deixa claro que não há, nem de longe, o equilíbrio entre receitas e despesas praticadas no âmbito rural. Entre as receitas provenientes do âmbito rural (empregados, contribuintes individuais e segurados especiais que contribuem facultativamente) e as despesas com os benefícios e serviços há um imenso abismo:



Fonte: BRASIL, MTPS, 2016

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) de 2016, as contribuições rurais representaram, no ano de 2015, apenas 2% (dois por cento) da receita total do RGPS, estatística muito aquém do peso de 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) que as despesas rurais exerceram sobre o orçamento do RGPS no mesmo espaço de tempo. O gráfico *supra* também revela que o incremento das contribuições rurais nem de longe acompanha o crescimento dos gastos previdenciários realizados no referido setor.

Por se tratar de um benefício “previdenciário” e por não mais haver qualquer distinção orçamentária entre previdência urbana e rural, são as contribuições vertidas pelos trabalhadores urbanos que acabam respondendo pela obrigação do INSS frente a essa despesa extraordinária, gerada majoritariamente pelos segurados especiais. Ao defender a sistemática ora em prática, Castro e Lazzari (2015, p. 712-713) afirmam que:

O sistema, hoje, já deixou de ser não contributivo: assim é, desde novembro de 1991, mês em que passaram a ser exigidas contribuições previstas na Lei n.º 8.212/1991. Quanto às fraudes, existem, mas não apenas nas aposentadorias concedidas aos rurais, como também nas pagas aos ex-combatentes e aos anistiados, e mesmo no meio urbano. Ademais, [...] o regime vigente é único, donde se torna inócua a discussão a respeito de a “arrecadação no campo” ser menor que no meio urbano. Frisamos aqui a noção da solidariedade social – no sentido de que a população urbana tem muito maior concentração de renda que a população trabalhadora rural, bem como no princípio da distributividade, segundo o qual o sistema previdenciário, além de garantir o trabalhador em face de eventos que lhe causem a perda ou redução da capacidade de subsistência, também é um instrumento de redução das desigualdades sociais. Por fim, devemos nos recordar de que é no meio fundiário que encontramos a maior parcela de indivíduos não alfabetizados, e, pior, submetidos a condições de trabalho, muitas vezes análogas à da escravidão. Querer exigir deste homem que tenha pleno conhecimento das normas legais a respeito de Previdência e dele

cobrar que venha a contribuir [...] não condiz com uma política voltada para a população economicamente hipossuficiente.

É importante salientar que o presente trabalho não defende a exclusão dos segurados especiais do manto securitário do Estado. No entanto, advoga que benefícios não-contributivos como a aposentadoria por idade do segurado especial sejam financiados pela fonte pagadora correta: Assistência Social.

Faz-se necessário, ainda, tecer algumas críticas a respeito da posição acima colacionada, a fim de esclarecer que a argumentação em favor da correta alocação dos recursos que pagam esses benefícios não é sinônimo de supressão da proteção social. Em primeiro lugar, registre-se que a mera faculdade conferida ao segurado especial no que tange o pagamento de contribuições sociais vai totalmente de encontro às noções de obrigatoriedade e contributividade inerentes ao seguro social público. Os números citados no presente tópico comprovam que a exigência de contribuições das demais categorias do setor campestre não é capaz, por si só, de conferir exequibilidade à legislação previdenciária em termos financeiros. É dizer, a política previdenciária destinada aos segurados especiais não é sustentável nos moldes atualmente praticados, em especial a médio e longo prazo.

Em segundo lugar, as fraudes previdenciárias perpetradas entre os ex-combatentes, anistiados e urbanos não justificam as irregularidades que ocorrem no campo. Advogar a irrelevância ou a “aceitabilidade” das fraudes previdenciárias em dado setor só porque tais práticas também seriam comuns em outras classes de segurado não parece ser um argumento minimamente razoável. A reiteração de uma conduta ilegal não justifica em qualquer hipótese ou lugar, sendo essa, talvez, uma das principais razões que explicam o sucateamento da máquina pública.

Em terceiro lugar, ressalte-se que a ideia defendida na presente pesquisa não contraria o ideal da solidariedade social, considerando que este é um vetor que norteia a atuação de toda a seguridade social no Brasil, e não apenas a previdência. A política de aposentadoria por idade rural, nesse sentido, pode continuar a ser financiada pelo Orçamento da Seguridade Social, desde que respeitada a característica da não contributividade a ela inerente. Os recursos alocados para o pagamento desses benefícios, por conseguinte, ainda derivarão do compromisso solidário inerente ao

ramo securitário, resguardando, contudo, os valores carregados pelos trabalhadores urbanos e rurais a título de contribuição previdenciária¹³⁰.

A aguda crise econômica vivenciada pelo país no atual momento somente reforça essa expectativa, tendo em vista o grande número de postos de trabalho formal fechados¹³¹ e a consequente redução das receitas previdenciárias. O setor previdenciário urbano não conseguirá suportar, por muito tempo, o papel de provedor de receitas categoricamente assistencialistas do universo rural.

Por fim, cumpre mencionar que sobre os cofres previdenciários não deve recair a obrigação primordial do combate à pobreza e marginalização no campo. É pacífica na doutrina especializada a posição de que o RGPS, incluindo o seu componente assistencial, é importante e, de fato, auxilia na diminuição da pobreza. No entanto, não se pode confundir um benefício social gerado pelo RGPS com a sua missão central: atender os segurados e seus dependentes em situação de risco social legalmente previstas. Gianbiagi e Tafner (2010) defendem que a concessão de benefícios previdenciários reduz, sim, os índices de pobreza, no entanto em níveis pequenos¹³². A solução principal, para tanto, não deve repousar sobre a distribuição de benefícios previdenciários, mas na substituição da previdência pelo combate efetivo à miséria através de meios mais próprios para tanto.

4.2.3 TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL DO PROFESSOR: O ATESTADO DE DESVALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESCOLAR NO BRASIL

De acordo com o artigo 201, §8º, da CF/88¹³³, os professores que comprovam, exclusivamente, tempo de serviço no magistério da educação infantil, ensino

¹³⁰ Artigo 167, inciso XI, da CF/88.

¹³¹ No ano de 2015, foram fechados cerca de um milhão e quinhentos mil postos de trabalho com carteira de trabalho assinada. (LABOISSIÈRE, 2016), gerando significativa queda na arrecadação.

¹³² Com base em dados oficiais do PNAD, Gianbiagi e Tafner (2010, p. 144) afirmam que “[...] 30% das famílias brasileiras têm pelo menos um membro que recebe benefício da Previdência Social. No entanto, apesar de as famílias pobres representarem 21% das famílias brasileiras, dentre as que recebem algum benefício previdenciário, elas são apenas 6%. Da mesma forma, famílias extremamente pobres são 8,1% das famílias brasileiras, mas apenas 0,6% do total de famílias que recebem benefícios da Previdência. Visto de outra forma, nosso sistema previdenciário está basicamente assentado em famílias não pobres!”. As estatísticas evidenciam, portanto, que as políticas assistencialistas do RGPS, como essa, não são os meios mais eficazes de proteger socialmente os cidadãos economicamente mais vulneráveis.

¹³³ “Art. 201. [...] §8º. Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela EC n.º20/1998)”. (BRASIL, 1988)

fundamental e ensino médio têm direito a uma prerrogativa especial: redução do tempo de contribuição para fins de aposentadoria¹³⁴. Considerando a distinção de gênero ainda em vigor no Brasil, os professores podem se aposentar, atualmente, com 30 (trinta) anos de contribuição e as professoras ao completar 25 (vinte e cinco) anos de tempo contribuído. Saliente-se, ainda, que o teor do artigo 1º, da Lei n.º11.301/2006, permite a extensão do redutor de 05 (cinco) anos também quando exercidas as atividades de direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico. Por meio da ADI n.º3.772/DF, o STF declarou a constitucionalidade do aludido dispositivo, aplicando, contudo, a técnica da interpretação conforme nos seguintes termos:

EMENTA: [...] CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, §8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. **II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação**, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2008c) (Destaques nossos)

A crítica que se pode fazer ao referido mecanismo reside basicamente em dois pontos principais. Em primeiro lugar, registre-se que, desde o advento da EC n.º18/1981, a atividade de magistério não é mais considerada penosa e, por isso, a aposentadoria decorrente de tais atividades deixou de ser tida como especial. O atual enquadramento do magistério escolar enquanto atividade laborativa deveria ser, portanto, incompatível com benefícios especiais de jubilação, especialmente na comparação com outras atividades igualmente pesadas, mas que não têm direito a qualquer regra redutora, a exemplo de pedreiros que trabalham na construção civil.

¹³⁴ Os professores universitários deixaram de ser contemplados com a regra redutora a partir do advento da EC n.º20/1998, possuindo o direito de requerer tal benefício somente aqueles que haviam cumprido os requisitos para tanto na vigência do regramento anterior. Também não são albergados pelo privilégio os professores da educação infantil, ensino fundamental e médio que não desempenhem exclusivamente tais atividades.

Saliente-se, neste ponto, que o advento da fórmula 95/85 pela Lei n.º13.183/2015¹³⁵ não extinguiu o privilégio ora mencionado, ou seja, os professores continuarão a ser contemplados pelo benefício redutor através da progressiva fórmula 90/80. Na prática, além de manter a disparidade entre gêneros, a nova fórmula possibilita aos professores a aposentadoria integral de maneira antecipada em relação aos demais segurados. Há, ainda, a alternativa de aposentadoria com aplicação do fator previdenciário¹³⁶, quando nem sempre o benefício será pago na sua integralidade.

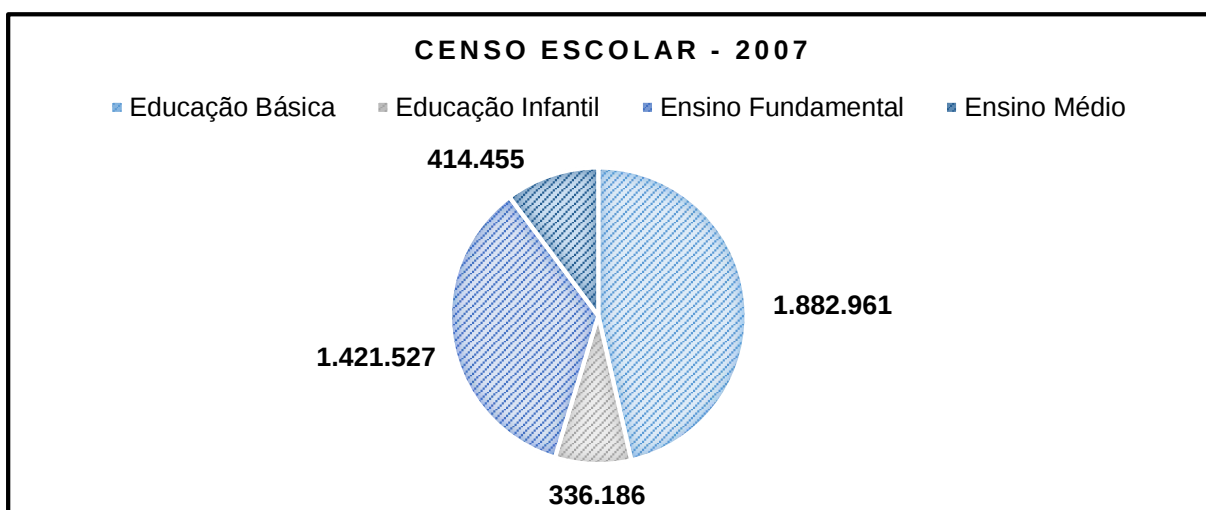
Em segundo lugar, é importante ressaltar que, assim como nas demais modalidades de aposentadoria por tempo de contribuição, inexistia idade mínima legalmente fixada para a aposentadoria especialíssima do professor, facilitando o acesso a aposentadorias prematuras. Desde que comprove os requisitos, uma professora que ingressou nas atividades do magistério infantil aos 22 (vinte e dois) anos de idade poderá acessar o direito à aposentadoria ao completar 47 (quarenta e sete) anos, por exemplo.

Embora o benefício não seja integral em virtude do fator previdenciário, merecem revisão todos os comentários já tecidos sobre o envelhecimento populacional, em especial acerca da expectativa de vida ao se aposentar, restando comprovada a importância da fixação de uma idade mínima, do aumento do tempo de contribuição, da igualdade de gêneros e da desnecessidade do privilégio ora mencionado.

As aludidas críticas, é importante ressaltar, apresentam teor puramente previdenciário, não se buscando, com isso, menoscar uma classe tão honrada. Pelo contrário. A questão ganha relevância por se tratar de uma classe que soma mais de 02 (dois) milhões de profissionais em todo o país somente entre a educação básica e o ensino médio, conforme tabela *infra*:

¹³⁵ De acordo com o referido diploma, que acrescentou o artigo 29-C à Lei n.º8.213/1991, poderá receber o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição integral o segurado que somar, a partir de sua idade e tempo de contribuição, um valor de noventa e cinco pontos, se homem, e de noventa pontos, se mulher. Para os professores, a regra exige a soma de noventa pontos para os homens e de oitenta pontos para as mulheres.

¹³⁶ A aposentadoria por tempo de contribuição do professor somente será paga em seu valor integral em duas hipóteses: (i) cumprimento da fórmula 90/80, consubstanciada na soma da idade do segurado com o seu tempo de contribuição exclusivamente no magistério escolar e; (ii) aplicação do fator previdenciário com valor superior a 01.



Fonte: BRASIL, Ministério da Educação e Cultura (MEC), 2009

É importante arrematar este ponto ressaltando a injustiça cometida com a classe dos professores, em especial os contemplados pela regra redutora. É sabido que o Brasil pratica uma das piores políticas salariais em relação aos seus professores. Dados da OCDE (2014) revelam que, dentre os 34 (trinta e quatro) países que a integram e os 10 (dez) países que dela são parceiros, o Brasil é o segundo pior patrão para os seus docentes, ficando à frente apenas da Indonésia. Também é público e notório o sucateamento do ensino, em especial na rede pública, onde faltam não apenas professores e funcionários, mas também condições mínimas para o aprendizado (cadeiras, material escolar etc.).

Como a falta de investimento em melhores condições estruturais e em melhores salários para a categoria docente é flagrante, o Poder Público resolveu acomodar os clamores sociais por meio da concessão de uma regra redutora que esconde, em seu âmago, verdadeira desvantagem para o professor, consubstanciada em grandes perdas no valor da aposentadoria, sobretudo na comparação com as demais categorias de trabalho.

A explicação para essa afirmativa está na própria fórmula do fator previdenciário. Na apuração da renda mensal inicial, serão acrescidos, na equação do fator previdenciário, 10 (dez) anos de contribuição a mais para a professora e 05 (cinco) para o professor. O objetivo, em tese, é evitar perdas salariais através do cálculo, fazendo com que o benefício da redução não venha a ser sentido na equação. Acontece, contudo, que o fator idade não é ajustado conforme o raciocínio aplicado ao tempo de contribuição.

O que ocorre, na prática, é um desajuste maior entre idade e tempo de contribuição, de forma que o incremento virtual deste não é acompanhado pelo mesmo ajuste naquela. Lembre-se que, quanto mais jovem, maior será a expectativa de vida ao se aposentar (denominador da equação). Ademais, quanto menor a idade, menor o numerador de um dos fatores da equação, fazendo com que o resultado do fator previdenciário decresça substancialmente, gerando perdas também mais significativas. Os exemplos abaixo mostram a distorção de maneira didática:

EXEMPLO 01: Rebeca exerceu o magistério na educação básica durante 25 (vinte e cinco) anos, adquirindo, no ano de 2015, o direito à aposentadoria especialíssima por tempo de contribuição, nos termos do artigo 201, §8º, da CF/88. A segurada contava, à época, com 50 (cinquenta) anos de idade e salário de benefício (SB) de R\$2.000,00 (dois mil reais). **Resposta:** Como Rebeca deseja se aposentar sem atingir o valor mínimo para a aplicação especial da fórmula 95/85 (o que, diga-se de passagem, é o mais comum), terá de se submeter à aplicação do fator previdenciário:

$$FP = \frac{\text{TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (TC) X 0,31}}{\text{EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA DO TRABALHADOR NA DATA DA APOSENTADORIA}} \times \left[1 + \frac{\text{IDADE} + \text{TC} \times 0,31}{100} \right]$$

$$FP = \frac{35 \times 0,31}{29,8} \times \left[1 + \frac{50 + 30 \times 0,31}{100} \right] = 0,585$$

$$\text{VALOR DO BENEFÍCIO} = 2.000 \times 0,585 = \text{R\$1.170,00}$$

Os cálculos, no exemplo 01, foram realizados com a utilização de um acréscimo virtual de 10 anos no tempo de contribuição (foram considerados 35 anos, apesar do exemplo falar em 25, em respeito artigo 201, §8º, CF/88 e para corrigir a distorção da fórmula, que foi criada para o valor de 35 anos de contribuição). Contudo, a idade e a expectativa de vida utilizadas foram reais, não se fazendo qualquer acréscimo virtual. Esta é a forma utilizada pelo INSS no cálculo da aposentadoria das professoras. Para o caso do homem, são adicionados apenas 05 anos de tempo de contribuição, vez que dele se exigem 30 anos de contribuição, e não 25 anos.

EXEMPLO 02: Utilizando os mesmos dados do exemplo 01, o cálculo do fator previdenciário será realizado com a inserção virtual de 10 (dez) anos de contribuição e de idade, utilizando-se, também, a expectativa de vida referente à idade virtualmente adotada. Repise-se que esse cálculo não se baseia no texto legal, mas apenas mostra como o texto legal prejudica a classe docente no cálculo de sua jubilação:

$$FP = \frac{\text{TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (TC) x 0,31}}{\text{EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA DO TRABALHADOR NA DATA DA APOSENTADORIA}} \times \left[1 + \frac{\text{IDADE} + \text{TC} \times 0,31}{100} \right]$$

$$FP = \frac{35 \times 0,31}{21,8} \times \left[1 + \frac{60 + 35 \times 0,31}{100} \right] = 0,848$$

$$\text{VALOR DO BENEFÍCIO} = 2.000 \times 0,848 = \text{R\$1.696,00}$$

As mulheres, diga-se de passagem, são as que mais sofrem com os efeitos colaterais gerados pela aplicação errônea da fórmula. Considerando que os dez anos a mais de tempo de contribuição virtualmente acrescentados na equação do fator previdenciário não são acompanhados por igual incremento na idade e na expectativa de vida da professora prestes a se aposentar, as perdas na renda mensal inicial do benefício são maiores em relação às aquelas observadas nas aposentadorias excepcionais pagas a segurados do sexo masculino. Nos exemplos supracitados, a diferença do valor do benefício supera quinhentos reais¹³⁷.

Novamente, é de suma importância ressaltar que a Previdência Social não pode ser responsabilizada pela falta de investimentos no setor da educação. Excluir precocemente os professores da força de trabalho ativa não passa, nesse sentido, de um atestado do processo de falência pelo qual passa a educação no Brasil. Aposentar mais cedo não resolve, como demonstrado no presente tópico.

O Poder Público tem o dever de repensar a pífia política salarial dos docentes, bem como de investir na capacitação, na estruturação da carreira e no cuidado com a saúde dos profissionais da área, a fim de prolongar o seu tempo útil de sala de aula e minorar os vilipêndios sofridos pela educação brasileira. Não se pode confundir, repise-se, um “benefício” social, como acontece no caso dos professores, com os objetivos da política previdenciária do RGPS. Caso continue dessa forma, todos sairão perdendo.

4.2.4 OS PERIGOS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE IDADE MÁXIMA PARA O (RE)INGRESSO TARDIO DO SEGURADO NO RGPS

Como regra, a legislação trabalhista permite o labor do menor apenas a partir dos 16 (dezesesseis) anos de idade, ressalvado o trabalho a partir dos 14 (catorze) anos

¹³⁷ Existe, atualmente, uma divergência jurisprudencial quanto à aplicação, ou não, do fator previdenciário nas aposentadorias especialíssimas do professor que comprova os requisitos trazidos no presente ponto. Enquanto o STJ entende pela aplicação do fator previdenciário no cálculo dos referidos benefícios, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) tem afastado a sua incidência. A despeito da celeuma jurisprudencial, o INSS opera os descontos no cálculo das aposentadorias, nos mesmos termos dos exemplos *supra*.

na condição de menor aprendiz, consoante o disposto no artigo 7º, inciso XXXIII, da CF/88¹³⁸ c/c artigo 403, da CLT¹³⁹. O objetivo dessa limitação etária é, junto a outras, combater a exploração do trabalho infantil e garantir condições laborativas especiais e compatíveis com o nível de desenvolvimento biopsicossocial dos menores de idade. A fim de se harmonizar com essas normas, o direito previdenciário também estabeleceu limitações etárias para o ingresso dos menores de idade no rol de segurados do RGPS.

Compulsando as normas previdenciárias, constata-se que os menores de 18 (dezoito) anos podem ingressar no RGPS tanto como segurados facultativos, como na qualidade de segurados obrigatórios dentro de situações preestabelecidas, senão veja: (i) *segurado facultativo*: o artigo 14, da Lei n.º 8.213/1991, permite que qualquer pessoa ingresse no RGPS na condição de segurado facultativo, bastando, para tanto, que seja maior de catorze anos; dessa maneira, a lei permite que até mesmo os estudantes possam contribuir facultativamente para o RGPS e, por conseguinte, obter do sistema previdenciário os benefícios correspondentes; (ii) *segurado obrigatório*: seja na condição de menor aprendiz, seja no desempenho de atividades laborativas regulares, o menor de idade, entendido como todo aquele que trabalha entre os catorze e dezessete anos, deverá se filiar obrigatoriamente ao RGPS dentro da classe de segurados a que corresponder a sua função¹⁴⁰.

¹³⁸ “Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; (Redação dada pela EC n.º 20/1998)”. (BRASIL, 1988)

¹³⁹ “Art. 403. É proibido qualquer trabalho a menores de dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos. (Redação dada pela Lei n.º 10.097/2000)”. (BRASIL, 1943)

¹⁴⁰ É possível verificar, na jurisprudência do STJ, vários julgados que flexibilizam a barreira etária de proteção previdenciária para albergar situações excepcionais, como acontece no caso dos menores que desempenham o labor rurícola antes dos 16 (dezesseis) anos de idade, marco etário mínimo expressamente estabelecido pelo artigo 11, inciso VII, alínea “c” e §6º, da Lei n.º 8.213/1991. Dessa forma, é possível comprovar tempo de serviço pelos trabalhos realizados antes dos marcos etários legalmente fixados quando for necessário. O referido entendimento vem estampado, por exemplo, no Recurso Especial n.º 1.440.024/RS, julgado em agosto/2015: “PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. SALÁRIO-MATERNIDADE. TRABALHADORA RURAL MENOR DE 16 ANOS. ATIVIDADE CAMPESINA COMPROVADA. ART. 11, VII, c, § 6º. DA LEI 8.213/91. CARÁTER PROTETIVO DO DISPOSITIVO LEGAL. NORMA DE GARANTIA DO MENOR NÃO PODE SER INTERPRETADA EM SEU DETRIMENTO. IMPERIOSA PROTEÇÃO DA MATERNIDADE, DO NASCITURO E DA FAMÍLIA. DEVIDA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. RECURSO ESPECIAL DO INSS DESPROVIDO. [...] 4. Desta feita, não é admissível que o não preenchimento do requisito etário para filiação ao RGPS, por uma jovem impelida a trabalhar antes mesmo dos seus dezesseis anos, prejudique o acesso ao benefício previdenciário, sob pena de desamparar não só a adolescente, mas também o nascituro, que seria privado não apenas da proteção social, como do convívio familiar, já que sua mãe teria de voltar às lavouras após seu nascimento”. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2015)

Além de conferir proteção social, o leque de possibilidades que se abre ao menor de idade no âmbito do RGPS é interessante porque visa incutir, mesmos nas pessoas de tenra idade, a ideia de previdência, isto é, da importância de se construir uma fonte alternativa de sustento diante das vicissitudes inerentes à vida.

É preciso asseverar, por outro lado, que a legislação previdenciária não prevê, em seu arcabouço normativo, uma idade máxima para o (re)ingresso do cidadão no sistema previdenciário. De acordo com o artigo 7º, §2º, da Instrução Normativa n.º77/2015, do INSS, “A partir de 25 de julho de 1991, data da publicação da Lei n.º8.213, de 1991, não há limite máximo de idade para o ingresso no RGPS”. (INSS, 2015) É possível, dessa forma, que um indivíduo se torne segurado do RGPS em qualquer momento de sua vida, bastando, para tanto, que se filie e pague as respectivas contribuições sociais.

Antes da publicação da Lei n.º8.213/91, havia previsão de uma idade máxima de filiação ao RGPS, que era de 60 anos. Atualmente, as Leis que tratam do RGPS não mais estabelecem limite máximo de idade para o ingresso, por conflitar com o princípio da universalidade do atendimento. (CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 192)

A postura legislada pelo INSS acaba, na prática, abrindo duas possibilidades que ameaçam o equilíbrio financeiro-atuarial do RGPS. De um lado, possibilita que pessoas com idade sobremodo avançada ingressem pela primeira vez no sistema. Essa postura, saliente-se, é comum entre os cidadãos que trabalharam durante toda a vida na informalidade e que, de maneira repentina, filiam-se ao RGPS em virtude da idade ou de determinadas condições de saúde. O escopo, com isso, é angariar prestações de média ou longa duração em pouco tempo como filiado, em especial os benefícios por incapacidade, como o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez, que exigem tempos de carência menores¹⁴¹.

Por outro lado, o mesmo objetivo é compartilhado pelas pessoas que, embora já tenham participado do RGPS em alguma fase de sua vida laborativa, voltam a contribuir apenas depois de muitos anos após a perda da sua qualidade de segurado. As pessoas enquadradas nessa segunda situação se utilizam do comando inserto no artigo 24, parágrafo único, da Lei n.º8.213/1991, que permite a recuperação de todo o período contributivo do trabalhador que, a partir do novo ingresso, verte 1/3 (um

¹⁴¹ Para ambos os benefícios, é necessária a comprovação de apenas 12 (doze) contribuições mensais, com a possibilidade de dispensa da carência em determinados casos legalmente previstos (artigo 25, inciso I c/c artigo 26, inciso I, ambos da Lei n.º8.213/1991).

terço) das prestações exigidas para o cumprimento da carência do benefício que visa auferir. Essa regra prestigia, sobretudo, os benefícios por incapacidade, conforme evidencia o exemplo a seguir:

EXEMPLO: José, 61 anos de idade, analfabeto funcional e segurado do RGPS, sofreu um Acidente Vascular Cerebral (AVC) em sua residência no mês de junho/2016. Devido à gravidade do infortúnio, aliado ao seu penoso histórico médico (grave problema de hipertensão), o segurado não reúne mais quaisquer condições de trabalho. José é dono de um fiteiro, onde trabalha há mais de 20 (vinte) anos. Apesar de ter o próprio negócio há muito tempo, José só voltou a pagar suas contribuições previdenciárias (contribuinte individual) recentemente, vertendo 06 (seis) delas entre dezembro/2015 e maio/2016. Antes de seu retorno ao RGPS, José havia vertido apenas 08 (oito) contribuições entre os meses de fevereiro e setembro de 1995 na qualidade de segurado empregado. Considerando que a situação fática enseja a percepção de uma aposentadoria por invalidez, José poderá acessar tal benefício?

Resposta: Sim.

Para fins didáticos, essa resposta deve ser fracionada nas seguintes etapas:

- 1ª)** A carência exigida para o acesso ao benefício de aposentadoria por invalidez, nos termos do artigo 25, inciso I, da Lei de Benefícios, é de 12 (doze) contribuições mensais.
- 2ª)** Considerando que, antes de seu reingresso no RGPS, José passou cerca de 20 (vinte) anos sem verter contribuições, resta claro que ele perdeu a sua qualidade de segurado em dado momento. Esse raciocínio subsiste mesmo diante da afirmação de que ele trabalhava em seu fiteiro, tendo em vista que ele, enquanto responsável tributário da contribuição previdenciária, não repassava os valores ao INSS.
- 3ª)** De outra banda, embora José não tenha preenchido a aludida carência de 12 (doze) meses após o reingresso (tinha vertido apenas 06 contribuições), o artigo 24, parágrafo único, da Lei de Benefícios, permite a recuperação de todas as contribuições vertidas em sua vida laborativa, desde que ele tenha contribuições que somem, após o seu reingresso, 1/3 da carência necessária para o benefício pleiteado.
- 4ª)** Trazendo esse raciocínio para o caso em tela, deve-se considerar que, à época do infortúnio, José já contava com 06 (seis) contribuições, número superior, portanto, a 1/3 da carência exigida para o acesso ao benefício de aposentadoria por invalidez (04

contribuições); ocorreu, portanto, a recuperação das contribuições vertidas no ano de 1995 para fins de carência do benefício pleiteado em junho/2016.

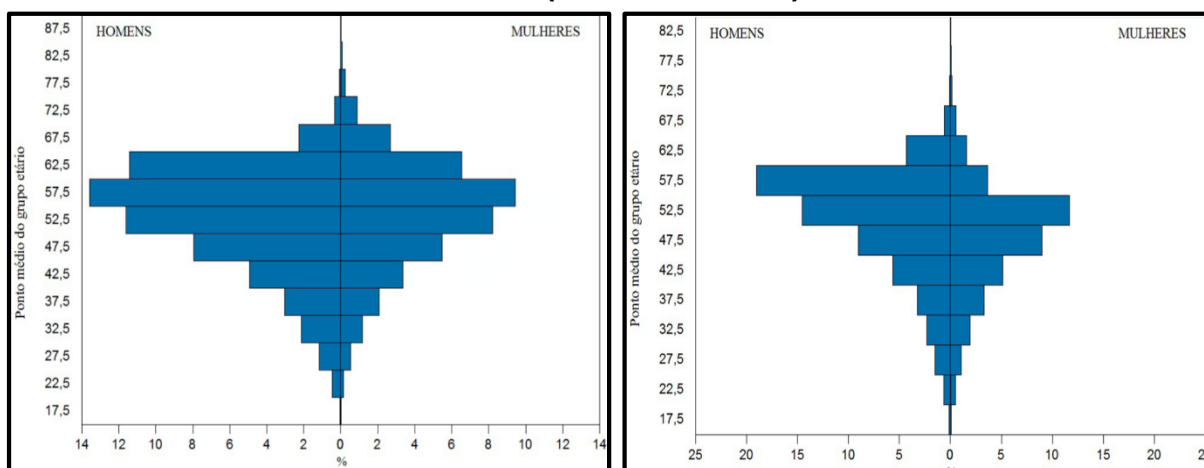
5ª) À época do requerimento, José contará com 14 (catorze) contribuições mensais, valor suficiente para preencher a carência do benefício por incapacidade.

6ª) O benefício de aposentadoria por invalidez de José tem algumas características que merecem destaque: (i) é pago na monta de 100% do seu salário de benefício; (ii) é prestigiado com o 13º salário; (iii) é capaz de deixar pensão por morte para os dependentes; (iv) por ter mais de 60 (sessenta) anos, o benefício de José não se submeterá à revisão periódica exigida por lei a cada 02 (dois) anos, tornando-se vitalício.

Deve-se pontuar que a idade avançada representa não apenas um risco concreto para a previdência social, mas um custo em potencial, cuja possibilidade de concretização aumenta à medida que o tempo também avança. É bem verdade que os benefícios supracitados (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) são concedidos com base no fator “incapacidade”, e não com fulcro propriamente na “idade avançada”, mas é inegável reconhecer que o potencial de custo em relação a essas prestações aumenta consideravelmente com o avançar da idade, quando os problemas de saúde se tornam mais comuns.

Conforme o BEPS (BRASIL, MPS, 2014), a aposentadoria por invalidez respondia, em dezembro/2013, por mais de 10% (dez por cento) dos benefícios concedidos pelo RGPS, equivalendo ao quarto benefício mais emitido pela previdência social à época, com quantidade de aproximadamente 03 (três) milhões de concessões. A idade média de concessão da aposentadoria por invalidez, vale salientar, é de 51,57 entre os homens e de 52,22 entre as mulheres, demonstrando que a quinta década de vida já se apresenta como lapso temporal crítico em termos de saúde:

**APOSENTADORIA POR INVALIDEZ POR FAIXA ETÁRIA – 2014
(URBANA x RURAL)**



Fonte: BRASIL, MPS, 2014.

A partir dos gráficos acima, é possível corroborar o predomínio da invalidez urbana e rural entre os 52 (cinquenta e dois) e os 62 (sessenta e dois) anos de idade, sendo esta, por conseguinte, a faixa etária responsável pelos maiores dispêndios em termos de aposentadoria por invalidez previdenciária, com gastos superiores a 03 (três) bilhões de reais por mês em 2014 (BRASIL, MPS, 2014, p. 750).

Diante dos crescentes pedidos de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, o RGPS precisa reformular, com urgência, as regras para a primeira entrada do indivíduo no seu quadro de segurados, a exemplo da instituição de uma idade máxima para a primeira filiação. E não só isso. A reforma ora proposta acaba passando, também, por uma reformulação nas regras de recuperação da qualidade de segurado para quem já perdeu essa condição há muitos anos, ou mesmo há décadas.

O ajuste jurídico dessa brecha passa, inevitavelmente, por três frentes de mudança: (i) o estabelecimento de uma idade máxima e fixa de ingresso ou reingresso no RGPS para o acesso a benefícios de risco mais previsível (aposentadoria por idade e por tempo de contribuição, *v.g.*); (ii) a fixação de uma idade máxima e fixa, porém menor, de ingresso ou reingresso, para o acesso a benefícios de risco imprevisível (doença, incapacidade e morte, por exemplo); (iii) a criação de uma escala móvel e progressiva de carência para as pessoas que se afastaram por muito tempo do sistema previdenciário. O intuito é exigir dos contribuintes sazonais do RGPS maiores tempos de carência do que o normal para a recuperação de todo o tempo contributivo

anterior. A escala progrediria à medida que também fosse maior o lapso temporal transcorrido desde a perda da qualidade de segurado.

A finalidade desses mecanismos é expurgar do sistema mais um de seus elementos assistencialistas, evitando, assim, que pessoas de idade mais avançada e de saúde debilitada enxerguem no RGPS a possibilidade de auferirem sustento financeiro a partir de sua incapacidade, driblando as regras de custeio e o caráter excepcional que marca a concessão dessa prestação.

A aposentadoria por invalidez e o auxílio-doença são benefícios valiosos do sistema previdenciário público brasileiro e que, por isso, merecem ser mantidos, mas melhor geridos. Embora seja possível negar tais benefícios com base na preexistência da incapacidade em relação à filiação do segurado ao RGPS, tal mecanismo não é capaz, por si só, de barrar as situações dos segurados enquadrados nas situações supramencionadas. Os cuidados devem ser redobrados porque o benefício ora em debate possui renda mensal muito superior àquela paga, por exemplo, aos aposentados por idade, justificando a excepcionalidade na sua concessão.

A manifestação desse posicionamento não implica na defesa da lamentável postura administrativa do INSS, que indefere inúmeros benefícios previdenciários por invalidez com base em perícias médicas mal conduzidas e despreocupadas com a saúde do segurado. A instituição dos mecanismos sugeridos serviria, em verdade, para chamar a atenção dos trabalhadores quanto à necessidade de filiação e contribuição ao RGPS desde cedo. É claro que tais argumentos não isentam o Poder Público de sua responsabilidade sobre os setores da saúde e do trabalho. A oferta de melhores condições para o exercício do labor e para a prevenção/tratamento de saúde certamente contribuirá para que casos como este não venham a abarrotar a demanda previdenciária com aposentadorias por invalidez.

Mais uma vez, é inadmissível confundir a função do benefício previdenciário com as melhorias sociais que ele produz. Os benefícios por incapacidade são importantíssimos para os fins a que se destina o RGPS, mas não podem ser utilizados como ferramentas para suprir as carências existentes em outros setores da sociedade, desvirtuando, assim, o seu caráter de seguro social. Deve-se lembrar que a previdência social é marcada pelo seu caráter contributivo e atuarial, razão pela qual a sua legislação deve, sempre que possível, tornar os seus contornos mensuráveis e compensáveis. As situações que não se encaixam nesse perfil, por conseguinte, devem ser albergadas pela assistência social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho, procurou-se alertar, em diversos momentos, para a drástica mudança na estrutura etária brasileira. O envelhecimento populacional é um fenômeno que escancara a dinamicidade social, mostrando que paulatinas mudanças comportamentais podem afetar profundamente a vida em comunidade. A presença cada vez mais consolidada da mulher no mercado de trabalho, os novos e cada vez menores arranjos familiares, os crescentes gastos com o enfrentamento das questões sociais e as escolhas políticas são alguns dos fatores que ajudam a entender um pouco do desafio que se coloca frente ao RGPS: a perpetuação de um modelo previdenciário erguido sobre o fundamento da solidariedade social em uma sociedade que envelhece rapidamente.

A primeira conclusão natural que se pode obter a partir da presente pesquisa é que o fato de o seguro social público estar arrolado dentre os direitos fundamentais na CF/88 já é motivo suficiente para transformar a preocupação presente em esforços pela sua preservação. Uma sociedade que procura desenvolvimento humano e social não pode se afastar de uma arrojada política previdenciária.

No entanto, é preciso asseverar que um sistema previdenciário só gera ganhos efetivos para a sociedade quando conta com a participação e o funcionamento concretos de outros setores que a ele são intrínsecos, como saúde, educação e trabalho, por exemplo. Talvez neste ponto resida o grande desafio e, quiçá, um dos possíveis obstáculos para as mudanças propostas pela presente pesquisa. É preciso reconhecer que a mudança pura e simples das regras previdenciárias de acesso à aposentadoria não trará reais benefícios para os segurados do RGPS se não estiver acompanhada de outras políticas que permitam a extensão, com qualidade, da sua vida útil no mercado de trabalho. Repise-se: sem investimentos sérios em outras ações públicas associadas, o mero corte na carne do trabalhador talvez seja apenas mais uma forma de puni-lo pela má gestão da coisa pública.

Em segundo lugar, é preciso reconhecer, também, que as soluções apresentadas não são perfeitas e podem, eventualmente, gerar efeitos colaterais. Ressalte-se, por exemplo, o *boom* de requerimentos administrativos que pode ocorrer em virtude da possível exigência de um marco etário mínimo. Uma vez fechado o cerco para as aposentadorias precoces, a incapacidade poderá vir a ser um elemento-chave para aqueles que desejam a jubilação antecipada. A solução também demanda

maiores aprimoramentos para a situação daqueles que ingressaram muito cedo no mercado de trabalho e já contam com alongado tempo de contribuição, a fim de que a sua situação possa ser contemplada de maneira excepcional pelo sistema.

Em terceiro lugar, conclui-se que a noção “retrocesso social” deve passar por uma releitura no campo jurídico, inclusive quando se trata da previdência social. O entendimento de que a proibição ao retrocesso legitimaria a intangibilidade das regras previdenciárias representa um atraso para o país, e isso por uma razão muito simples: toda política pública está sujeita a reformas, seja pela ação do tempo, seja pelas circunstâncias que permeiam a vida social. O envelhecimento populacional não é uma invenção da classe política para justificar as reformas previdenciárias, mas uma realidade com a qual o Brasil deve se adaptar e aprender a conviver.

Nessa esteira, a leitura do postulado da proibição ao retrocesso deve incluir, nos seus contornos, os ideais de preservação e de perpetuação da política pública previdenciária no tempo, em especial para contemplar as gerações que um dia entrarão na esfera trabalhista e, por conseguinte, também precisarão se aposentar. O retrocesso, na opinião deste autor, acontece, de um lado, ao se pensar a política previdenciária a curto prazo e, de outro, ao se lançar um olhar exclusivamente social em detrimento de uma questão igualmente importante: a sustentabilidade do RGPS. Afinal, como as próximas gerações poderão gozar de aposentadorias dignas e com regras tão benéficas se as despesas do sistema não forem solúveis para cumprir com essas promessas? Fingir que a necessidade de reforma não existe é iludir a população, em especial os segurados recém-ingressos no RGPS.

Em quarto e último lugar, chama-se a atenção, mais uma vez, para a necessidade de se desfazer uma confusão corriqueira quando se pensa no RGPS. As pessoas, de um modo geral, pensam que qualquer escolha política socialmente benéfica deve ser mantida como missão institucional da previdência social. É bem verdade que a gestão previdenciária contribuiu, em certa medida, para a proliferação desse modo de pensar. No entanto, não se pode sobrecarregar uma política pública com tarefas que não lhe cabem pelo fato das outras áreas terem falhado em suas respectivas atribuições. Uma vez existindo harmonia entre os setores associados à previdência, a política previdenciária poderá desempenhar as suas funções verdadeiramente institucionais com excelência.

É preciso, diante das considerações supramencionadas, reforçar a ideia de que a mudança nas regras de acesso à aposentadoria do RGPS é, hoje, uma

exigência, valendo salientar que os processos demográficos não aguardam vez. A sociedade espera, portanto, mais coragem e responsabilidade por parte de seus governantes no trato de uma questão tão sensível e presente na realidade das famílias brasileiras. Transparência e compromisso com os valores constitucionais e legais firmados para o seguro social público passam pela reciclagem das regras de aposentadoria diante de uma sociedade de nova estrutura etária.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAPP. **Consolidado Estatístico**. 2015. Disponível em:

<http://www.abrapp.org.br/Consolidados/ConsolidadoEstatístico_08_2015.pdf>.

Acesso em: 21 jan. 2016.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. Tradução de Henrique Burigo.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Tradução de Virgílio Afonso da Silva.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Transição demográfica, transição da estrutura etária e envelhecimento. **Revista Portal de Divulgação: Liberdade para aprender**, [s. L.], v. 40, n. 1, p.8-15, mar. 2014. Disponível em:

<<http://www.portaldoenvelhecimento.com/revista-nova/index.php/revistaportal/article/view/440/440>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

AMARO, Meiriane Nunes. **Terceira Reforma da Previdência: Até quando esperar?**. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-84-terceira-reforma-da-previdencia-ate-quando-esperar>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. **(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira**; componente econômico, demográfico e institucional. 1945-1997. Tese de doutorado, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1999.

_____. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. In: FUNDAÇÃO PERSEU ÁBRAMO. **A Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Ábramo, 2003. p. 69-96.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2014 – Tabelas**. Brasília: ANFIP, 2016.

Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20160304142713_Analise-da-Seguridade-Social-Tabelas_04-03-2016_analise_tabelas_b.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2016.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1999.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Nova Interpretação Constitucional. Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROS, Rodrigo Heleno de; GOMES JÚNIOR, Edmundo de Paula. Por uma história do velho ou do envelhecimento no Brasil. **CES Revista**, Juiz de Fora, v. 27, n. 1, p.75-92, dez. 2013. Semestral. Disponível em:

<[http://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2013/Artigo 04.pdf](http://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2013/Artigo%2004.pdf)>. Acesso em: 06 dez. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição:** Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora, 7 ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas**, 6 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BEAUVOIR, S. de. **A velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990. Tradução de: Maria Helena Franco Monteiro.

BERLINCK, Manoel Tosta. **Psicopatologia fundamental**. São Paulo: Escuta, 2000

BOBBIO, Norberto. **O Tempo da Memória:** De Senectute e Outros Escritos Autobiográficos. Rio de Janeiro: Campus Elsevier. 1997.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ministro espera flexibilizar a aplicação de 121 bilhões em 2016 com a DRU**. 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/501405-MINISTRO-ESPERA-FLEXIBILIZAR-APLICACAO-DE-R\\$-121-BILHOES-EM-2016-COM-A-DRU.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/501405-MINISTRO-ESPERA-FLEXIBILIZAR-APLICACAO-DE-R$-121-BILHOES-EM-2016-COM-A-DRU.html)>. Acesso em: 21 mai. 2016.

_____. **Constituição Brasileira de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Constituição Brasileira de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Constituição Brasileira de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Constituição Brasileira de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 21 out. 2015.

_____. **Constituição Brasileira de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 out. 2015.

_____. Decreto n.º 5.109 de 20 de Dezembro de 1926. **Estende o regimen do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas**. Disponível em: <www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1926/5109.htm>. Acesso em: 22 out. 2015.

_____. Decreto n.º5.485 de 30 de Junho de 1928. **Cria caixas de aposentadoria e pensões para o pessoal não contratado pertencente às empresas particulares que exploram os serviços telegraphicos e rádio-telegraphicos.** Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1928/5485.htm>>. Acesso em: 22 out. 2015.

_____. Decreto n.º72 de 21 de Novembro de 1966. **Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm>. Acesso em: 22 out. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º5.452 de 01 de Maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213compilado.htm>. Acesso em: 04 fev. 2016.

_____. Lei n.º10.260 de 12 de Julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Lei n.º159 de 30 de Dezembro de 1935. **Regula a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados ao Conselho do Trabalho e dá outras providências.** Disponível em: <www010.dataprev.gov.br>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. Lei n.º5.172/1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 19 jan. 2016.

_____. Lei n.º8.212 de 24 de Julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** 1991a Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Lei n.º8.213 de 24 de Julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** 1991b Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213compilado.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Lei n.º8.870/1994. **Altera dispositivos das Leis n.º 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8870.htm>. Acesso em: 19 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação e Cultura (MEC). **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro.** Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/estudoprofessor.pdf>>. Acesso em 14 mai. 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Plano Internacional de Madrid sobre o envelhecimento.** Brasília: Ministério da Justiça, 2003. Disponível em:

<http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). **Anuário Estatístico da Previdência Social – 2014**. Brasília: MPS, 2013. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. MPS. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/Beps012014_final.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Orçamento Federal**. 2016. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2016.

_____. Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS). **Fórum de debates sobre políticas de emprego, trabalho e renda e de previdência social: grupo técnico de previdência**. Maio/2016. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/publicacoes-do-mtps/previdencia/outras-publicacoes>>. Acesso em: 23 mai. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Enunciado n.º351, da Súmula do STJ**. 2008. Brasília. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de divergência em Recurso Especial nº576.741/RS. 2005. Relator: Min. Hélio Quágia Barbosa. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 03 fev. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº1.440.024/RS. 2015. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 04 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º1.946/DF. Relator: Sydney Sanches. 2003. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º2.065/DF. Relator: Sepúlveda Pertence. 2000. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º3.104/DF. Relator: Carmen Lúcia. 2007. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º3.772/DF. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. 2008c. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º4.097. Relator: Min. César Peluso. 2008a. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº430.418/RS. 2014. Relator: Min. Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º502.271-4/RS. Relator: Min. Ellen Gracie. 2008b. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º537.610/RS. 2009. Relator: Min. César Peluso. **Pesquisa de Jurisprudência**. Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 jan. 2016.

CABRAL, Monara Michelly de Oliveira. **Relação jornada de trabalho e trabalho decente: entre a eficácia econômica e o retrocesso social**. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. **Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2004.

_____. Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, V. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Editora Coimbra, 1991.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CARVALHO, José Alberto Magno de; GARCIA, Ricardo Alexandrino. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p.725-733, jun. 2003. Bimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v19n3/15876.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da Constituição**. Direito Constitucional Positivo. 16. ed. São Paulo: Del Rey, 2010.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONTRERAS, Sergio Gamonal. **Procedimiento de tutela y eficacia diagonal de los Derechos Fundamentales**. Revista Laboral Chilena, Nov. 2009. Disponível em: <www.academia.edu/1856931/Eficacia_Diagonal_de_los_Derechos_Fundamentales>. Acesso em: 15 out. 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DEBERT, G. G. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2004.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência Social e Mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: Ltr, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. Cambridge: Havard University, 1978.

EXPECTATIVA de vida dos brasileiros sobe para 75,2 anos, diz IBGE. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2015/12/expectativa-de-vida-dos-brasileiros-sobe-para-752-anos-diz-ibge.html>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIAS, Fernanda. **Previdência Rural tem déficit de R\$ 94,5 bilhões em 2015**. 2016. Disponível em: <<http://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/previdencia-rural-tem-deficit-945-bilhoes-2015-60517>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

FAUSTO, Boris. **Trabalho urbano e conflito social**. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1977.

FINKE, Renate. **2014 Pension Sustainability Index**. Munich: Allianz, 2014. Disponível em: <https://www.allianz.com/v_1396002521000/media/press/document/other/2014_PSI_ES_final.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2016.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: WMF - Martins Fontes, 2008. Tradução de Eduardo Brandão.

FRANÇA. **Constitución Francesa de 1793**. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_fra.pdf>. Acesso

em: 15 out. 2015.

_____. **Constituição Francesa de 1791**. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Constituição Francesa de 1848**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/fran1848.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

GIANBIAGI, Fábio; TAFNER, Paulo. **Demografia a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GNATA, Noa Piatã Bassfeld. **Refundando a solidariedade social no direito previdenciário**. 2014. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-09122014-134818/pt-br.php>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2000.

GURGEL, João Bosco Serra e. **Evolução da Previdência Social**. Brasília: Funprev, 2007.

HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. **A biopolítica em Giorgio Agamben e Michel Foucault: o Estado, a sociedade de segurança e a vida nua**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p.340-361, jul./dez. 2011.

IBGE. **Pirâmide etária absoluta do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016a. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/piramide/piramide.shtm. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. **Projeção da população do Brasil e das unidades federadas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. **Tábua Completa de Mortalidade - Mulheres - 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2013/pdf/mulheres_pdf.pdf. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. **Taxa de Fecundidade Total - Brasil - 2000 a 2015**. 2015. Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-fecundidade-total>. Acesso em: 07 dez. 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20. ed. Niterói: Impetus, 2015.

INSS. Instrução Normativa INSS/PRES n.º77, de 21 de Janeiro de 2015. **Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS, 2009. p. 57-86. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2016.

JORDÃO NETTO, Antônio. Universidade aberta para a maturidade: avaliação crítica de uma avançada proposta educacional e social. In: KACHAR, Vitória (org.) **Longevidade – um novo desafio para a educação.** São Paulo: Cortez, p. 45-61, 2000.

LABOISSIÈRE, Paula. **Brasil fechou 1,5 milhão de vagas com carteira assinada em 2015.** 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/brasil-fechou-15-milhao-de-vagas-com-carteira-assinada-em-2015>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Constituição, Trabalho e Cidadania em tempos de Neoliberalismo: força normativa da Constituição x realidade na garantia dos direitos fundamentais sociais. In: CECATO, Maria A. Baroni; LEAL, Mônia C. Hennig; RÜDIGER, Dorothee Susanne. **Trabalho, Constituição e Cidadania: Reflexões acerca do papel do constitucionalismo na ordem democrática.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009a. p. 97-108.

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e Possibilidade Eficaciais dos Direitos Fundamentais Sociais:** os desafios do Poder Judiciário no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009b.

LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica: Rerum Novarum.** 1891. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html>. Acesso em: 27 nov. 2015.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro.** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACIEL, Pedro Jucá. **Social Security in Brazil: Importance, Problems and Reform Agenda.** 2010. Disponível em: <[http://pedrojucamaciel.com/Social Security and Fiscal Policy.pdf](http://pedrojucamaciel.com/Social%20Security%20and%20Fiscal%20Policy.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2016.

MAIA, Mário Sérgio Falcão; SORTO, Fredys Orlando. Cidadania, Direitos Sociais e indivisibilidade dos Direitos Humanos. In: CECATO, Maria A. Baroni; LEAL, Mônia C.

Hennig; RÜDIGER, Dorothee Susanne. **Trabalho, Constituição e Cidadania: Reflexões acerca do papel do constitucionalismo na ordem democrática.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009. p. 97-108.

MARTINEZ, Wladimir Moraes. **Princípios de Direito Previdenciário.** 4. ed. São Paulo: Ltr, 2001.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais.** Salvador: Juspodivm, 2008.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. A vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo. In: BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 12 (Direitos Fundamentais), p. 205-236, 2003.

MUCIDA, Â. **O sujeito não envelhece: psicanálise e velhice.** 2 ed. Belo Horizonte: Autentica, 2006.

MUNDIAL, Banco. **Taxa de fertilidade.** 2015. Disponível em: <http://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=sp_dyn_tfrt_in&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=region&idim=country:BRA&ifdim=region&tdim=true&hl=pt_BR&dl=pt_BR&ind=false>. Acesso em: 20 dez. 2015.

NABAIS, José Casalta. **Estudos de Direito Fiscal:** Coimbra: Almedina, 2005.

NASSAR, Elody Boulhosa. **Previdência social na era do envelhecimento.** São Paulo: Saraiva, 2014.

OCDE. **Education at a Glance: OECD Indicators.** 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

OEA. **Protocolo Adicional de San Salvador.** 1988. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/protsalv.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

OIT. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT).** 1946. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. **Convenção n.º102: Normas mínimas da Seguridade Social.** 1952. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/468>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

OLIVEIRA, Antônio Carlos de. **Direito do Trabalho e previdência social: estudos.** São Paulo: LTr, 1996.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1986.

OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de; SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. O processo demográfico brasileiro. In: SANTOS, Milton. **Atlas Nacional do Brasil**. Brasília: IBGE, 2010.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 17 out. 2015.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2016.

_____. **Population prospects**. 2012. Disponível em: <<http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

PASTOR, José Manuel Almansa. **Curso de Derecho de la Seguridad Social**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1984.

PEREIRA NETTO, Juliana Pressotto. **A Previdência Social em Reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 5 ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

_____. Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão n.º39/1984. 1984. Relator: Conselheiro Vital Moreira. **Jurisprudência: Acórdãos**. Coimbra. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19840039.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

ROSSO, Paulo Sérgio. Solidariedade e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. In: **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 3, p.11-30, dez. 2008.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Revista do TST**, Brasília, v. 75, n. 3, p.116-149, jul. 2009. Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007_sarlet.pdf?sequence=4>. Acesso em: 08 fev. 2016.

_____. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**. 2008a. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2015.

_____. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestações de um constitucionalismo dirigente possível. **Revista Eletrônica Sobre A Reforma do Estado**, Salvador, v. 15, n. 3, p.1-38, out. 2008b. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-INGOSARLET.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Crítica à teoria dos custos dos direitos**: Volume 1 – Reserva do possível. Porto Alegre: Fabris Ed., 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 3ª tiragem.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, Marcela Vitoriano e. **A construção normativo-principiológica da solidariedade intergeracional no Direito brasileiro**. 2014. 272 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://domhelder.edu.br/mestrado/dissertacoesdefendidas/dissertacoes.php>>. Acesso em: 06 jan. 2016.

SPARAPANI, Priscilia. **O princípio da vedação ao retrocesso social e sua aplicação ao regime jurídico dos servidores públicos**. 2013. 331 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, PUC/SP, São Paulo, 2013. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2013-05-16T06:14:00Z-13617/Publico/Priscilia Sparapani.pdf](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2013-05-16T06:14:00Z-13617/Publico/Priscilia%20Sparapani.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da previdência sem segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

TAHAN, J. **Envelhecimento e qualidade de vida**: significados para idosos participantes de Grupos de Promoção de Saúde no contexto da Estratégia Saúde da Família. 2009. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Medicina, Departamento de Medicina Social, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/17/17139/tde-24072009.../Jennifer.pdf>. Acesso em: 22 set. 2015.

TORRES, Adelino. **Demografia e desenvolvimento**: elementos básicos. Lisboa: Gradiva, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Cançado Trindade Questiona a Tese de "Gerações de Direitos Humanos" de Norberto Bobbio**. 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm>. Acesso em: 26 dez. 2015.

_____. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos – Vol. 1*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VALLE, José Lorenzo Santos. Fondos de pensiones y procesos integracionistas. In: BARRADO, Castor Díaz; MORETT, Martín G. Romero (Org.). **Elementos de análisis para la integración de un espacio iberoamericano**: economía, política y derecho. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2007. p. 257-271.

VARGAS, Ângelo Miguel de Souza. **O bloco de constitucionalidade**: reconhecimento e consequências no Sistema Constitucional Brasileiro. 2007. 212 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, PUC/SP, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp040600.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social**: Custeio e benefícios. São Paulo: Ltr, 2014.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **O direito previdenciário e o princípio da vedação ao retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013.