



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE DOUTORADO

ELODY BOULHOSA NASSAR

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: A QUESTÃO  
SOCIAL DA LONGEVIDADE E O FINANCIAMENTO DOS SISTEMAS  
PREVIDENCIÁRIOS, SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE  
SOCIAL**

BELÉM  
2011



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE DOUTORADO

ELODY BOULHOSA NASSAR

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: A QUESTÃO SOCIAL DA LONGEVIDADE E O FINANCIAMENTO DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS, SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL**

Tese apresentada ao Programa Pós-Graduação em Direito – Curso de Doutorado da Universidade Federal do Pará – UFPA, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Inclusão Social.

Orientador: Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho

BELÉM  
2011

ELODY BOULHOSA NASSAR

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: A QUESTÃO SOCIAL DA LONGEVIDADE E O FINANCIAMENTO DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS, SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL**

**NOTA:**

**CONCEITO:**

**AVALIADO EM:** \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA:**

**ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ CLAUDIO MONTEIRO DE BRITO FILHO**

**MEMBRO:**

**MEMBRO:**

**MEMBRO:**

**MEMBRO:**

NASSAR, Elody Boulhosa

Envelhecimento populacional e Previdência Social: a questão social da longevidade e o financiamento dos sistemas previdenciários, sob a ótica do princípio da Solidariedade. --- Belém: Universidade Federal do Pará, 2011.

Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Jurídicas. – Universidade Federal do Pará, 2011.

Orientador: Prof. Dr. José Claudio M. de Brito Filho

1. Previdência Social. 2. Envelhecimento. 3. Solidariedade. 4. Longevidade. 5. Idosos. I. Título.

CDD: 368.400981

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho nasceu como desenvolvimento de minha tese de doutorado, na Universidade Federal do Pará e, neste sentido, agradeço à instituição que me proporcionou essa conclusão. Tenho dívidas com meu orientador, Professor Doutor José Claudio Monteiro de Brito Filho, exemplo de coerência, caráter e honestidade intelectual e humana. Alguém que faz da academia o exercício mais nobre de sua vocação de professor, a quem o Programa de Pós-Graduação em Direito muito deve honrar. Por sua disponibilidade, sugestões, críticas sempre construtivas e incentivo, desde a gestação do trabalho até aqui, agradeço imensamente.

Aos professores da Pós-Graduação, cujo convívio intelectual amadureceu o projeto da pesquisa. Registro, também, meus agradecimentos a todos os colegas da Pós-Graduação, de quem também muito aprendi nas nossas produtivas discussões em sala de aula. Ao Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, minha gratidão pela oportunidade de dar continuidade a este projeto e em especial ao Professor Doutor Antônio José de Mattos Neto, Diretor do ICJ.

Aos meus filhos muito amados Júlio e Eloisa, que sempre me incentivaram neste trabalho, inclusive com participação nas discussões entabuladas em torno do tema, sensíveis que são no acompanhamento dos mais idosos e cuja juventude física de ambos contrasta com o amadurecimento intelectual já assimilados nas suas experiências de vida. Ao Icarai Dantas, meu marido, que esteve sempre apoiando essa decisão de obtenção do título e do meu crescimento intelectual na academia. Com ele quero trilhar a vida, envelhecer, com grande amor.

À Rosa Lourenço, bibliotecária da Procuradoria Geral do Estado do Pará, pelo zelo profissional, e, mais que isso, pelo carinho dispensado na finalização das correções desta pesquisa.

Por fim, às pessoas idosas, que me inspiraram neste estudo, e, em especial, à minha mãe Nazaré Nassar, no vigor dos seus oitenta anos, a quem dedico especial carinho. Toda a inspiração da velhice ativa foi buscada nela, que sabe ultrapassar os limites temporais da idade, sempre com imensa vontade de viver. É claro que tudo o que foi feito só foi possível com a graça de Deus, a Quem levanto as mãos todos os dias para invocar as bênçãos necessárias para que o envelhecer da vida traga sabedoria, fé e esperança.

*When I get older losing my hair,  
 Many years from now.  
 Will you still be sending me a Valentine.  
 Birthday greetings bottle of wine.  
 If I'd been out till quarter to three.  
 Would you lock the door.  
 Will you still need me, will you still feed me,  
 When I'm sixty-four.*

*You'll be older too,  
 And if you say the word,  
 I could stay with you.*

*I could be handy, mending a fuse  
 When your lights have gone.  
 You can knit a sweater by the fireside  
 Sunday morning go for a ride,  
 Doing the garden, digging the weeds,  
 Who could ask for more?  
 Will you still need me, will you still feed me  
 When I'm sixty-four.*

*Every summer we can rent a cottage,  
 In the Isle of Wight, if it's not too dear  
 We shall scrimp and save  
 Grandchildren on your knee  
 Vera, Chuck and Dave*

*Send me a postcard, drop me a line,  
 Stating point of view  
 Indicate precisely what you mean to say  
 Yours sincerely wasting away  
 Give me your answer, fill in a form  
 Mine for evermore  
 Will you still need me, will you still feed me  
 When I'm sixty-four?*

(When I'm Sixty-Four)  
 The Beatles  
 Composição: Lennon e McCartney

## RESUMO

O tema é o envelhecimento populacional, sob o recorte da questão social da longevidade e o correlato tema do financiamento dos regimes previdenciários. A longevidade que se busca tão veementemente é fator de preocupação nas sociedades contemporâneas, sobretudo no enfrentamento das questões sociais relacionadas à velhice e à proteção social no campo da Seguridade Social. O trabalho está dividido em seis capítulos: no primeiro, estuda-se a correlação do decurso do tempo e sua interferência no declínio da pessoa humana, como noção fundamental para a compreensão da velhice. No segundo capítulo, analisa-se os significados dos conceitos relacionados ao envelhecimento, bem como das novas expressões emergentes, com destaque para a heterogeneidade da velhice e ênfase para o critério cronológico utilizado como parâmetro para o enquadramento legal do conceito de idoso. A definição da questão social do envelhecimento, tratada no terceiro capítulo, passa pela análise das estatísticas relacionadas ao novo grupo social em ascensão, que impõe adaptações da sociedade civil, da família e dos poderes públicos, com breve destaque à especificidade da condição feminina, explicitando particularidades diferenciadas na velhice entre os sexos. No quarto capítulo, dá-se ênfase às conquistas sociais relacionadas ao envelhecimento diante da legitimação e fundamentação dos direitos sociais à Previdência Social, como meios de efetivação de inclusão social e obtenção de dignidade na idade avançada. No quinto capítulo, o estudo demonstra que do envelhecimento populacional mundial surgem novas questões sociais e necessidades dos pontos de vista econômico, jurídico, político e social e que o direito fundamental à garantia da qualidade de vida na velhice se opera pela efetivação de políticas inclusivas a cargo do Estado, com ênfase à proteção previdenciária como direito fundamental. No sexto capítulo, elegeu-se estudar a Solidariedade como postulado fundamental dos princípios previdenciários, com destaque no argumento de que a lógica da Previdência não é a lógica do mercado, nem tampouco da soberania da ciência atuarial. Foi utilizada extensa bibliografia nacional interdisciplinar sobre os diversos assuntos constantes dos capítulos da tese, bem como de doutrina estrangeira, com ênfase para a literatura jurídica, como base de sustentação dos argumentos desenvolvidos ao longo do trabalho. Concluiu-se que as reformas previdenciárias e a pregação neoliberal na defesa do regime de capitalização não levam em conta a questão da equidade na formulação de uma política para a Previdência Social e que o Estado deve ser o principal responsável por garantir os direitos sociais fundamentais. Afirma-se, em se tratando de idosos, que a Solidariedade é uma exigência ética, mais que isso, uma ética de urgência.

**Palavras-chave:** Envelhecimento populacional. Seguridade Social. Previdência Social. Reformas Previdenciárias. Solidariedade Social.

## ABSTRACT

The central theme of this work is population aging and its pivotal correlation to longevity and social security funding. The longevity that is so intensely pursued is a factor of concern in contemporary society vis-à-vis related social questions of oldness and social protection in the area of the social security. This work is divided in six chapters. The first chapter ponders on the correlation between the progression of time and its consequences on the decline of human beings, as a basic notion for the understanding of the oldness. The second chapter examines the meaning of the concepts related to aging as well as of the newly emerging expressions on the diversity of oldness by underscoring the use of chronological criterion as the parameter for the legal definition of the concept of the old. In the third chapter, the definition of the social issue of the aging is studied. This definition is examined through a statistical analysis related to the new and growing social group that requires adaptations of the civil society, the family and government. In this context, the condition of women is also treated by pointing out differences in the oldness between the genders. In the fourth chapter, the emphasis is on the social achievements related to aging in light of the legitimation and justification of social rights of Social Security as an effective means of social inclusion and achieving dignity at old age. In the fifth chapter, it is demonstrated that new social questions emerge from the aging of the world population. Consequently, new social, political and economic questions demand novel policies by the government in order to guarantee the quality of life of the aging as a fundamental human right. In the sixth chapter, solidarity is suggested as the fundamental postulate upon which the principles of social security are based. Moreover, solidarity is argued to be the central logic of any pension plan and that it conflicts with the logic of the market or science. This work utilizes extensive, interdisciplinary, national bibliography on the various issues contained in the chapters of the thesis, as well as foreign doctrine, with emphasis on the legal literature, as the base of support of the arguments above-mentioned. It is concluded that social security reforms and the neoliberal preaching defense of capitalization do not take into account the issue of equity in formulating policies for Social Security and that the State should be the main responsible for guaranteeing fundamental social rights. This thesis advocates that, in the case of the elderly, solidarity is an ethical requirement, and above all, an ethic of urgency.

**Keywords:** Aging of the population. Social Security. Social security reforms. Social solidarity.

## RÉSUMÉ

Le thème est le vieillissement de la population, dans le cadre de la coupure de la question sociale de la longévité et la question corrélative du financement des régimes de retraite. La longévité qui est recherchée avec véhémence est un facteur de préoccupation dans les sociétés contemporaines, notamment dans les problèmes sociaux liés au vieillissement et à la protection sociale dans le domaine de la sécurité sociale. L'ouvrage est divisé en six chapitres : le premier, étudie la corrélation entre le cours du temps et de son ingérence dans le déclin de la personne humaine, un concept fondamental à la compréhension de la vieillesse. Dans le deuxième chapitre, se fait l'analyse des significations des concepts liés au vieillissement, ainsi que les nouvelles expressions en voie de l'hétérogénéité de la vieillesse et l'accent du critère chronologique utilisé comme paramètre pour le cadre juridique de la notion de personnes âgées. La définition de la question sociale du vieillissement, traitée dans le troisième chapitre, passe par l'analyse des statistiques liées sur la montée du nouveau groupe social, imposants des ajustements à la société civile, la famille et des autorités publiques, qui souligne, en bref, la spécificité de la condition féminine, expliquant différentes caractéristiques chez les personnes âgées entre les sexes. Dans le quatrième chapitre, l'accent est mis sur les réalisations sociales liées au vieillissement face à la légitimation et de la justification des droits sociaux à la sécurité sociale, comme un moyen efficace d'inclusion sociale et d'atteindre la dignité dans la vieillesse. Dans le cinquième chapitre, l'étude démontre que, a cause du vieillissement de la population mondiale, nouveaux enjeux sociaux apparaissent ainsi que des besoins du point de vue économique, juridique, politique et social et que le droit fondamental de garantir la qualité de vie dans la vieillesse est dû par la réalisation des politiques inclusives au détriment de l'État, en mettant l'accent sur la protection sociale comme un droit fondamental. Le sixième chapitre étudie la solidarité comme un postulat fondamental des principes de la pension, en mettant l'accent sur l'argument selon lequel la logique au régime de retraite n'est pas la logique du marché, ni de la souveraineté de la science actuarielle. Une vaste bibliographie nationale interdisciplinaire a été utilisée sur plusieurs questions contenues dans les chapitres de la thèse, ainsi que de doctrine étrangère, en mettant l'accent sur la littérature juridique, comme la base de soutien des arguments développés tout au long de l'ouvrage. La conclusion a été que cette réforme, de la sécurité sociale et la prédication néolibérales en défense du régime de financement, ne prennent pas en compte la question de l'équité dans l'élaboration d'une politique de sécurité sociale et que l'État devrait être le principal chargé de garantir les droits sociaux fondamentaux. Il est indiqué, dans le cas des personnes âgées, que la solidarité est une exigence éthique, plus que cela, une éthique de l'urgence.

**Mots clés:** Vieillissement de la population. Sécurité sociale. Protection sociale. Réformes de la sécurité sociale. Solidarité Sociale.

## LISTA DE SIGLAS

ABRAPP	Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar
AFP	Administradoras de Fundos de Pensão
ANFIP	Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
BD	Benefício Definitivo
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CD	Contribuição Definitiva
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EAPC	Entidade Aberta de Previdência Complementar
EAPP	Entidades Abertas de Previdência Privada
EC	Emenda Constitucional
EFPC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
EFPP	Entidades Fechadas de Previdência Privada
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPA	Fundação Perseu Abramo
FSE	Fundo Social Europeu
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência do Trabalhador Rural
IAFESP	Instituto Avançado de Formação Educacional
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Assistência e Previdência Municipal

IAPs	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPTEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILDES	Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PEA	População Economicamente Ativa
PERP	Plano de Poupança Popular
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIS	Programa de Integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime de Previdência próprio dos Servidores Públicos Civis
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGA	Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRP	Secretaria da Receita Previdenciária
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa Interna de Retorno
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 -	Esperanças de Vida ao Nascer – 1990/2010.....	92
Figura 2 -	População idosa no mundo – 1998/2051.....	93
Figura 3 -	BRASIL: Excedente feminino (em milhares) na população total – 1980/2050.....	119
Tabela 1 -	BRASIL: Participação relativa percentual da população por grupos de idade na população total – 1990/2050.....	120
Tabela 2 -	BRASIL: População residente, por situação de domicílio e sexo, segundo os grupos de idade – 2009.....	120
Tabela 3 -	Participação em % dos gastos da Seguridade Social de programas/ações selecionados – 2003/2007.....	212
Tabela 4 -	Distribuição dos servidores públicos por ente federado com RPPS – 2008.....	213
Tabela 5 -	BRASIL: Projeção do orçamento da Seguridade Social (em R\$ bilhões).....	226
Tabela 6 -	Tabela de contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e do trabalhador avulso, para pagamento de remuneração a partir de 1º de janeiro de 2001.....	227
Tabela 7 -	Aplicação das receitas da Seguridade Social – 1995/2005.....	228

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 TEMPO E VELHICE</b> .....	21
1.1 O SENTIDO CATEGORIAL DO TEMPO: O QUE É O TEMPO?.....	23
1.2 O TEMPO E O DIREITO: ÂMBITO DA AÇÃO HUMANA SOBRE O TEMPO.....	30
1.3 O TEMPO E A VELHICE: ÂMBITO DA AÇÃO DO TEMPO SOBRE OS SERES HUMANOS.....	35
<b>2 AS DIVERSAS ACEPÇÕES DOS CONCEITOS RELACIONADOS AO ENVELHECIMENTO</b> .....	48
2.1 INDETERMINAÇÃO CONCEITUAL DA VELHICE.....	52
2.2 DAS DIVERSAS ACEPÇÕES DOS CONCEITOS DE VELHO, VELHICE, IDOSO, APOSENTADO.....	56
2.2.1 <b>Velhice cronológica (temporal)</b> .....	58
2.2.2 <b>Velhice psicológica ou subjetiva</b> .....	62
2.2.3 <b>Velhice econômico-financeira: ex-trabalhador (inativo)</b> .....	64
2.2.4 <b>Velhice Social e legal: o Idoso (<i>personne âgée</i>)</b> .....	67
2.2.4.1 Uma nova identidade: o aposentado.....	69
2.3 CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE NA ERA DA LONGEVIDADE: A TERCEIRA IDADE E O ENVELHECIMENTO ATIVO.....	71
2.3.1 <b>Reprivatização da velhice: a problemática social do envelhecimento do trabalhador como responsabilidade individual</b> .....	77
<b>3 O FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: A LONGEVIDADE</b> .....	81
3.1 O ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO.....	83
3.1.1 <b>A Revolução da Longevidade</b> .....	88
3.2 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E ENVELHECIMENTO POPULACIONAL.....	91
3.2.1 <b>Breve visão da longevidade no panorama mundial</b> .....	97
3.3 A VELHICE COMO EXPERIÊNCIA HETEROGÊNEA.....	105
3.3.1 <b>A feminização da velhice</b> .....	108
3.4 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E ENVELHECIMENTO POPULACIONAL NO BRASIL.....	113
3.4.1 <b>Perfil da população idosa conforme dados do IBGE</b> .....	117
<b>4 OS DIREITOS HUMANOS E A SEGURIDADE SOCIAL</b> .....	122
4.1 ANÁLISE DO DIREITO À SEGURIDADE À LUZ DA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DOS DIREITOS HUMANOS.....	125
4.1.1 <b>Reconhecimento dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais como Direitos Humanos Fundamentais Autênticos</b> .....	126
4.2 LEGITIMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: A INCLUSÃO NO ROL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	138
4.2.1 <b>A Previdência Social em face da Teoria do Mínimo Existencial</b> ...	148
4.3 A GLOBALIZAÇÃO E O IMPACTO NOS GASTOS SOCIAIS DA PREVIDÊNCIA.....	154

5	<b>A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO SOCIAL E OS FUNDAMENTOS DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS.....</b>	168
5.1	BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	171
5.2	FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: TENDÊNCIA PRIVATISTA E MERCANTILISTA DOS CUSTOS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.....	185
5.2.1	<b>A Previdência Complementar: Capitalização (LC nº 109, de 2001).</b>	193
5.3	A GARANTIA FINANCEIRA PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	204
5.3.1	<b>Diversidade de fontes de custeio entre os Regimes Previdenciários: RGPS e RPPS.....</b>	206
5.3.2	<b>Diversidade de fontes de custeio entre a Previdência Social e a Assistência Social.....</b>	214
5.3.3	<b>O orçamento da Seguridade Social e o Déficit do Regime Geral da Previdência Social - RGPS.....</b>	219
5.4	AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS: A LONGEVIDADE COMO CAUSA E AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	231
5.4.1	<b>Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.....</b>	240
5.4.2	<b>A Nova Reforma da Previdência Introduzida pelas Emendas Constitucionais nºs 41 de 2003 e 47 de 2005.....</b>	244
6	<b>A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE</b>	252
6.1	PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE: DA SOLIDARIEDADE CLÁSSICA À SOLIDARIEDADE JURÍDICA.....	255
6.1.1	<b>O princípio da Solidariedade Social: a velhice como ‘contingência’ ou ‘risco social’ compartilhado pela coletividade</b>	267
6.2	O PRINCÍPIO ESTRUTURAL DA SOLIDARIEDADE: FUNDAMENTO DAS ADINS Nº 3.105/DF E 3.128/DF.....	271
6.3	A SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL: O MODELO PÚBLICO DE REPARTIÇÃO SIMPLES COMO REGIME DE FINANCIAMENTO SOLIDÁRIO.....	279
6.4	SOLIDARIEDADE SOCIAL E O PRINCÍPIO DA AFETAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESTINADAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	287
6.5	LIMITES MATERIAIS DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS: A SOLIDARIEDADE COMO FUNDAMENTO AXIOLÓGICO DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS.....	292
6.5.1	<b>O princípio da Proibição de Retrocesso Jusfundamental.....</b>	297
6.6	REFLEXÕES PARA O DEBATE PÚBLICO VISANDO MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À QUESTÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, NO BRASIL.....	306
	<b>CONCLUSÕES.....</b>	313
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	321

## INTRODUÇÃO

O tema é o envelhecimento populacional, sob o recorte da questão social contemporânea da longevidade e o correlato tema do financiamento dos sistemas previdenciários, sob a ótica do princípio da Solidariedade Social. Nas últimas décadas observou-se um nítido processo de envelhecimento demográfico. A Organização das Nações Unidas (ONU) considera o período de 1975 a 2025 a 'Era do Envelhecimento'.

Esse processo de envelhecimento repercute nas diferentes esferas da estrutura social, econômica, política e cultural da sociedade, uma vez que os idosos possuem demandas específicas para obtenção de adequadas condições de vida. Estas demandas, entre elas a Previdência Social, fizeram da velhice tema privilegiado de investigação nas distintas áreas de conhecimento. A pressão fiscal associada ao envelhecimento da população, é um fenômeno comum à maioria dos países do mundo e dista de ser uma exclusividade brasileira.

Como este trabalho deriva de uma tese de doutorado cujo objetivo foi investigar, especificamente, a experiência da velhice no contexto da questão previdenciária, priorizamos a leitura da bibliografia jurídica nacional, incursionando também em outras disciplinas das ciências humanas, além das indispensáveis citações de relevantes obras internacionais sobre os temas tratados nos capítulos da pesquisa.

A velhice assusta<sup>1</sup> e é tratada com espanto e perplexidade, dado que é o destino natural e inexorável, comum de todo ser vivente. O envelhecimento é dinâmico, se protraí no tempo, um processo contínuo que leva à velhice e que compreende o período de passagem da vida adulta ativa para a senescência.

O envelhecimento não é senão a ação do tempo sobre os seres vivos<sup>2</sup>. O tempo opera como fator decisivo para a observação da passagem das diversas faixas etárias e conduz o homem inexoravelmente às alterações fisiológicas, psíquicas e espirituais, culminando com a morte. No processo de envelhecimento a análise do tempo é fundamental.

---

<sup>1</sup> BARROS, Myriam Moraes Lins de. *Velhice ou Terceira Idade?* Apresentação. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 7.

<sup>2</sup> FORETTE, Françoise. *A revolução da longevidade*. Tradução de Mariana Jacob. São Paulo: Globo, 1998, p. 129.

A velhice não é homogênea, porque as diferenças individuais e coletivas coexistem com ela, o que se opõe à tendência da sociedade moderna em homogeneizá-la num único grupo etário normativamente iniciado aos 60 ou 65 anos de idade, na média mundial. O processo de envelhecimento é diferenciado segundo o grupo social, a cultura, fatores econômicos, genéticos, em função do sexo a que pertence o indivíduo na sociedade etc.

A velhice traz consigo a inexorável e natural vulnerabilidade das pessoas que estão em processo de envelhecimento e com isso o afastamento do convívio social, sobretudo nas sociedades contemporâneas em que o capital, a força física e o culto à juventude são preponderantes para a preservação do *status* social. Sob essa lógica, o capital define o tempo do aproveitamento do potencial humano, como fica expresso na clássica crítica de Marx para quem a economia de tempo e a distribuição programada do tempo de trabalho são leis básicas da economia capitalista.

O tratamento da velhice é ainda hodiernamente encarado de forma piedosa, assistencialista, inclusive no que diz respeito à Seguridade Social (tema estudado sob o enfoque do subsistema da Previdência Social) o que acentua as desigualdades sociais entre gerações. Criamos um mundo social constituído por jovens e velhos, sendo que a juventude está permanentemente do lado dos ganhadores e os idosos do lado dos perdedores ou marginalizados, descartados do mundo do capital. O homem quer ter longevidade, mas é paradoxal que, quando a alcança, a despreze e não a prestigie com valores de cidadania e dignidade. Quando se alcança a velhice, desvela-se a exclusão e discriminação pela idade.

Um dos traços ontológicos das sociedades capitalistas é ser avassaladora para aqueles que envelhecem: o velho e o novo estão sempre em relação de conflituosidade e geralmente os mais idosos não são incluídos no mercado de trabalho produtivo, conseqüentemente, excluídos da proteção previdenciária. O tempo da velhice não é prestigiado pela sociedade e nem pelas normas jurídicas. Diante da longevidade que está em alta na escala global, o homem moderno necessita e está mudando sua postura e compreensão das necessidades e da questão social do envelhecimento.

Os dados sociais dos países capitalistas, tais como o surgimento de população longeva, apontam para a urgência de mudanças de perspectivas políticas, econômicas e jurídicas voltadas ao envelhecimento. Urge a adequação do

crescimento da população idosa à nova questão social da longevidade e da realidade mundial de competitividade e produtividade e a preservação dos direitos humanos sociais do envelhecimento, entre eles, o direito à Previdência digna, que exsurge como direito fundamental nas constituições dos Estados de Direito de matriz ocidental, ‘Estados Constitucionais’, no dizer de J.J. Gomes Canotilho<sup>3</sup>, nos quais se fazem imprescindíveis os elementos democrático e social.

Não se trata de inserir a população idosa num efetivo processo de conscientização da sua importância dentro do mercado do capital, como novo segmento consumidor, mas de priorizar e prestigiar a maturidade, conferindo-lhe um novo perfil de dignidade e cidadania. Urge que se proceda a ajustes históricos necessários para o incremento da inclusão da pessoa idosa, de acordo com suas limitações e condições peculiares, exorcizando os obstáculos à desvalorização do homem velho, que ingressa na inatividade.

Como se observa, é a busca da dignidade do idoso, da valorização dos direitos da ancianidade, da recuperação da importância da maturidade que deve orientar a lógica das leis, das políticas públicas, das relações privadas e familiares: tornar mais digno o que, historicamente, está eivado de desigualdades e discriminações. É preciso destacar o caráter da absoluta prioridade da proteção ao envelhecimento e identificar as peculiaridades do novo (velho) segmento populacional.

A partir do século XIX, resultado das melhores condições de vida, da globalização<sup>4</sup>, surge um novo segmento de pessoas que conquistam a longevidade e, paralelamente, emergem novas exigências sociais, econômicas e políticas no desempenho de cidadania, e, por via de consequência, novas obrigações sociais se impõem ao Estado e à sociedade. Surgem os novos direitos sociais decorrentes da

---

<sup>3</sup> Canotilho explica que o Estado Constitucional deve ser Estado de Direito e Estado Democrático; configura a Constituição como uma estrutura política conformadora do Estado, informada pelos princípios da vinculação do Estado ao Direito, garantia dos direitos fundamentais, divisão de poderes e democracia (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. COIMBRA: Almedina, 1999, p. 88-89).

<sup>4</sup> A “globalização” é algo que se constitui, pouco a pouco, a partir da crise do capitalismo, que ocorre desde 1973, e que, sob o impulso da revolução científico-tecnológica, atinge notável impulso nas décadas de 80 e 90. Enquanto processo material, de natureza sócio histórica, ela se caracteriza por ser constituída pelo entrelaçamento da dimensão *comercial, produtiva e financeira*. A globalização representa o incremento dos fluxos de capitais, que não se prendem mais aos limites dos Estados Nacionais, assumindo uma interconexão planetária. Como traço predominante e peculiar observa-se o processo de financeirização, intrínseca e básica característica do capitalismo moderno. (BRAGA, J. C. S. *A financeirização da riqueza. Economia e sociedade*. IE/Unicamp, 1993, p. 25-57).

longevidade, com características diferentes dos períodos anteriores. A Seguridade Social é expressão eloquente desses novos direitos sociais de caráter fundamental.

A velhice humana enfatiza uma nova questão social e política, rompendo com o estigma<sup>5</sup> que foi mantido até o final da primeira metade do século XIX.

Historicamente enfocada como fenômeno físico e restrito à esfera familiar ou privada, torna-se uma questão central nos debates sobre o planejamento das políticas públicas. O aumento quantitativo deste grupo transforma o envelhecimento numa questão social e um dos principais desafios políticos para o século XXI. Reconhecida como um rito de exclusão, a aposentadoria marca oficialmente a entrada do indivíduo no mundo da velhice, com todas as dificuldades, perdas e representações sociais excludentes.

Com essas premissas, o trabalho está dividido em seis partes: no capítulo primeiro estudamos a correlação do decurso do tempo e sua interferência no declínio da pessoa humana; a databilidade, ou seja, a capacidade de o tempo ser contado evoca o caráter do estiramento do tempo, o cálculo do tempo astronômico e do tempo calendário, medidas do tempo jurídico, do ingresso da pessoa humana na velhice, do tempo para fazer ou não fazer. O estudo do tempo, correlacionado com o próprio envelhecimento humano, será de extrema relevância para a compreensão das necessidades emergentes da população longeva em face da vulnerabilidade decorrente da ação do tempo sobre os seres humanos.

No segundo capítulo estudaremos os significados do envelhecimento com novas expressões da nova questão social, chamando atenção para os aspectos humano e social da inclusão do conceito de idoso na categoria de cidadão ativo e digno de proteção jurídica, por meio de políticas sociais e do reconhecimento da Previdência Social como direito humano social reconhecido pelos Tratados Internacionais e Cartas Fundamentais dos Estados Nacionais, em especial, no Brasil.

A definição da questão social do envelhecimento, assunto do terceiro capítulo, passa pela análise dos aspectos relacionados à expansão do novo grupo

---

<sup>5</sup> O conceito de estigma é definido por Goffman como um atributo ou uma identidade social que marca pessoas ou grupos para ser objetos de completa desvalorização, independentemente de seus outros atributos. No caso da velhice, o estigma do envelhecimento, limita o acesso a importantes domínios da vida, afetando diretamente o status social, o bem-estar psicológico e a saúde dos excluídos. (GOFFMAN, E. *Notes on the management of spoiled identity*. Nova York, Prentice Hall, 1963. *Apud* NERI, Anita Liberalesso. *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade*. São Paulo: Perseu Abramo, Edições SESC SP, 2007, p. 37).

social em ascensão, que impõe adaptações da sociedade civil, da família e dos poderes públicos, no reconhecimento social e jurídico dos problemas que o afetam, de instrumentos legais, de novas necessidades econômicas que servem de meio para resolução dos problemas decorrentes da longevidade. Far-se-á indispensável o estudo de aspectos gerais relacionados à vulnerabilidade do idoso, haja vista que o envelhecimento é um processo heterogêneo, diferenciado por sexo, raça, situação geográfica e, principalmente, classe social, cujas diferenças devem ser diagnosticadas e minimizadas por meio de políticas públicas. Não deixamos de dar breve destaque à especificidade da condição feminina, explicitando particularidades diferenciadas na velhice dos homens e das mulheres. A questão social dá ênfase à situação da longevidade num momento especial do desenvolvimento tecnológico e de avanços da sociedade contemporânea.

No quarto capítulo estudaremos as questões sociais relacionadas ao envelhecimento diante da legitimação e fundamentação dos direitos sociais à Previdência Social e aposentadoria na velhice, como meios de efetivação de inclusão social e obtenção de dignidade na idade avançada. Escolhemos por enveredar pela ótica do Direito Constitucional positivo pátrio, sem prejuízo de fazer incursões nos instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais no campo internacional e na doutrina do direito comparado.

No quinto capítulo nosso estudo pretende demonstrar que do envelhecimento populacional mundial surgem novas questões sociais e necessidades dos pontos de vista econômico, jurídico, político e social e que o direito fundamental à garantia da qualidade de vida na velhice se opera pela efetivação de políticas inclusivas a cargo do Estado, com ênfase à proteção previdenciária como direito fundamental. Para cumprir essa missão, trataremos da fundamentalidade dos direitos sociais, sob o ponto de vista da evolução histórica das conquistas alcançadas no ordenamento constitucional, com inserção no campo do direito fundamental à Previdência Social, das conquistas e retrocessos, com objetivo sempre direcionado à efetividade do princípio da Solidariedade Social. Os regimes previdenciários e, em especial, o Regime Geral da Previdência Social serão estudados como um direito pactuado desde o início da vida do trabalhador, cujas consequências primordiais são a efetividade da garantia da velhice digna e a Solidariedade entre as gerações.

No sexto capítulo elegemos estudar a Solidariedade como postulado fundamental dos princípios previdenciários. Avulta-se-lhe a importância na Previdência Social, com ênfase no argumento de que a lógica da Previdência não é a lógica do mercado, da necessidade estrita de encontro de contas ou da soberania da ciência atuarial. Não podemos nos desprender das raízes constitucionais que lhe emprestam validade, quais sejam, os valores de Justiça Social, redução das desigualdades, dignidade da pessoa humana, Solidariedade, entre outros que se encontram na base de nosso modelo de Seguridade Social.

O estudo concentra-se primordialmente na Previdência Social pública, um dos subsistemas da Seguridade Social, identificado como Regime Geral da Previdência Social, até pelo seu papel preponderante na sistemática protetiva brasileira e a tendência natural de absorver os demais. Todavia, algumas considerações são feitas sobre os regimes próprios, entre eles os dos servidores públicos, de modo a assinalar suas diferenças, características básicas e aspectos relacionados ao financiamento dos benefícios previdenciários.

Sob a perspectiva do princípio da Solidariedade, pretende-se demonstrar que a política previdenciária é uma das mais antigas formas de respostas à problemática social do envelhecimento. Por conseguinte, deve representar um dos principais mecanismos de intervenção do Estado que não pode ser mero regulador, normatizador, mas responsável pelas estruturas de proteção social.

## 1 TEMPO E VELHICE

*Há um momento para tudo e um tempo para todo propósito debaixo do céu.  
Tempo de nascer e tempo de morrer; tempo de plantar, e tempo para  
arrancar a planta...*  
(Eclesiastes, 3,1-8)

O envelhecimento é o resultado natural do decurso do tempo e a passagem da pessoa humana para a velhice é seu consectário. A questão temporal e a sua correlação com a velhice é inevitável e inexorável para a compreensão do tema sob diversos ângulos das pesquisas científicas relativas ao assunto estudado.

A dimensão temporal do mundo, observada por nossos ancestrais mais remotos, sempre foi objeto de preocupação e de infindável indagação sob o ponto de vista da Física, da Filosofia, da Sociologia, da Biologia, da Astronomia, da Cosmologia etc.

Os debates em torno do tempo tendem a se tornar estreitamente dogmáticos. A razão disso é que o pensamento a respeito do tempo mobiliza os conflitos entre nossa certeza de sua passagem e a expectativa sobre a vida eterna. Nesse tumulto, segundo Whitrow, além das equações de campo e de onda, além da evolução por seleção natural, além da Psicologia e da Sociologia, artes, letras e religiões, a passagem do tempo permanece sempre um mistério racional enraizado na incompletude da natureza<sup>6</sup>.

A experiência humana do tempo é complexa: a juventude, a velhice e a morte entrelaçam-se de forma intrincada e intrigante, difícil de ser esclarecida, todavia reconhecida em todas as grandes filosofias e religiões.

O tempo é componente de todas as formas de conhecimento humano, de todos os modos de expressão, aspecto fundamental no entendimento do Universo. É o elemento balizador da própria existência do ser humano e, por evidente, dos seres vivos em geral.

Na civilização moderna, o conceito do tempo domina de tal forma a nossa existência que parece ser uma necessidade inevitável de pensamento. A tensão resultante da constatação de que toda criatura vive, nasce e morre, incluindo o próprio homem, leva o ser humano a formas de escape do inexorável fluxo do

---

<sup>6</sup> WHITROW, G.J. *O que é o tempo?* Uma visão clássica sobre a natureza do tempo. Tradução de Maria Ignez Duque Estrada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005, p. 11.

tempo, passando a conviver com certo pensamento de eternidade ou pelo menos parecendo ser estável as formas e apresentações de vida sobre a terra.

Desde a origem do pensar filosófico o tempo é um enigma e um desafio insolúvel que se apresenta ante a capacidade de compreensão do homem. A temporalidade constitui não somente uma característica principal do ser que somos, mas também aquela que, mais que qualquer outra, assinala a relação do ser enquanto ser humano. A compreensão do sentido da ação do tempo em nós e sua possível vulnerabilidade se vinculam à inexorável condição dos seres humanos enquanto considerados seres temporais. Vivemos no *Chronos*<sup>7</sup>. A temporalidade é constitutiva da existência humana e dela derivam as transformações de cada um de nós, inclusive nosso próprio envelhecimento. Não existem respostas fáceis sobre essa temporalidade.

Embora nossa percepção de tempo tenha muitos aspectos subjetivos e até mesmo sociológicos, ela se baseia em fator objetivo que fornece um controle externo do *timing* de nossos processos fisiológicos. Esse fator objetivo é o que chamamos de tempo físico. A essência do tempo é sua natureza transitória. O estudo do tempo deu ensejo a intensas discussões ao longo dos séculos, o que é natural pela dimensão da passagem do tempo sobre os seres vivos e o universo em geral<sup>8</sup>.

A breve incursão pela temporalidade justifica-se por ser ele, o próprio tempo, a causa e fundamento de toda a questão social relacionada à idade avançada. A longevidade que queremos tão veementemente para nossas vidas, decorrente da conquista e ganho de tempo de vida, é também fator de preocupação nas sociedades contemporâneas, sobretudo no que concerne ao enfrentamento das questões sociais relacionadas à velhice e à proteção social no campo da Previdência Social, assunto central de nossa pesquisa.

---

<sup>7</sup> Na mitologia grega, Chronos ou Khronos (em grego Χρόνος, que significa 'tempo'; em latim Chronus) era a personificação do tempo. Também era habitual chamar-lhe Eón ou Aión (em grego Αἰών). Os gregos antigos tinham duas palavras para o tempo: chronos e kairos. Enquanto chronos refere-se ao tempo cronológico, ou sequencial, que pode ser medido, kairos refere-se a um momento indeterminado no tempo, em que algo especial acontece, em Teologia, é "o tempo de Deus". In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Chronos&oldid=27411647>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

<sup>8</sup> A associação íntima do tempo com o Universo remonta a Platão. Enquanto o espaço era visto por Platão como uma estrutura preexistente na qual o Universo se encaixava, o tempo em si era produzido pelo Universo. Pois o Universo está sujeito à mudança, e o tempo é o aspecto de mudança que preenche a lacuna entre os dois – a imagem móvel da eternidade, segundo sua famosa frase (WHITROW, G.J., *Op. cit.*, 2005, p. 164).

## 1.1 O SENTIDO CATEGORIAL DO TEMPO: O QUE É O TEMPO?

Tudo envelhece sob a ação do tempo, tudo se apaga graças ao tempo.  
(Aristóteles)

Em 1914, numa rua de Londres, o poeta russo Samuel Marshak, sem dominar o idioma inglês, questionou a um cidadão que passava: - *Por favor, o que é o tempo?*. Conta-se que o homem ficou muito surpreso e retrucou: - *Mas essa é uma questão filosófica. Por que está perguntando para mim?*<sup>9</sup>

O conceito de tempo nunca deixou de intrigar os pensadores de todas as áreas do conhecimento e que estudaram o assunto. O tempo é visto pelo homem comum como a ordem na qual os eventos ocorrem e sempre foi tratado como um conceito adquirido por vivência, indecifrável e indescritível em palavras.

O que significa dizer *sentidos do tempo* ou *significados do tempo*? A multiplicidade de acepções que o vocábulo “tempo” e “sentido” possibilitam tornariam inviável qualquer tentativa de esgotamento do tema posto, ainda que o estudo enveredasse por altas questões filosóficas, mescladas com argumentos da física e de outras ciências ou áreas do conhecimento humano.

Desse modo, não se pretende adentrar no âmago das indagações filosóficas sobre o tempo mas, com o auxílio delas, buscar, nos conceitos e significados, a correlação do decurso do tempo e as consequências relacionadas ao envelhecimento humano que, em termos gerais, é o processo que acompanha o organismo do nascimento à morte.

Tal como na célebre metáfora medieval do “anão sentado nas costas do gigante” expressa por Newton em uma carta de 1676 endereçada a Robert Hooke, a respeito da natureza da luz (*Se enxerguei além dos outros é porque estava no ombro de gigantes*), acreditaremos poder enxergar ao menos de longe o enlaçamento dos diferentes aspectos da problemática do decurso do tempo e a sua ação no processo de envelhecimento da espécie humana. Esse aforismo representou o reconhecimento da natureza cumulativa do saber humano<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> *Idem, ibidem*, p. 15.

<sup>10</sup> A carta assim estava redigida: “*Você valoriza excessivamente minha capacidade de pesquisa sobre esse assunto*”. Descartes deu um grande passo. E você acrescentou muito, de diversas formas, especialmente, quando considerou as cores das placas finas em termos filosóficos. “*Se consigo ver mais longe é por estar sobre os ombros de gigantes*”. WHITROW, G.J., *Op. cit.*, 2005. p. 7.

Segundo Paul Ricoeur, para Platão o tempo nasceu quando um ser divino colocou ordem e estruturou o caos primitivo. Em *O Timeu*, tratou do tempo, sustentando *que não produzimos o tempo, mas que ele nos rodeia, circunda e domina com sua terrível potência*<sup>11</sup>.

Para o filósofo pós-socrático, o tempo tem origem cosmológica, cuja compreensão encontra fundamento na distinção entre o "ser" e o "não ser". O mundo do "ser" é fundamental e não está sujeito a mutações, sendo eternamente o mesmo. Este mundo é o mundo das ideias, apreensível apenas pela inteligência e pode ser entendido utilizando-se a razão. Do mundo do "não ser" fazem parte as sensações, que são irracionais, porque dependem essencialmente de cada pessoa.

Para Platão, este mundo é irreal. O domínio do tempo estaria nesse segundo mundo, assim como tudo o que se observa no universo físico, tendo assim menor importância. Na linha de raciocínio do filósofo o tempo essencialmente não existe, uma vez que faz parte do mundo das sensações<sup>12</sup>.

Parmenides (530 - 460 a.C.<sup>13</sup>), criador da argumentação estritamente dedutiva e da discussão lógica, defendia o ponto de vista de que todas as transformações que observamos no mundo físico resultam da nossa percepção, isto é, de um processo mental. Para o filósofo, o tempo não pertence a nada que seja verdadeiramente real, apenas ao mundo logicamente insatisfatório das aparências que nos é revelado pelos sentidos. A realidade para Parmenides seria ao mesmo tempo indivisível e destituída do conceito de tempo<sup>14</sup>.

Um dos discípulos de Parmenides, Zenon de Eleia (505 - ? a.C.), apresentou alguns paradoxos sobre o tempo, dos quais o mais famoso é aquele do corredor Aquiles e da tartaruga. Esses paradoxos tinham a intenção de questionar o conceito de tempo.

---

<sup>11</sup> RICOEUR, Paul. *Tempo e Narrativa*. Tradução de Roberto Leal Ferreira e revisão técnica de Maria da Penha Villela-Petit. Campinas: Papyrus, 1997. Tomo III, p. 26.

<sup>12</sup> WHITROW, G.J, *Op. cit.*, 2005. p. 164-165.

<sup>13</sup> Utiliza-se a abreviatura "a.C." para designar os anos "antes de Cristo" ou "antes da Era Comum" "(AEC)". Esta era cronológica ("Era Cristã" ou "Era Comum"), que é globalmente adaptada, mesmo em países de cultura majoritariamente não-cristã, para efeitos de unanimidade de critérios em vários âmbitos, como o científico e comercial, foi organizado de forma a contar o suposto ano do nascimento de Cristo como ano 1, marcando uma linha divisória no tempo. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Anno\\_Domini&oldid=27187602](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Anno_Domini&oldid=27187602)>. Acesso em: 3 nov. 2011.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*, p. 166.

No caso de Aquiles e a tartaruga, Zenon procura provar que o movimento é impossível se o tempo puder ser subdividido indefinidamente em intervalos cada vez menores<sup>15</sup>.

As ideias acerca da natureza do tempo se propalaram ao longo da história. O conceito de tempo recebeu sua primeira e até hoje imprescindível análise sistemática no quarto livro da Física de Aristóteles<sup>16</sup>, mais especificamente nos capítulos 10 ao capítulo 14, onde se encontra a análise mais fecunda e mais precisa acerca da definição do tempo em seu sentido físico, que alguns denominaram “o Tratado do Tempo”.<sup>17</sup>

A importância do Tratado para a história da filosofia é incalculável, pois é impossível conceber qualquer tentativa séria de pensar o problema do tempo, desde Plotino até Bergson e Heidegger, passando por Tomás de Aquino, Kant, Hegel, Schelling e Husserl, que não tivesse de colocar-se a favor ou contra as ideias expostas com concisão e profundidade nesse tratado do tempo<sup>18</sup>.

Aristóteles é o precursor daqueles que consideram o tempo fundamental para o Universo. Considerava importante o mundo observado e entendia a noção do tempo como intrínseca ao Universo.

Na filosofia aristotélica o mundo existia na forma de seu modelo cosmológico geocêntrico (a Terra estática no centro dos outros astros) desde sempre. Como a maioria dos pensadores gregos da época, não acreditava na ideia de um momento inicial da criação do Universo, que foi dada para o mundo ocidental pela tradição judaico-cristã. Para o filósofo o tempo também tem um efeito extintivo, argumentando que... “tudo envelhece sob a ação do tempo, tudo se apaga graças ao tempo”.<sup>19</sup>

A crença no modelo cíclico de tempo era um aspecto comum a várias culturas antigas, e caracterizava em particular as ideias cosmológicas gregas,

---

<sup>15</sup> O paradoxo consiste no seguinte: o corredor Aquiles persegue uma tartaruga. Os dois iniciam o movimento num determinado instante de tempo. Para cada distância percorrida pelo corredor a tartaruga avançaria certa distância. Por exemplo, quando o corredor atingisse o ponto do qual a tartaruga partiu ela já estaria a outra distância. Quando o corredor atingisse essa distância a tartaruga estaria numa outra posição. E assim por diante. Não seria pois possível ao corredor alcançar a tartaruga. In: *O conceito de tempo entre os filósofos desde a antiguidade | e-física*. Disponível em: <<http://efisica.if.usp.br/mecanica/curioso/tempo/antiquidade/>> Acesso em: 29 ago. 2010.

<sup>16</sup> Estagira, Macedônia. 384 a.C – Cálcis, Eubéia. 322 a.C. Foi aluno de Platão.

<sup>17</sup> PUENTE, Fernando Rey. *Os sentidos do tempo em Aristóteles*. São Paulo:Loyola, 2001, p. 47.

<sup>18</sup> *Idem, ibidem*, p. 15.

<sup>19</sup> *Idem, ibidem*, p. 51-54.

sobretudo na época helênica. O tempo cíclico ou não cíclico, portanto, aparece como uma das questões relativas às características do tempo desde as origens da ciência ocidental, decorrência natural dos inúmeros fenômenos periódicos na natureza: as marés, as estações sazonais, os dias sucedendo as noites, e assim por diante.

Esses fatos conhecidos desde as civilizações mais antigas, sendo evidentes fenômenos cíclicos, levaram as civilizações primitivas, bem como os pensadores da Antigüidade a imaginar que o tempo também seria circular, ou seja, a natureza evoluiria de forma a se repetir, indeterminadamente.

O tempo cíclico dos gregos derivava também da ideia de perfeição, sempre presente na filosofia natural grega. A mesma ideia os induziu à escolha do círculo, uma figura perfeita, para a trajetória dos corpos celestes. Em sua "Física", ainda Aristóteles<sup>20</sup>, afirma que "existe um círculo em todos os objetos que tem um movimento natural". Isto se deve ao fato de os objetos serem discriminados pelo tempo, o início e o fim, em conformidade com um círculo; porque até mesmo o tempo deve ser pensado como circular.

Para os estóicos<sup>21</sup>, seguidores da doutrina denominada estoicismo que se caracteriza pela consideração do problema moral, sempre que os planetas voltassem à sua posição original, que seria o início do tempo cósmico, o Universo recomeçaria de novo. Na América Central, os Maias acreditavam, igualmente, num tempo cíclico. A história se repetiria depois de um período de 260 anos, o *lamat* dos Maias<sup>22</sup>.

A ideia de um *tempo linear*, sem retornos, parece ter sido defendida apenas pelos hebreus e os persas zoroastras. Essa filosofia foi incorporada pelos cristãos, posteriormente. Nosso conceito moderno de tempo teve a influência dos cristãos que introduziram a crença em acontecimentos únicos, como por exemplo, a crucificação e ressurreição de Cristo (considerou-se a doutrina central da

<sup>20</sup> PUENTE, Fernando Rey. *Op. cit.*, 2001. p. 15.

<sup>21</sup> Os estóicos eram filósofos seguidores da doutrina chamada estoicismo que é caracterizada pela consideração do problema moral, e que tinha como ideal atingir a felicidade suprema pelo estado de alma em equilíbrio e moderação na escolha entre os prazeres sensíveis e os espirituais. São representantes ilustres dos estócios os gregos Zenão de Cicio (340-264 a.C.) e Cleanto (séc. III a.C.), e os romanos Epicteto e Marco Aurélio (121-180). In: *O conceito de tempo entre os filósofos desde a antiguidade | e-física*. Disponível em: <<http://efisica.if.usp.br/mecanica/curioso/tempo/antiguidade/>>. Acesso em: 29 ago. 2010.

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.cepa.if.usp.br/e-fisica/mecanica/curioso/cap03/cap3framebaixo.php>> Acesso em: 12 dez. 2009.

Crucificação um evento único no tempo, não sujeito à repetição, cujo resultado seria o tempo linear e não cíclico).

Para a filosofia cristã esses fenômenos não se repetirão na história da humanidade: o livro do apocalipse, que descreve o fim de um mundo, indica para os seus seguidores que haverá o encerramento de um ciclo que não se repetirá mais.

No século IV, Santo Agostinho<sup>23</sup> (Tagaste, na Numídia, hoje Souk Ahras, 354-430) respondeu à indagação sobre o que é o tempo da seguinte forma: *se ninguém me perguntar, eu sei; se o quiser explicar a quem me fizer a pergunta, já não sei*<sup>24</sup>.

Sobre o conceito do tempo, no Livro XI da sua conhecida obra denominada *Confissões*, escreveu:

Ouvi dizer a um homem instruído que o tempo não é mais do que o movimento do Sol, da Lua e dos astros. Não concordei!!! Porque não seria antes o movimento de todos os corpos? Se os astros parassem e continuasse a mover-se a roda do oleiro, deixaria de haver tempo para medirmos as suas voltas? Não poderíamos dizer que estes se realizam em espaços iguais, ou, se a roda umas vezes se movesse mais devagar, outras depressa, não poderíamos afirmar que umas voltas demoravam mais, outras menos?<sup>25</sup>

A concepção do tempo, tal é exposta nas *Confissões*, tem sido objeto de renovados estudos ao longo dos séculos. Deve-se a Santo Agostinho o tema da tridimensionalidade da temporalidade atribuída à alma, que afirma a existência de três tempos: o passado, o presente e o futuro. O presente do passado é a memória; o presente do presente é a visão; o presente do futuro é a expectativa<sup>26</sup>.

A importância cada vez maior da ideia de tempo que surgiu com a revolução científica do século XVII levou os filósofos<sup>27</sup> a investigarem a natureza desse conceito e seu papel na ocorrência dos fenômenos.

Einstein deu a maior contribuição para a compreensão do tempo quando formulou sua teoria da relatividade especial, concluindo que a passagem do tempo

<sup>23</sup> AGOSTINHO, Santo. *Confissões*. Tradução de Maria Luíza Jardim Amarante. Revisão de Antonio da Silveira Mendonça. São Paulo: Paulinas, 1984, p. 1-11.

<sup>24</sup> COMTE-Sponville, André. *O ser-tempo*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 17.

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://efisica.if.usp.br/mecanica/curioso/tempo/antiquidade/>> Acesso em: 29 ago.2010.

<sup>26</sup> RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Tradução de Alain François. Campinas: UNICAMP, 2007, p. 364.

<sup>27</sup> Escreveram obras sobre o tempo: Henri Bergson (Paris, 1859 – m. 1941), em 1907, *Ensaio sobre os Dados Imediatos da Consciência, Matéria e Memória*. Albert Einstein (Ulm, Alemanha, 1879 – Princeton, EUA, 1955), criador da teoria da relatividade: na teoria de Einstein o tempo perde todo o caráter de absoluto, de metafísico, de intuitivo, de evolutivo e torna-se plenamente medida relativa do movimento.

deve ser vista como mero aspecto da nossa consciência sem qualquer significação física objetiva. O conceito de tempo e espaço é subordinado pelo cientista.

Heidegger<sup>28</sup> propõe uma análise da temporalidade que articula as três instâncias temporais do futuro, do passado e do presente. Em *Ser e Tempo* enfatiza que é no tempo que os acontecimentos ocorrem. O ser-no tempo é a maneira temporal de ser no mundo. A databilidade, ou seja, a capacidade de o tempo ser contado, evoca o caráter do estiramento do tempo, o cálculo do tempo astronômico e do tempo calendário, medidas ritmadas do dia e da noite, do repouso e do sono, do tempo oportuno e inoportuno, do tempo para fazer ou não fazer.

Segundo *Ser e Tempo*, a temporalidade é a dimensão fundamental da existência. Assumindo seu passado e tendo um projeto para o futuro, o homem afirmaria sua presença. O temporal é aquilo que está no tempo e é determinado por este; significa o transitório, o que passa no decurso do tempo.<sup>29</sup>

Para Emmanuel Kant (1724-1804), apesar de ser essencial como parte da nossa experiência, o tempo é destituído de realidade: "tempo não é algo objetivo, não é uma substância, nem um acidente, nem uma relação, mas uma condição subjetiva, necessariamente devida à natureza da mente humana."<sup>30</sup> Uma possibilidade, para essa teoria do subjetivismo do tempo é negar a sua realidade.

Essa negação se encontra em trabalhos de filósofos tão antigos quanto Parmênides e Platão, como em outros mais recentes de Hegel (1770-1831) e Spinoza (1632-1677). Kant chegou à conclusão de que o tempo é uma das formas da nossa "intuição", ou seja, para o filósofo o tempo não é uma característica dos objetos externos, e sim da mente subjetiva que deles tem consciência.

Na sua conhecida *Crítica da Razão Pura*, Kant<sup>31</sup> tratou do tempo na Seção intitulada 'Da Estética Transcendental do Tempo', sustentando que o tempo é um dado *a priori*<sup>32</sup>, e que os fenômenos podem desaparecer, mas o tempo não pode

<sup>28</sup> Martin Heidegger (Messkirch, Alemanha, 1889 – id. 1976) escreve em 1927 a obra *Sein und Zeit (Ser e Tempo)*. (NUNES, Benedito. *Heidegger & Ser e tempo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004).

<sup>29</sup> HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo*. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 258. Os Pensadores.

<sup>30</sup> *O conceito de tempo entre os filósofos desde a antiguidade* | E-FÍSICA. Disponível em: <<http://efisica.if.usp.br/mecanica/curioso/tempo/antiguidade/>> Acesso em: 29 ago. 2010.

<sup>31</sup> KANT, Emmanuel. *Crítica da Razão Pura*, Tradução de J. Rodrigues de Mereje. Rio de Janeiro: Ediouro, (s.d), p. 50-58.

<sup>32</sup> O tempo para Kant é invisível e permanece sempre como pressuposto. Representa a sucessão do tempo por uma linha prolongável até o infinito, cujas diversas partes constituem uma série de uma só dimensão, e derivamos das propriedades desta linha todas as do tempo, excetuando só uma, a saber: que as partes das linhas são simultâneas, enquanto as do tempo são sempre sucessivas (KANT, Emmanuel, *Op.cit.*, s.d., p. 53).

ser suprimido; o tempo não muda, o que muda é algo que nele possa existir. Logo, para Kant, o tempo independe da experiência, não sendo por isso um conceito sintético, mas *a priori*. Tempo, para ele, é a temporalidade pura e simples, sem nenhuma dimensão específica, sendo o espaço e o tempo formas puras da intuição.

Na visão Kantiana, o tempo é um fluxo temporal abstrato, sem conteúdo e sempre uniforme cujas unidades são todas idênticas.

Kant representa a sucessão do tempo por uma linha prolongável até o infinito, cujas diversas partes constituem uma série de uma só dimensão, e derivamos das propriedades desta linha todas as do tempo, excetuando uma, a saber: que as partes das linhas são simultâneas, enquanto que as do tempo são sempre sucessivas. Nessa sucessão não há movimento, porque o movimento decorre da experiência; tampouco mudança, porque o tempo não muda, o que pode mudar é o objeto que está no tempo.

Verificamos que os filósofos discutem quanto a finitude e a infinitude do tempo, e também finitude ou infinitude das espécies e;ou do homem individualmente. Acredita-se que o tempo é produto da evolução humana. O senso comum de duração temporal também depende da idade, pois os processos orgânicos tendem a tornarem-se mais vagarosos quando envelhecemos, de modo que, comparado com eles, o tempo físico parece passar mais depressa.

O homem está imerso no tempo: nele nasce, vive e morre. O tempo foge irremediavelmente. Essa *aceleração do tempo físico com a idade* é o tema dos versos de Guy Pentreath:

Pois quando eu era um bebê e chorava e dormia, o tempo se arrastava; quando eu era menino e ria e falava, o tempo andava; quando os anos fizeram de mim um homem, o tempo correu, mas quando fiquei velho, o tempo voou<sup>33</sup>.

Hans-Georg Gadamer<sup>34</sup> considerado o pensador mais longevo da história da filosofia ocidental, assevera que as dificuldades que o homem sente no

<sup>33</sup> WHITROW, G.J, *Op.cit.*, 2005, p. 49.

<sup>34</sup> Hans-Georg Gadamer (Marburg,11 de Fevereiro de 1900 – Heidelberg,13 de Março de 2002) filósofo alemão, considerado como um dos maiores expoentes da hermenêutica filosófica, graças à sua obra mais significativa, "*Verdade e Método*" (*Wahrheit und Methode*, 1960). Foi aluno de Paul Natorp e de Martin Heidegger e mestre de Gianni Vattimo, o qual introduziu o do pensamento de Gadamer na Itália. Morreu aos 102 anos. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/11\\_de\\_Fevereiro](http://pt.wikipedia.org/wiki/11_de_Fevereiro)> Acesso em: 29 ago. 2010.

entendimento dos significados do tempo residem no fato de que o nosso espírito é capaz de conceber o infinito e, paradoxalmente, se vê rodeado pela finitude.

Gadamer tinha compreendido a nova tematização do tempo em "Ser e Tempo" (1927), de Heidegger: se o tempo é o horizonte de toda compreensão, todas as teorias devem converter-se inelutavelmente em formações históricas, e isso afetara o núcleo da razão. É aí que reside, segundo o filósofo, o mistério do tempo – *tudo que encontramos na realidade é limitado, mas nosso espírito não conhece limites.*<sup>35</sup>

A essência do tempo é de natureza transitória. Que isso tenha dado margem a tanta discussão ao longo dos séculos não é surpreendente, haja vista que, nas palavras de Whitehead, “é impossível meditar sobre o tempo e o mistério da passagem criativa da natureza sem uma emoção avassaladora diante das limitações da inteligência humana”.<sup>36</sup>

Parafraseando Whitehead, podemos também concluir que é impossível meditar sobre o tempo sem que nos abata uma emoção avassaladora diante do envelhecimento humano, da senescência e da finitude da vida.

Tendo em vista a ênfase que cada conceito adquire e as especificidades contidas na relação entre os termos da definição do tempo, cabe, pois, analisar, neste trabalho, o ponto de vista jurídico do tempo (âmbito da esfera humana), a dimensão prática do tempo, tal como é apreendido pelo homem.

## 1.2 O TEMPO E O DIREITO: ÂMBITO DA AÇÃO HUMANA SOBRE O TEMPO

Eu não sei o que é o tempo, desconheço qual seja sua verdadeira medida, se, contudo, ele possui uma. A dos relógios, sei que é falsa. Ela divide o tempo espacialmente, do exterior. A das emoções, sei que é falsa; ela divide não o tempo, mas a sensação do tempo.

(*Fernando Pessoa*)

O tempo é dimensão fundamental nas relações jurídicas, no estabelecimento de prazos, nas limitações em face da idade da pessoa humana, nas fases temporais da vida e tantos outros aspectos relacionados às diversas

<sup>35</sup> O FILÓSOFO HANS-GEORG GADAMER, QUE FICOU CONHECIDO COMO O AUTOR DE “VERDADE E MÉTODO”. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/gadamer.htm>> Acesso em: 29 ago.2010.

<sup>36</sup> WHITROW, G.J, *Op. cit.*, 2005, p. 178.

disciplinas jurídicas que se pretenda estudar. Em todas, inexoravelmente, encontramos o tempo como objeto jurídico.

François Ost, jurista e filósofo francês, no livro “O tempo do direito”<sup>37</sup>, estuda as relações entre o Direito e o tempo, expondo magnificamente seu pensamento, afirmando que o tempo é uma instituição social, antes de ser um fenômeno físico e uma experiência psíquica, apresentado como realidade objetiva ilustrada pelo curso das estrelas, a sucessão do dia e da noite, ou o *envelhecimento* do ser vivo.

Na obra *O Tempo do Direito*, François Ost promove diálogo entre o direito e o tempo, escrevendo:

*O direito revela o tempo. Do direito surge o tempo metamórfico, tempo da alternância entre o avanço e o atraso, tempo que se transforma sem se renegar. O tempo revela o direito. Faz surgir o direito como um processo de ajustamento do comportamento social, como exemplo: lugar da boa-fé, lealdade e Confiança.*

*Do mesmo modo, ele depende da experiência mais íntima da consciência individual, que pode vivenciar um minuto do relógio, ora como duração interminável, ora como instante fulgurante. Mas quer o apreendamos sob sua face objetiva ou subjetiva, o tempo é, inicialmente, e antes de tudo, uma *construção social* – e logo, um desafio de poder, uma exigência ética e um *objeto jurídico*.<sup>38</sup>*

O tempo sempre foi motivo de preocupação do ser humano e os filósofos, desde os mais antigos, procuraram explicá-lo, sendo que no direito o tempo tem particular aplicação. O tempo no Direito é medida, é condição, é resolução, é aquisição, é extinção, é superação, é cicatrização, é, assim por dizer, o fator mais importante na contagem da vida humana, da pessoa física, jurídica, da própria natureza que nos circunda; permite e possibilita a percepção de cada existência a partir de uma síntese assentada por um início, um transcurso, e por um fim; determina limites, cortes e fragmentações na vida e nas relações entre as pessoas, mostrando-se, concomitantemente, capaz de possibilitar a compreensão de muitos outros fenômenos sociais, nos quais, por certo, situa-se o Direito.

O tempo é referencial (A história dos calendários e dos instrumentos de medida do tempo é exemplar em relação a isso) . A partir de tal percepção, torna-se possível então afastarmo-nos do senso comum, direcionando nossa reflexão, no

<sup>37</sup> OST, François. *O tempo do direito*. Tradução de Élício Fernandes. Revisão técnica de Carlos Aurélio Mota de Souza. Baurú, SP: Edusc, 2005, p. 12.

<sup>38</sup> *Idem, ibidem*.

caso das indagações em tela, ao fenômeno decorrente da inter-relação entre tempo e Direito, à medida que o fenômeno jurídico é, entre outras tantas circunstâncias, fundamentalmente marcado pela ideia e pelo sentido de um devir.

A atenção do jurista em relação ao tempo se volta para o âmbito da ação humana, procurando compreender sua dimensão axiológica e sua finalidade, ou seja, como o tempo se apresenta no âmbito da ação humana e adquire uma nova ressignificação: o tempo jurídico (em contraposição ao tempo físico) é finito, aferido por minutos, horas, dias ou anos, para efeito de nascimento e de perecimento de direitos; o tempo analisado sob a ótica do Direito fornece ao jurista mecanismos de utilização do tempo permitindo (como num dom divino) a sua paralisação, antecipação ou procrastinação; o tempo físico, ao contrário, é insuscetível ao manejo da vontade do homem.

O tempo visto nessa perspectiva juridicizada, marca as ações, delimita a utilização das coisas, faz desaparecer as provas, faz estabilizar as ações. De outro lado, o tempo físico, que não se submete à ação humana delimitadora, faz envelhecer o homem e por fim faz resultar em seu desaparecimento da face da Terra. Em ambos os casos resulta inquestionável que o transcurso da *vida individual*, tanto das pessoas físicas, quanto das pessoas jurídicas, públicas ou privadas, dá-se, também, no horizonte da temporalidade.

O exercício de qualquer prerrogativa no âmbito de uma sociedade democrática assegura junto ao rol das liberdades inerentes a tal sistema, a garantia de prevenção e de proteção, em face de qualquer violência, ou ameaça de violência a direito, estabelecendo o sistema normativo, por força das variadas formas assumidas ao momento de sua criação, os limites necessários à preservação da ordem jurídica, mostrando-se o tempo como um dos limites institucionalizados à feição de garantir tal ordem democrática.

Para François Ost, a primeira forma do tempo jurídico instituinte é a memória<sup>39</sup>. A memória que lembra existir o dado e o instituído. Instituir o passado, certificar os fatos acontecidos, garantir a origem dos títulos, das regras, das pessoas e das coisas: eis a mais antiga e mais permanente das funções do jurídico. Na falta de tais funções surgiria o risco de anomia, como se a sociedade construísse sobre a areia. Recorrendo à mitologia grega, à filosofia predominantemente clássica e às

---

<sup>39</sup>OST, François, *Op. cit.* 2005, p. 49.

ciências sociais e políticas, Ost dedica-se a tomar a *medida* do direito; o direito como medida, pelo menos em quatro sentidos:

1) decisões e regras de conduta; 2) instrumento de medida com o qual se avalia a justa proporção das relações, a importância das prestações e dos prejuízos, a igualdade dos direitos e dos deveres; 3) expressão do justo meio termo, equilíbrio, moderação, prudência (*jurisprudencia*); 4) “temperamento” que se apresenta no trabalho de ajuste permanente, em ritmo conveniente, é harmonia de durações diversificadas, a escolha do momento oportuno, o tempo atribuído à marcha do social.<sup>40</sup>

Norberto Bobbio, na obra “O Tempo da Memória”, escreve:

O tempo do velho, repito, ainda uma vez, é o passado. E o passado revive na memória. O grande patrimônio do velho está no mundo maravilhoso da memória, fonte inesgotável de reflexões sobre nós mesmos, sobre o universo em que vivemos, sobre as pessoas e os acontecimentos que, ao longo do caminho, atraíram nossa atenção<sup>41</sup>.

Há, entre o tempo tido por natural e o tempo categorizado como jurídico, uma não coincidência, na medida em que o seu transcurso é informado por critérios diferentes. Enquanto o tempo havido por natural transcorre de forma irrefreável, o tempo jurídico pode ser suspenso ou interrompido.

Disso decorre que, no caso do Direito, enquanto sistema de normas jurídicas, explicitadas por regras e por princípios, ou até sob a designação de ciência, criam-se critérios próprios e específicos para compreender, lidar e disciplinar o tempo, embora reste sempre mantida a ideia originária de passagem ou de transcurso do tempo.

As normas jurídicas, entre as quais as de natureza constitucional e infraconstitucional, atuam de modo a construir uma compreensão limitada do fenômeno temporal, uma das formas pelas quais a realidade resulta estruturada, assumindo, primordialmente, a feição e a função de instrumento ou mecanismo voltado à ideia de ordem. A atuação do fenômeno temporal no âmbito jurígeno opera de maneira multifária. Inicialmente, constitui nota demarcadora da aquisição de direitos, como no nascimento, fato gerador da personalidade, no implemento da maioria civil, criminal e política; outras vezes estatui os limites de vigência das normas retoras da conduta, bem como das avenças convoladas entre os indivíduos

<sup>40</sup> *Idem, ibidem*, p. 23.

<sup>41</sup> BOBBIO, Norberto. *O tempo da memória: De Senectute e outros escritos autobiográficos*. Tradução de Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 53.

(termos inicial e final); ainda se pode utilizá-lo como motivo da extinção de determinadas faculdades jurídicas<sup>42</sup>.

Quanto à fixação de prazos, para exercício e/ou exigência de direitos, o tempo tem caráter objetivo. No campo dos prazos ocorre a mensuração do tempo, na linha de pensamento de Aristóteles<sup>43</sup>, segundo o qual o tempo é mensurável, desde que haja pelo menos dois intervalos.

A fixação de prazos sofre a influência do pré-socrático Tales de Mileto<sup>44</sup> que previu a fixação do mês em 30 (trinta) dias, haja vista que muitos prazos legais têm por mês o período de 30 (trinta) dias.

O tempo, assim, é a própria substância da lei, a condição de seu poderio. A própria vida das pessoas tem dimensão temporal. Esse é o tempo jurídico: com o passar do tempo, situações se consolidam, a memória se esvai, as provas se apagam e as consequências da recomposição das situações ainda que para fins de aplicação de determinadas normas do ordenamento jurídico assumem dimensão exacerbada, a exigir sua estabilização por questão de segurança e mesmo de justiça. Nada escapa à ação do tempo, à contingência da vida, à vergadura que obriga o fim a retornar ao começo.

A irreversibilidade do tempo, também detectada no plano jurídico, enseja a aplicação de institutos jurídicos como a decadência, a prescrição extintiva que se opera pela inoperabilidade do titular com relação aos limites temporais impostos pelas normas jurídicas.

O tempo do direito decorre de convenções relativas à sua mensuração, que, nesse aspecto, diferem dos significados sobre o tempo físico sobre os quais o homem não pode interferir, como é o exemplo da sua própria longevidade.

---

<sup>42</sup> NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Prescrição: decretação de ofício em favor da Fazenda Pública, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 211, p. 55, 1998.

<sup>43</sup> Aristóteles dizia claramente que o tempo era divisível: ... *as partes do tempo são umas passadas, outras futuras; nenhuma existe e o tempo é, no entanto, uma coisa divisível.*

<sup>44</sup> Tales de Mileto foi o primeiro matemático grego, nascido por volta do ano 640 e falecido em 550 a.C., em Mileto, cidade da Ásia Menor, descendente de uma família oriunda da Fenícia ou Beócia. Tales foi incluído entre os sete sábios da antiguidade. Estrangeiro rico e respeitável, o famoso Tales durante a sua estadia no Egito estudou Astronomia e Geometria. Ao voltar de novo a Mileto, Tales abandonou, passado algum tempo, os negócios e a vida pública, para se dedicar inteiramente às especulações filosóficas, às observações astronômicas e às matemáticas. Fundou a mais antiga escola filosófica que se conhece, a Escola Jônica. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Tales\\_de\\_Mileto&oldid=26734541](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Tales_de_Mileto&oldid=26734541)>. Acesso em: 2 set. 2011.

### 1.3 O TEMPO E A VELHICE: ÂMBITO DA AÇÃO DO TEMPO SOBRE OS SERES HUMANOS

Como é penoso o fim de um velho! Ele se enfraquece a cada dia; sua visão diminui, suas orelhas se tornam surdas; sua força declina; seu coração não mais tem repouso; sua boca se torna silenciosa e nada mais fala. Suas faculdades intelectuais diminuem e é impossível aproximá-lo, hoje, do que foi ontem. Todos os seus ossos doem. As ocupações que desempenhava com prazer não se fazem mais sem sofrimento e seu sentido de gosto desaparece.

A velhice é o pior dos infortúnios que pode afligir um homem. O nariz se fecha e nada mais se pode sentir. Ela apoiou-se entre as orelhas, olhou-me dentro dos olhos e me disse decididamente: Vê tu, eu abusei; eu me sinto muito cansada; eu esgotei todos os meus recursos. Eu não quis admitir que estava velha. Mas é necessário encarar as coisas de frente; dentro de alguns dias, eu tenho 78 anos, é uma grande idade. Eu devo me organizar, como consequência. Eu vou virar uma página. *(Simone de Beauvoir)*

Num processo agitado da denominada ‘civilização’ contemporânea, o tempo se torna efêmero em seu contexto mais abrangente, como um objeto a ser descartado, algo a ser combatido. Neste ritmo, colocamos de lado o que nos é mais precioso e futuro de todos nós: o velho.

O envelhecimento e a velhice, cada vez mais rejeitados, transformaram-se num problema social no decorrer do século XX e despontam no século XXI trazendo consequências bastante importantes, principalmente devido ao grande aumento demográfico de idosos que se acentua cada vez mais. A velhice é um tema não acadêmico, escreveu Norberto Bobbio<sup>45</sup>.

Hoje, no entanto, o estudo científico do envelhecimento, sob vários aspectos, está em destaque tendo em vista a questão da longevidade. No ensinamento de Ângela Mucida, envelhecimento e velhice são conceitos diferentes,

O envelhecimento, em termos gerais, é definido como um processo que acompanha o organismo do nascimento à morte. A velhice é um momento específico dentro desse processo marcado pelo agudizamento de diferentes reduções e modificação do funcionamento de diversas funções, bem como determinadas modificações celulares, não implicando, todavia, um acúmulo de doenças.<sup>46</sup>

A Gerontologia, segundo a autora citada, distingue senescência de senilidade, definindo a primeira como processo fisiológico inelutável do organismo

<sup>45</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, 1997, p. 17.

<sup>46</sup> MUCIDA, Ângela. *O sujeito não envelhece; psicanálise e velhice*. 2. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2006, p. 23.

que acarreta modificações precisas, associadas a redução de todas as funções sem provocar doenças. A senilidade refere-se às patologias do envelhecimento<sup>47</sup>.

A senescência é um conceito que na sociedade moderna do início do século XXI se configura, no discurso dominante, como problema social. Envelhecimento, em termos gerais, é definido como um processo que acompanha o organismo desde o nascimento até a morte. Observa-se que a velhice é definida sob o âmbito das perdas, das reduções de memória, do juízo crítico, com diminuição da capacidade intelectual e do raciocínio lógico, afetando, assim, a vida social e afetiva do idoso.<sup>48</sup>

Não desconhecemos que falar da velhice suscita sempre certo desconforto, provoca verdadeiro incômodo, porque expõe o limite no qual todos nós somos submetidos. A velhice desacomoda a procrastinação, desacomoda a ideia de imutabilidade ou de permanência, as certezas nas quais todo sujeito busca se alojar. A velhice desacomoda, incomoda, principalmente nesse mundo permeado de máscaras do novo.<sup>49</sup> Dessa forma, sinalizamos o conceito de velhice problematizando-o com os conceitos de tempo e temporalidade. Sob vários ângulos pode ser considerada como a conquista da longevidade, um privilégio ou paradoxalmente, um problema social das sociedades contemporâneas.

A velhice foi sempre percebida como um momento particular da vida humana em relação ao qual foram variadas as perspectivas sociais e culturais desde a antiguidade. Os gregos antigos glorificavam com ardor a juventude e viam a velhice como flagelo e castigo que aniquilava a força do guerreiro. Vencer a morte era também um sonho do ideal heroico, que concentrava todo o valor da vida na esfuziante juventude. É bastante simbólico que Hércules, um dos heróis mais famosos da mitologia clássica, autor das 12 corajosas façanhas, quando subiu ao Olimpo, desposou Hebe, a deusa da juventude eterna.<sup>50</sup>

Na civilização grega, Hipócrates associava a velhice à estação do ano inverno e à idade de 56 anos<sup>51</sup>. Aristóteles situava a velhice nos 50 anos e, mais tarde, Santo Agostinho, com base numa filosofia de vida fracionada em seis partes

---

<sup>47</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>48</sup> CANÇADO, Flávio Aluizio Xavier (Coord.). Parâmetros fisiológicos do envelhecimento cerebral. *Noções práticas de geriatria*, Belo Horizonte, 1994, p. 49.

<sup>49</sup> MUCIDA, Ângela, *Op. cit.*, 2006, p. 16.

<sup>50</sup> MASCARO, Sonia de Amorim. *O que é velhice*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 13.

<sup>51</sup> BEAUVOIR, Simone de. *A velhice*. Tradução de Maria Helena Franco Monteiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990, p. 23.

afirmava que a velhice aparecia aos 60 anos. No século VI, Isadora de Sevilha, retoma este fracionamento e apresenta a idade da velhice como sendo aos 70 anos enquanto que, na mesma época, Filipe de Navarra afirmava ser a idade de 60 anos.<sup>52</sup>

Na Idade Média era frequente a referência de que a vida humana estava dividida em sete ou quatro partes: essa divisão apoiava-se no sistema de mundo fundado sobre os quatro elementos, os quatro humores, e as quatro estações do ano. Era também comparada a duas ladeiras, a ladeira da fase ascendente que terminava aos trinta e cinco anos (associada à idade em que Adão foi expulso do Paraíso terrestre) e a ladeira da fase descendente, que corresponde à velhice, e começa aos 60 anos e perdura até aos 70 anos ou ao termo da vida. Trata-se de compilação latina cristã do século XIII que se estendeu até ao século XVI.

Na obra clássica de Simone de Beauvoir, *A velhice*, evidencia-se a dificuldade em extrair tal conceito. Partindo de dados históricos e etnográficos importantes, a autora traça diferentes momentos históricos, em diferentes culturas, passando pela literatura, pelas artes e pela filosofia, buscando recolher traços daquilo que definiria a velhice<sup>53</sup>, dando ênfase a dualidade – interesse e rejeição – em relação ao tema velhice.

Ao lado do receio do envelhecimento biológico, com suas perdas e limitações naturais e a ideia da proximidade da morte, impõem-se ao ser humano nessa fase da vida a angústia em função das desigualdades sociais existentes, bem como a existência de estereótipos e preconceitos relacionados ao processo de envelhecimento. Sobre a mulher, a criança e o adolescente, existe abundante literatura; a não ser obras específicas, os estudos relacionados ao envelhecimento são recentes.

Até o fim do século XV, todas as obras sobre a velhice são tratados de higiene, segundo Simone de Beauvoir. Trata-se da conspiração do silêncio, assim denominada pela autora<sup>54</sup>, que escreveu a obra clássica “A Velhice”, o mais importante ensaio contemporâneo sobre as condições de vida dos idosos, na qual encontra-se registrado:

---

<sup>52</sup> *Idem, ibidem* p. 13.

<sup>53</sup> MUCIDA, Ângela, *Op. cit.*, 2006, p. 27.

<sup>54</sup> BEAUVOIR, Simone de, *Op. cit.*, 1990, p. 8.

*...morrer prematuramente ou envelhecer: não existe alternativa. A velhice é uma fase natural da vida (comum a todos, ou melhor, não a todos) e não há como fugir do ciclo nascimento, crescimento, amadurecimento, envelhecimento e morte.*<sup>55</sup>

O enfrentamento da velhice tem variações de acordo com a época, o contexto social e político. Assim, nem sempre a velhice representou somente decrepitude e sofrimento.

Para Homero<sup>56</sup>, poeta que escreveu a *Ilíada* e a *Odisséia* (sec. XIX a.C.), a velhice muitas vezes podia expressar sabedoria, bondade e vigor. Um exemplo é Nereu, o Velho do Mar, descrito por Homero como um homem de vasta cabeleira e barbas brancas, sábio e justo. Potente e vigoroso era o pai de 50 Nereidas, as ninfas marinhas que, embora não fossem imortais, podiam viver 10 mil anos, sem nunca envelhecer.

Outro exemplo é o de Nestor, rei de Pilos, que aliava à longevidade, sabedoria e vigor, cujas experiências de vida e conselhos eram ouvidos e respeitados pelos reis mais jovens. Ainda na mitologia grega, a estória de amor entre a deusa da Aurora, Eos<sup>57</sup>, e o jovem mortal Títon, é exemplo de que a imortalidade sem a eterna juventude pode ser um terrível castigo.

Na história literária existem algumas obras que pretendem exaltar a virtude e a felicidade da velhice, desde o *De Senectute*, de Cícero<sup>58</sup>, escrito em 44 a.C., até o *Elogio della vecchiaia (Elogio da velhice)*, de Paulo Mantegazza.

<sup>55</sup> *Idem, ibidem*, p. 8.

<sup>56</sup> Homero (em grego, "Ὅμηρος – Hómēros) foi o primeiro grande poeta grego cuja obra chegou até nós. Uma enfermidade o deixou cego, e desde então passou a chamar-se *Homero*, que significava *aquele que não vê*. Teria vivido por volta dos séculos IX e VIII a. C. e por isso os historiadores chamam esta era de *período homérico* coincidente com o ressurgimento da escrita na Grécia. Consagrou o gênero épico com as obras *Ilíada* e *Odisséia* que tendem a aproximar os deuses dos homens, num movimento de racionalização do divino. Os deuses homéricos, que viviam no Monte Olimpo, possuíam uma série de características antropomórficas. (In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2009. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Homero&oldid=17925084>>. Acesso em: 12 dez. 2009).

<sup>57</sup> E os amava com paixão o jovem Títon e desejou que ele fosse imortal. Atendendo a seu pedido, Zeus concedeu a Títon o dom da imortalidade, mas a felicidade não foi completa porque Eos havia esquecido de pedir também o dom da eterna juventude. Títon envelheceu, tornou-se fraco e alquebrado e não sentia mais nenhum prazer em sua imortalidade. Uma das versões do mito diz que ele transformou-se num gafanhoto. (In WIKIPÉDIA, The Free Encyclopedia. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Eos&oldid=447994626>> Acesso em: 2 set. 2011).

<sup>58</sup> Mário Túlio Cícero nasceu em Arpino em 106 e morreu em Caieta em 43 a.C. Político, orador e homem de letras. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=C%C3%ADcero&oldid=26706828>>. Acesso em: 2 set. 2011.

Aos 63 anos e em defesa da velhice, Cícero escreveu *De Senectute*, para provar que a autoridade do Senado, abalada e em decadência, deveria ser reforçada.

Melancólicas são as reflexões escritas por Cícero, ao relatar a velhice e suas virtudes.<sup>59</sup>

Mas como é lastimável o velho que, após ter vivido tanto tempo, não aprendeu a olhar a morte de cima!

Aliás, quem pode estar seguro, mesmo jovem de estar vivo até o anoitecer? Mais ainda: os jovens correm mais risco de morrer que nós. Adoecem mais facilmente, e mais gravemente; são mais difíceis de tratar. Assim, não são muitos a chegar à velhice.

(...) Mas retorno à morte que nos espreita. Por que fazer disso motivo de queixa à velhice, se é um risco que a juventude compartilha? E o velho nada mais teria a esperar? Então sua posição é melhor que a do adolescente. Aquilo com que este sonha, ele já o obteve. O adolescente quer viver muito tempo, o velho já viveu muito tempo! Quando este fim chega, o passado desapareceu. Dele vos resta apenas o que vos puderam trazer à prática das virtudes e as ações bem conduzidas. Quanto às horas, elas se evadem assim como os dias, os meses e os anos. O tempo perdido jamais retorna e ninguém conhece o futuro. Contentemo-nos com o tempo que nos é dado a viver, seja ele qual for. (...) Assim como a morte de um adolescente me faz pensar numa chama viva apagada sob um jato d'água, a de um velho se assemelha a um fogo que suavemente se extingue. Os frutos verdes devem ser arrancados à força da árvore que os carrega; quando estão maduros, ao contrário, eles caem naturalmente. Da mesma forma, a vida é arrancada à força aos adolescentes, enquanto deixa aos poucos os velhos quando chega sua hora. Conclusão: os velhos não devem nem se apegar desesperadamente nem renunciar sem razão ao pouco de vida que lhes resta.<sup>60</sup>

*Quem louva a velhice não a viu de perto*, diz Norberto Bobbio parafraseando o dito popular baseado no adágio de Erasmo sobre a guerra (Quem louva a guerra não a teve diante dos olhos).<sup>61</sup>

Com a lucidez com que escreveu sua obra com quase 87 anos de idade, Bobbio explica como em relação aos *três ages* é ainda mais pertinente à máxima de La Rochefoucauld: *Nous arrivons tout nouveaux aux divers ages de la vie et nous y manquons souvent d'expérience malgré Le nombre des années* (Chegamos sempre

<sup>59</sup> Essa obra, escrita em 44, é dedicada ao grande amigo de Cícero, Tito Pompônio Ático. Trata-se de um diálogo entre Marco Pórcio Catão, Caio Lúlio e Cipião Emiliano. A data dramática é 150 e o lugar onde esta conversa ocorre é a casa de Marco Catão. O tema versado é a velhice. Catão, nela, estabelece os seguintes princípios gerais: a velhice não é para o sábio um mal; devemos seguir o curso natural da vida. Refuta Catão de seguida a quatro objeções feitas à velhice: que afasta homens dos negócios, que enfraquece o corpo, que suprime todos os prazeres da vida, que se encontra perto da morte. *Idem, ibidem*.

<sup>60</sup> CÍCERO, Marco Túlio (103-43 a.C.). *Saber envelhecer e A amizade*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L & PM, 2007, p. 52-56.

<sup>61</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, 1997, p. 27.

jovens às diversas idades da vida e muitas vezes, apesar da passagem dos anos, falta-nos experiência ao chegar lá).<sup>62</sup>

Segundo Bobbio, a velhice, última fase da vida, exprime um ciclo que se avizinha do fim, motivo pelo qual ela é metaforicamente empregada para assinalar a decadência de uma civilização, de um povo, de uma raça, de uma cidade.

Articulando com a clareza habitual a decadência imposta pelos limites fisiológicos da velhice, relata as dificuldades próprias do envelhecimento no trecho de Achille Campanille:

Esses velhos sempre me espantaram. Como é que conseguiram superar são e salvos tantos perigos e chegar à idade avançada? Como fizeram para não morrer atropelados, como lograram superar as doenças mortais, como conseguiram evitar uma telha, uma agressão, um acidente de trem, um naufrágio, um raio, um tombo, um tiro?... Realmente, esses velhos devem ter parte com o demônio! E alguns deles ainda ousam atravessar a rua lentamente... estarão loucos?<sup>63</sup>

O estudo da velhice ao longo dos tempos foi alvo de pesquisas científicas e do senso comum, cuja premissa maior situa-se, invariavelmente, na busca da juventude e da beleza eterna. Nesse sentido, Renato Mezan<sup>64</sup> escreve:

O sonho da eterna juventude (...) vem sendo perseguido com especial afincamento nestas últimas décadas. Maiores cuidados com o corpo e com a saúde juntam-se ao uso de roupas mais leves e alegres e à incitação a comportamentos mais espontâneos: tanto na prática social quanto no discurso dos meios de comunicação, “manter-se jovem” é a palavra de ordem do nosso tempo. (...) A personalidade narcisisticamente estruturada seria dominante no mundo moderno. Esta personalidade é característica do indivíduo que “precisa ser admirado por sua beleza, encanto, celebridade ou poder – atributos que geralmente declinam com o tempo”.

A velhice possui o componente preconceituoso e estereotipado de uma fase do desenvolvimento humano marcado por acontecimentos negativos e pela deterioração e decadência da pessoa humana. Esse momento, que não chega para todos, e, quando chega ainda coincide com a exclusão do idoso de todos os segmentos da vida ativa social. Os gregos antigos glorificavam com ardor a juventude e viam a velhice como flagelo e castigo que aniquilava a força do

<sup>62</sup> François, Duque de La Rochefoucauld (Paris, 15 de setembro de 1613 — Paris, 17 de março de 1680) foi um moralista francês, que escreveu o livro "Reflexões ou sentenças e máximas morais"(1664). (ROCHEFOUCAULD, François La. *Máximas e Reflexões*. Tradução de Antônio Geraldo da Silva. São Paulo: Escala. Coleção *Grandes Obras do Pensamento Universal*, 69).

<sup>63</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, 1997, p. 35.

<sup>64</sup> MEZAN, Renato. Modernidade e Velhice. In: Visualidade e Mundo Moderno: imagens da velhice, PUC-SP, 1999. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, v. 24, n. 75, set. 2003.

guerreiro. Os gregos imaginaram a existência de um povo lendário, em que seus habitantes eram imunes à doença e à velhice.

A *velhice* é tabu nas sociedades ocidentais e não ocidentais. Nas sociedades não ocidentais, por exemplo, entre os *Wayana* ela é temida e rejeitada. Para os *wayana*, o “traje” apreciado é o da juventude. O que é próprio aos rapazes é referido como *Imiatáman iwonó*; e o que é destinado às moças chama-se *warurmáman iwonó*. É compreendida como a vestimenta que se evita, que não se deseja envergar, e assim, um homem se refere a ela como *tamuximan iwonomná* e a mulher como *kunumuximan iwonomná*, expressões que significam literalmente “não quero a veste da velhice (masculina ou feminina).<sup>65</sup>

Não obstante a busca da longevidade, os sentimentos nessa seara são contraditórios. É certo que a velhice impõe a exclusão social em muitos casos, o afastamento das atividades e limitações o que podem ser motivos pelos quais ela é abordada com receios. Além do seu aspecto, numa sociedade que ensina todos os dias que o belo é jovem, fresco, o que se encontra em plenitude, a velhice é a revelação do que desde sempre se escondeu, e que sempre foi esquivado: que os corpos jovens abrigam a sua contradição, a sua negação e a sua decadência, e que pouco importa os esforços da ciência em retardar o envelhecimento ou em encontrar a fonte da juventude, porque ele sempre chega; porque o próprio corpo exige a sua chegada; porque a finitude é exigência da condição humana.<sup>66</sup>

A velhice é temida, na medida em que a perspectiva da morte é sua companheira inseparável. Não é raro constatar que no universo de uma sociedade de consumo os velhos são rejeitados, pois o homem ativo é aquele que realmente tem valor porque produz, não se transforma em encargo para os mais jovens e porque não espelha na sua face, no seu corpo e nos seus movimentos a decadência e o envelhecimento tão rejeitados.

Não podemos olvidar que a eterna juventude e a imortalidade são sonhos míticos da espécie humana. A procura da fonte da juventude é assunto desde os mais antigos escritos: o livro Gênesis do Antigo Testamento fala que após o dilúvio as pessoas passaram a viver mais, a velhice é vista como um edifício e a morte representa sua total e definitiva demolição e desmoronamento.

---

<sup>65</sup>A VELHICE É A PROVA DE QUE O INFERNO EXISTE. Disponível em: <[http://www.antroposmoderno.com/antropos-moderno-imprimir.php?id\\_articulo=1024](http://www.antroposmoderno.com/antropos-moderno-imprimir.php?id_articulo=1024)> Acesso em 29 ago.2010.

<sup>66</sup> *Idem, ibidem.*

Entre os gregos Hesíodo (século VIII a.C.) descreveu a velhice como uma raça dourada, constituída por um povo que vivia centenas de anos sem envelhecer e que morreriam dormindo quando chegasse o seu dia. Aristóteles e Galeno (ambos gregos, um filósofo e o outro médico) acreditavam que cada pessoa nascia com certa quantidade de calor interno, que iria se dissipando com o passar dos anos, considerando a velhice o período final desta dissipação de calor.<sup>67</sup>

Desde algumas civilizações mais antigas e de forma relevante no mundo ocidental, a valorização pessoal é vinculada à capacidade física, força, vitalidade, beleza, virilidade; ao passo que em países orientais a velhice é objeto de adoração, uma vez que os jovens procuravam os idosos em busca de conhecimentos e experiência. Em relação à cultura, encontram-se várias formas de conceituação e enfrentamento da velhice e não obstante o caráter negativo do envelhecimento nem sempre as imagens da velhice expressaram decrepitude e sofrimento.

No Egito, provavelmente por volta de 3.000 a. C., há registros da obrigação dos filhos em cuidar de seus idosos, e para os egípcios, viver 110 anos era considerado o prêmio de uma vida equilibrada e virtuosa.<sup>68</sup>

O respeito dos judeus aos anciãos em Israel fica ressaltado tanto na Bíblia quanto do ponto de vista legal, haja vista que maltratar os pais era considerado crime que poderia ser punido com a morte. A velhice era de tal forma valorizada que o órgão máximo do povo hebreu – Sinédrio – era composto por 70 “anciãos do povo”.

Na China, mesmo reconhecendo a limitação natural da vida humana, acreditava-se que, de maneira natural, esta devesse se prolongar das faculdades mentais e dos sentidos<sup>69</sup>. O taoísmo, na China, preconiza o encontro do “verdadeiro caminho” que seria viver tanto até tornar-se imortal, para isto fazia-se necessário aprender a conservar as energias vitais, por exemplo, mantendo o controle da respiração, alimentando-se de frutas e raízes, evitando carne e álcool, como também substituindo-se o comportamento sexual pelo ato da meditação<sup>70</sup>.

<sup>67</sup>A III idade no mundo antigo. *Saúde e vida on line*. Disponível em: <[http://www.saudevidaonline.com.br/mundo\\_antigo.htm](http://www.saudevidaonline.com.br/mundo_antigo.htm)> Acesso em: 29 ago.2010.

<sup>68</sup> ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS E PSICOLÓGICOS DA VELHICE. *Revista de Humanidades*. v. 6, n. 13. dez 2004/jan 2005. Disponível em: <[www.seol.com.br/mneme](http://www.seol.com.br/mneme)> Acesso em 29 ago. 2010.

<sup>69</sup> Leme, L. E. G.. A Gerontologia e o problema do envelhecimento: Visão histórica. In Papaléu Neto, M. *Gerontologia*. São Paulo: Atheneu, 1996. p. 12-23.

<sup>70</sup> Azevedo, A L. *Velhice e seus processos sócio-históricos*. Lisboa: Argumento, 2001.

No século XVI começaram a aparecer os primeiros trabalhos científicos acerca do envelhecimento humano, com Bacon, Descartes e Benjamim Franklin que acreditavam ser apenas o desenvolvimento de métodos científicos eficazes para vencer as transformações da velhice. Surgiram textos que se dedicaram à ideia de uma velhice modelo. Contrapondo-se a isso, a literatura ficou impregnada de elogios à juventude e à beleza e de repugnância ao corpo envelhecido.

Francis Bacon (1561-1626) escreveu *A História Natural da Vida e da Morte e a Prolongação da Vida*, defendendo o pensamento de que um espírito jovem inserido em um corpo velho faria regredir a evolução da natureza. Benjamim (1745-1813) por sua vez é o primeiro a dizer que são as doenças responsáveis pela morte e não o envelhecimento – que não é doença.<sup>71</sup> O imperativo biológico do indivíduo que conduz à senescência é fenômeno natural, não patológico, que evolui de forma progressiva desde que nascemos.<sup>72</sup>

Em seus ‘Sonetos’, Shakespeare denunciou apaixonadamente os estragos do tempo relacionando-o à velhice:

...ora, o tempo confunde todos os dons que fez;  
 Da juventude destrói o adorno brilhante  
 Cavando muito sulco na fronte da beleza...  
 Devora os mais raros tesouros da Natureza  
 Sucumbe tudo, cá embaixo, à sua foice cortante.  
 Mas os versos meus contra o porvir se hão de rebelar  
 E malgrado a mão cruel te hão de celebrar.  
 O ferro cruel da idade destruidora...  
 Quando vejo do tempo a dura mão desfazer  
 De uma rica idade passada o orgulho amortalhado.<sup>73</sup>

No que diz respeito à religião, os relatos bíblicos não são homogêneos quanto ao tema da velhice: alguns a vangloriam e outros, pelo contrário, fazem dela uma eterna lamentação. Para o Papa João Paulo II<sup>74</sup> (em latim: *Ioannes Paulus PP. II*, em italiano: Giovanni Paolo II, em polonês: Jan Paweł II), nascido Karol Józef Wojtyła (18 de maio de 1920 – 2 de abril de 2005) os anciãos são guardiões da memória coletiva e, por isso, intérpretes privilegiados daquele conjunto de ideais e valores humanos que mantêm e guiam a convivência social.

<sup>71</sup> Leme, L. E. G., *Op. cit.*, 1996, p.12-23.

<sup>72</sup> ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS E PSICOLÓGICOS DA VELHICE. Revista de Humanidades, v. 6, n. 13. Dez 2004/Jan 2005. Disponível em: <www.seol.com.br/mneme> Acesso em: 29 ago. 2010.

<sup>73</sup> *Apud* BEAUVOIR, Simone de. *Op. cit.*, 1990, p. 202.

<sup>74</sup> Proclamado Beato em 1º de maio de 2011 pelo Papa Bento XVI na Praça de São Pedro no Vaticano (In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Papa\_Jo%C3%A3o\_Paulo\_II&oldid=25778151>. Acesso em: 23 jun. 2011).

O Papa João Paulo II, agora Beato e em processo de canonização, no ano de 1999 (Ano Internacional do Idoso), escreveu carta aos anciãos, afirmando que os idosos ajudam a contemplar os acontecimentos terrenos com mais sabedoria, porque as vicissitudes os tornaram mais experientes e amadurecidos, conforme escreveu:

Às vezes fala-se dela como do outono da vida — assim fazia Cícero — seguindo a analogia sugerida pelas estações e pelo andamento das fases da natureza. Basta olhar, ao longo do ano, para a mudança da paisagem nas montanhas e nas planícies, nos prados, nos vales, nos bosques, nas árvores e nas plantas.

Há uma estreita semelhança entre o biorritmo do homem e os ciclos da natureza, à qual ele pertence. Porém, o homem, por sua vez, distingue-se de toda a realidade que o circunda, porque é pessoa. Plasmado à imagem e semelhança de Deus, ele é sujeito consciente e responsável. Mas, mesmo na sua dimensão espiritual, ele vive a sucessão das distintas fases, todas igualmente passageiras. S. Efrém, o Sírio, amava comparar a vida com os dedos da mão, quer para pôr em evidência que a sua duração não vai mais além de um palmo, quer para indicar que, como os vários dedos, cada fase da vida tem a sua característica, e « os dedos representam os cinco degraus pelos quais o homem progride.

Se, portanto, a infância e a juventude são o período onde o ser humano está a formar-se, vive projetado para o futuro e, tomando consciência das próprias potencialidades, forja projetos para a idade adulta, a velhice também possui os seus bens, porque — como observa S. Jerônimo — atenuando o ímpeto das paixões, ela « aumenta a sabedoria, dá conselhos mais amadurecidos».

Em certo sentido, é a época privilegiada daquela sabedoria que, em geral, é fruto da experiência, porque « o tempo é um grande mestre». Além disso, é bem conhecida a oração do Salmista: « Ensinai-nos a contar os nossos dias, para que quiemos o coração na sabedoria<sup>75</sup> » (Sal 90).

Não obstante a orientação religiosa, até o século XIX, a velhice era tratada como questão de mendicância, porque sua fundamental característica era impossibilidade que uma pessoa apresentava de se manter financeiramente. A noção de velho remetia à incapacidade de produzir, de trabalhar.

Na França era denominado velho (*vieux*) ou velhote (*veillard*) aquele indivíduo que não desfrutava de *status* social muito embora o termo velhote também fosse utilizado para denominar o velho que tinha sua imagem definida como “bom cidadão”.

---

<sup>75</sup> PAPA, J. P. II. *Carta do Papa João Paulo II aos Anciãos*. Disponível em: <[http://vatican.holyfather/john\\_paul.htm](http://vatican.holyfather/john_paul.htm)> Acesso em: 29 ago. 2010.

Na França do século XIX, a questão da velhice se impunha essencialmente para caracterizar as pessoas que não podiam assegurar seu futuro financeiramente – o indivíduo despossuído, o indigente – , pois as pessoas com certo patrimônio, (...) detinham certa posição social, administravam seus bens e desfrutavam de respeito.

Esse recorte social da população de mais de 60 anos foi acompanhado de locuções diferenciadas para tratar cada grupo de pessoas da mesma idade: designava-se mais correntemente como velho (*vieux*) ou velhote (*vieillard*) os indivíduos que não detinham estatuto social, enquanto os que o possuíam eram em geral designados como idosos (*personne âgée*). (...) no século XVIII o termo *vieillard* não possuía uma conotação fortemente pejorativa: ele designava também os velhos abastados, cuja imagem estava muito associada a “bom cidadão”, “bom pai” etc. (...)

O único ponto comum que, durante o século XIX, aproxima de forma regular a condição das pessoas de mais idade é seu estado de pobreza.<sup>76</sup>

A velhice é invariavelmente descrita como a última fase da vida, representada na maioria das vezes como aquela da decadência, da degeneração, da parábola descendente de um indivíduo, mas, também metaforicamente, de uma civilização, de um povo, de uma raça, de uma cidade.

Dentro de uma visão cíclica a velhice é o momento no qual o ciclo termina, onde comumente o inverno é representado como um velho decadente que caminha com dificuldade sob a neve, sem forças e com a cabeleira grisalha. Um povo velho é um povo cujo destino é ser sujeitado por um povo jovem, bárbaro, sem história.

Existem significados de “velho” e “novo” que supõem ser o velho o negativo e o novo o positivo. Na díade jovem-velho, “jovem” denota o lado positivo do inteiro, “velho”, o negativo. No antigo testamento, o jovem Adão contrapõe-se ao velho homem que deverá ser regenerado.

A nova ordem a ser instaurada contrapõe-se à velha ordem que deverá ser sepultada sob seus escombros. O Velho e o Novo Testamento. O “novo mundo” diante da velha Europa são contrapontos estabelecidos para extremar a juventude da velhice<sup>77</sup>.

As questões relacionadas ao envelhecimento humano ganharam destaque na pauta das pesquisas científicas no início da década de 1920, com investigações que contemplavam, basicamente, as transformações fisiológicas e

<sup>76</sup> PEIXOTO, Clarice. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, idoso, terceira idade... In: BARROS, Myrian Moraes Lima de. (Org.). *Velhice ou terceira idade? Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 71.

<sup>77</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, 1997, p. 45-46.

suas perdas para o organismo nesta fase do desenvolvimento. Estudos pioneiros marcaram esta fase embrionária, enfocando a velhice entre os acadêmicos.

Em 1922, Stanley Hall publicou o livro *Senescence, the last half of life*, considerada a primeira grande monografia sobre a velhice escrita por um cientista social, no qual contradiz a crença de que a velhice é simplesmente o reverso da adolescência, e demonstra que, além das peculiaridades existentes no modo de pensar, sentir e querer dos jovens e dos idosos haveria variações individuais independentes das diferenças etárias.<sup>78</sup>

Oscar Wilde, no romance *O retrato de Dorian Gray*, publicado em 1891, explicita o horror à velhice e o culto à juventude, atualmente tão familiares. Nele lemos a reflexão que se segue, do personagem central do romance:

Sim, haveria um dia quando seu rosto ficaria enrugado e decaído, seus olhos obscuros e sem cor,  
A graça de sua figura quebrada e disforme.  
O escarlate morreria em seus lábios e o ouro eliminado de seus cabelos.  
A vida que deveria fazer sua alma, arruinaria seu corpo.  
Ele se tornaria ignóbil, horrível e rude.<sup>79</sup>

Nos últimos cem anos, contudo, verifica-se paulatinamente um crescimento emergente da população idosa, inclusive o despertar dessa mesma população a uma renovação e conscientização dos aspectos positivos que podem ser realçados nessa fase da vida humana. Em vez de viver até os 47 anos (essa era a expectativa de vida média na virada do século XX), estamos vivendo até os 77, sendo que muitos vivem por mais tempo ainda<sup>80</sup>.

Nas sociedades contemporâneas registra-se aumento da expectativa de vida e crescimento da população idosa em vários países. Estamos vivendo um tempo de transformações rápidas e turbulentas em todo o mundo.

Depois da era da Revolução Industrial, veio a era da Informação e da Comunicação. Em 2050, um em cada quatro americanos terá mais de 65 anos<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> GOLDSTEIN, Lucila L. *A produção científica brasileira na área da Gerontologia*. Rev. Online Bibl. Prof. Joel Martins, v.1, n.1, out. 1999. Disponível em: <<http://docs.google.com/viewer?pid=bl&srcid=ADGEEsJvJZyhJMQbGAAs9XASJbZt9Uv1VzNt9>> Acesso em: 29 ago.2010.

<sup>79</sup> WILDE, Oscar. *O Retrato de Dorian Gray*. Tradução e notas de Marcella Furtado. São Paulo: Landmark, 2009, p. 49.

<sup>80</sup> HANSEN, Mark Victor. *Como envelhecer sem ficar velho*/Mark Victor Hansen e Art Linkletter. Tradução de Lilian Jenkino. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2007, p. 11.

<sup>81</sup> *Idem, ibidem*, p. 12

A questão do envelhecimento e da longevidade humana já se fazia presente na mais remota história, seja na busca pela fórmula da eterna juventude ou como preocupação constante do homem em todos os tempos, despertando maior ênfase na última década, devido, sobretudo a expansão tanto em nível mundial, como na realidade brasileira, sendo objeto de investigação na comunidade acadêmica e na sociedade civil, inclusive com forte carga na sociedade de consumo.

A velhice é uma fase natural do desenvolvimento humano que não pode ser considerada vergonhosa, nem se podem considerar os velhos párias da sociedade. Falar sobre a velhice é prazeroso e doloroso ao mesmo tempo, na medida em que muitas vezes a realidade na senescência é cruel. Não encará-la, certamente, seria a negação do destino comum de todos nós. A questão social da inclusão do idoso carece de particular atenção na sociedade contemporânea.

Emergem necessárias iniciativas da sociedade civil e do poder público face ao crescimento estatístico dessa faixa etária e da necessidade de alteração e adaptação da ordem jurídica para o acolhimento de novo mercado, de nova Seguridade Social, de novas regras de aposentadoria, de novo aparelhamento público-administrativo para o acolhimento das pretensões e necessidade desse novo (velho) segmento social em expansão.

Tendo por foco a velhice, a trajetória histórica das medidas sociais protetoras pode ser visualizada a partir do aparecimento da questão social da longevidade, que está também no centro das preocupações da sociedade ativa, emergindo com graves repercussões nos sistemas de proteção previdenciárias no mundo contemporâneo. Foi justamente a partir do crescimento demográfico de uma população envelhecida que nasceu e se desenvolveu um sistema de seguros sociais, entre os quais a Previdência Social.

A partir dessas observações, estudaremos os conceitos relacionados ao envelhecimento e que vão ser adotados pelo Direito para identificação dos beneficiários dos direitos sociais fundamentais relacionados à Seguridade Social.

## 2 AS DIVERSAS ACEPÇÕES DOS CONCEITOS RELACIONADOS AO ENVELHECIMENTO

Vocês sabem muito bem que, ao lado da velhice censitária ou cronológica e da velhice burocrática, existe também a velhice psicológica ou subjetiva. Biologicamente, considero que minha velhice começou no limiar dos oitenta anos. No entanto, psicologicamente, sempre me considere um pouco velho, mesmo quando jovem. Fui velho quando era jovem e quando velho ainda me considerava jovem até a poucos anos. Agora penso mesmo ser um *velho-velho*.  
(Norberto Bobbio)

A Ciência do Direito deriva da construção humana, da necessidade originária de organização social, e, fundamentalmente é um reflexo cultural, que necessita da linguagem, das formas para ser descrito e externado.

A linguagem do Direito, pelas limitações inerentes ao próprio homem, se depara com determinados obstáculos, que dificultam a previsão de todos os acontecimentos possíveis em nosso mundo, de maneira exata. O legislador não pode prever e fixar todas as situações de ocorrência no mundo fático, reproduzindo-as fielmente dentre os mecanismos de aplicação do Direito. Isto se justifica pelo óbvio argumento de que o Direito surge da inesgotável dinâmica que se desenvolve no relacionamento social.

O legislador se utiliza da técnica da generalidade e da abstração, para tentar descrever ou prescrever regras e comportamentos, o mais possível aproximados da realidade, na qual deverão estar inseridos. Muitas vezes adota expressões imprecisas da linguagem comum, para tornar possível maior compatibilidade dos preceitos por ele criados, com a realidade<sup>82</sup>, apoiando-se na fluidez dos conceitos advindos da linguagem comum quando está diante de uma impossibilidade de singularizar, em determinado momento, um destinatário e uma situação, referidos na norma legal. A indeterminação ou fluidez extraída da lei visa albergar maior número de casos, passíveis de determinação no momento da sua aplicação a um dado caso concreto.

O direito é um fato social e, por conseguinte, a norma está condicionada a determinados valores sociais, históricos, políticos e econômicos, que envolvendo a realidade sobre a qual ela deverá incidir só se revelam no exato momento da aplicação. A velhice é, também, um fato social e sua identificação é tarefa

<sup>82</sup> A lei, de diversas formas, remete às expressões como “boa-fé”, “bem comum”, “pena adequada”, “interesse público”, “ordem pública”, “notório saber”, “notória especialização”, “moralidade”, “razoabilidade”, “urgência”, “justo preço”, “função social”, “bons costumes”, “ato indecoroso”, e, no aspecto da temporalidade da pessoa humana as expressões “velho”, “maturidade”, “terceira idade” e outras.

interdisciplinar, na medida em que vários fatores se somam para a definição do tempo inicial da fase denominada velhice. Observa-se falta de clareza nas conceituações, na identificação e delimitação do tempo em que a pessoa humana se torna efetivamente *velha*, para utilizar termo comum adotado coloquialmente, já que a expressão *idoso* está positivada nas normas relacionadas aos direitos da pessoa humana que atinge a idade avançada.

A dificuldade mais evidente é a consideração de que a velhice é uma categoria socialmente produzida. Faz-se distinção entre um fato universal e natural – ciclo biológico, e um fato social e histórico – variabilidade das formas de conceber e viver o envelhecimento. Em todas as sociedades é possível observar a presença de grades de idades. As categorias de idade são construções históricas e sociais.<sup>83</sup>

Os recortes de idades e a definição de práticas legítimas associadas a cada etapa da vida não são, portanto, consequências de uma evolução científica marcada por formas cada vez mais precisas de estabelecer parâmetros no desenvolvimento biológico humano. (...) a manipulação das categorias de idade envolve uma verdadeira luta política, na qual está em jogo a redefinição dos poderes ligados a grupos sociais distintos em diferentes momentos do ciclo da vida.

(...) afirmar, contudo, que as categorias de idade são construções culturais e que mudam historicamente não significa dizer que elas não tenham efetividade. Essas categorias são constitutivas de realidades sociais específicas, uma vez que operam recortes no todo social, estabelecendo direitos e deveres diferenciais em uma população, definindo relações entre as gerações e distribuindo poder e privilégios.

A fixação da maioridade civil, do início da vida escolar, da entrada no mercado de trabalho é, em nossa sociedade, fundamental para a organização do sistema de ensino, a organização política, a organização dos mercados de trabalho. Mecanismos fundamentais de distribuição de poder e prestígio no interior das classes sociais têm como referência a idade cronológica. Categorias e grupos de idade implicam, portanto, a imposição de uma visão de mundo social que contribui para manter ou transformar as posições de cada um em espaços sociais específicos.<sup>84</sup>

A abordagem do problema tem como intuito a necessidade de renovação dos conceitos, a quebra dos estereótipos e dos enquadramentos generalizantes preconizados pelas Leis que são editadas sobre o tema. Qual o conceito de velhice? Quando a pessoa se torna velha para efeito da proteção conferida pelo Direito?

<sup>83</sup> DEBERT, Guita Grin. *Antropologia e o estudo dos grupos e das categorias de idade*. In: BARROS, Myriam Moraes Lins de, *Op. cit.*, 2007, p. 50-51.

<sup>84</sup> *Idem, ibidem*, p. 53.

Renato Veras, professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ e médico especializado em psiquiatria, escreve que não é possível estabelecer conceitos universalmente aceitáveis e uma terminologia globalmente padronizada para o envelhecimento:

Há conotações políticas e ideológicas associadas ao conceito, que pode ser melhor visualizado dentro de sociedades específicas. Em termos culturais, a velhice certamente é percebida de forma diferente em um país com uma expectativa de vida, ao nascer de 39 anos, como Serra Leoa, e comparada a um país com uma expectativa de vida, ao nascer, de 81 anos, como o Japão.

Em uma cidade na qual as pessoas vivem em favelas superpovoadas, a velhice será uma experiência distinta daquela vivida em uma localidade de casas luxuosas. Portanto, a despeito disso, e em nome da comparabilidade de dados, é utilizada uma abordagem cronológica para definir a população idosa.

Um ponto de corte de 60 anos é sistematicamente empregado em países do terceiro mundo para definir os idosos. Este padrão foi recomendado, também, pela Organização Mundial de Saúde, em 1984, no Relatório do Grupo de Especialistas sobre Epidemiologia e Envelhecimento. O Demographic Yearbook menciona que nas Nações Unidas a idade de 60 anos é usada para definir a velhice.<sup>85</sup>

A falta de nitidez na constatação dos limites dos ciclos da vida, mais precisamente na identificação e demarcação de suas fases, faz com que não se possa levar em conta tão somente a exata idade cronológica expressa em quantidade de anos de vida, ou seja, em termos apenas numéricos.

Meyer Fortes<sup>86</sup> propõe que se estabeleçam diferenças entre conceitos como estágio de maturidade, ordem de nascimento, idade geracional e idade cronológica. Forte parte da consideração de que as idades cronológicas, baseadas num sistema de datação, estão ausentes da maioria das sociedades não ocidentais<sup>87</sup>. Já nas sociedades ocidentais elas são mecanismo básico de atribuição de *status*, de definição de papéis ocupacionais, de formulação de demandas sociais (direito à aposentadoria) etc. É sabido que tem sido adotado pelas legislações o critério cronológico para que se estabeleça a possível faixa de ingresso do homem na velhice.

<sup>85</sup> VERAS, Renato. A longevidade da população: desafios e conquistas. *Revista Serviço Social & Sociedade*, v. 24, n. 75, p. 10-11, out. 2003.

<sup>86</sup> FORTES, M. Age, generation, and social structure. In: DEBERT, Guita Grin, *Op. cit.*, 2007, p. 56.

<sup>87</sup> Os estudos antropológicos nas sociedades não ocidentais procuram levar em conta a incorporação dos estágios de maturidade na estrutura social. (...) O ritual de passagem de um estágio para outro não se orienta pela idade cronológica dos indivíduos, mas pela transmissão de status sociais, como poder e autoridade jurídica. (DEBERT, Guita Grin, *Op. cit.*, 2007, p. 56).

Convém, no entanto, lembrar que a velhice não é apenas uma categoria de idade cronológica, nem de degenerescência física e mental: é um período de vida, um momento de crise de identidade (uma conjuntura que envolve o homem como um todo)<sup>88</sup>.

É consensual o fato de que a idade cronológica é critério muito tênue para se determinar a velhice, haja vista que dentro de algumas categorias esportivas se pode falar em velhice aos 30 anos<sup>89</sup>. Os registros corporais – cabelos brancos, calvície, rugas, reflexos menos rápidos etc. – podem estar presentes em outras pessoas que não sejam os idosos.

O flagelo da conotação da velhice e sua imputação por força das leis (imputação do momento da aposentadoria, limites mínimos de idade, limites máximos para efeito de trabalho no setor público, por exemplo), anulam, às vezes de forma precoce, essa fase da vida que, considerada erroneamente de forma homogênea, traz inestimáveis prejuízos ao ser humano.

As normas sociais trazem consigo um comportamento preestabelecido, com parâmetros do tempo em que foram sedimentadas, sem abertura para novas reflexões. É preciso alterar o tratamento dispensado ao idoso, considerando-se nas normas não só aspectos protetivos, mas as múltiplas facetas relacionadas ao envelhecimento, que é heterogêneo.

A velhice tem diversas fases, não uma só. As noções e percepções sobre a velhice variam de um país para outro. A questão é complexa quando se põe a seguinte indagação: onde se situa o apogeu da pessoa humana<sup>90</sup>? Cada um dará uma resposta diferente.

É a partir de tais opções que os indivíduos e as sociedades organizadas estabelecem, por intermédio de suas normas, uma hierarquia das idades: 60, 65, 70, 75? Não há precisão nesses enquadramentos e nos conceitos atribuídos nas diversas fases de amadurecimento da pessoa humana, sendo que cada sociedade cria seus próprios valores. Seguindo tal raciocínio, teríamos que distinguir o conceito de velhice do conceito de idoso, mas isso do ponto de vista da

---

<sup>88</sup> LOUREIRO, Altair Macedo Lahud. *A velhice, o tempo e a morte: subsídios para possíveis avanços do estudo*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1. Reimpr., 2000, p. 21.

<sup>89</sup> MUCIDA, Ângela, *Op. cit.*, 2006, p. 29.

<sup>90</sup> Para Hipócrates, o apogeu seria atingido aos 56 anos. Aristóteles acreditava que a perfeição do corpo se completava aos 35 anos e a da alma aos 50. Dante prelecionava que se chegava à velhice aos 45 anos. A idade a partir da qual um homem pode ser aposentado é, hodiernamente, em torno de 65 anos.

problemática jurídica, e, mesmo assim, estamos apenas deslocando para outro lugar a dificuldade conceitual. Ressaltamos, contudo, a importância essencial dessas conceituações ao se destacar o caráter indestrutível da mente humana que não tem idade, o que implica em reconhecer o homem como um todo e não apenas no referencial físico desgastado pelo tempo. Nessa linha de estudo buscaremos extrair dos conceitos ‘velho’, ‘velhice’, ‘idade avançada’, ‘terceira idade’, aposentado etc. as novas questões sociais pertinentes à longevidade.

## 2.1 INDETERMINAÇÃO CONCEITUAL DA VELHICE

Há anos descobrimos o ponto exato, o ponto morto da meia-idade. É quando você está jovem demais para jogar golfe e velho demais para correr para o gol.  
(Franklin P. Adams)

Como todas as situações humanas, a velhice tem dimensão existencial: modifica a relação do indivíduo com o tempo, e, por conseguinte, sua relação com o mundo e com sua própria história. O momento em que começa a velhice é mal definido, variando de acordo com as épocas e lugares.

É abstrato, é indeterminado do ponto de vista psicológico, do ponto de vista fisiológico precisar-se o início da velhice. Desse modo, os conceitos são múltiplos, as diferenciações da velhice variam em face de causas diversas: saúde, família, status social etc.

Nossos conceitos sobre o que significa ser velho ainda estão presos ao século XIX. As antigas expressões ‘velho’, ‘velhice’, ‘senescente’ e as mais recentes ‘terceira idade’, ‘quarta idade’, podem ser enquadradas como conceitos jurídicos indeterminados, também estudados sob a denominação de conceitos “plurissignificativos”, ou ainda, termos indeterminados de conceito, utilizados para designar os vocábulos ou expressões de sentido impreciso, vago ou indeterminado, empregados ordinariamente nas normas jurídicas regentes dos assuntos relacionados ao processo do envelhecimento.

O próprio conceito atual de idoso, adotado expressamente nas legislações, carece ainda de reformulação haja vista a heterogeneidade das diversas fases da velhice.

Por conceito indeterminado entende Karl English ser aquele cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos, conforme escreve:

Os conceitos absolutamente indeterminados são muito raros no Direito. (...) Os conceitos jurídicos são predominantemente indeterminados, pelo menos em parte. É o que pode afirmar-se, por exemplo, a respeito daqueles conceitos naturalísticos que são recebidos pelo Direito, como os de “escuridão”, “sossego noturno”, “ruído”, “perigo”, “coisa”. E com mais razão se pode dizer o mesmo dos conceitos propriamente jurídicos, como os de “assassinato” (homicídio qualificado), “crime”, “ato administrativo”, “negócio jurídico” etc.

(...) se pode distinguir nos conceitos jurídicos indeterminados um núcleo conceitual e um halo conceitual: sempre que se está diante de uma noção clara do conteúdo e da extensão de um conceito, se está no domínio do núcleo conceitual. Onde as dúvidas começam, começa o halo do conceito.<sup>91</sup>

Para Celso Antônio Bandeira de Mello a palavra é um signo, e um signo supõe um significado,

Se não houvesse significado algum recognoscível, não haveria palavra, haveria um ruído. Logo, tem-se que aceitar, por irrefragável imposição lógica, que, mesmo que vagos fluidos ou imprecisos, os conceitos utilizados no pressuposto da norma (na situação fática por ela descrita, isto é, no ‘motivo legal’) ou na finalidade, têm algum conteúdo mínimo indiscutível. De qualquer deles se pode dizer que compreendem uma zona de certeza positiva, dentro na qual ninguém duvidaria do cabimento da aplicação da palavra que os designa e uma zona de certeza negativa em que seria certo que por ela não estaria abrigada. As dúvidas só tem cabida no intervalo entre ambas. Isto significa que em inúmeros casos será indubitável que uma situação é, *exempli gratia*, urgente, ou que seguramente não o é; que há um interesse público relevante ou que certamente não o há; que dado cidadão tem reputação ilibada ou não a tem; que possui ou não possui notável saber; que determinado evento põe em risco a segurança pública, a moralidade pública, a tranquilidade pública ou, pelo contrário, que não as molesta<sup>92</sup>.

Nessa linha de raciocínio ensina Eros Roberto Grau:

O objeto do conceito jurídico não existe ‘em si’; dele não há representação concreta, nem mesmo gráfica. Tal objeto só existe, ‘para mim’, de modo tal; porém, que sua existência abstrata apenas tem validade, no mundo jurídico, quando a este ‘para mim’, por força de convenção normativa, corresponde um -seja-me permitida a expressão – ‘para nós’. Apenas e tão somente na medida em que o ‘objeto’ – a significação – do conceito jurídico possa ser reconhecido uniformemente por um grupo social poderá prestar-se ao cumprimento de sua função, que é a de permitir a aplicação de normas jurídicas, com um mínimo de segurança... O objeto do conceito jurídico expressado, assim, é uma significação atribuível a uma coisa, estado ou situação e não a coisa, estado ou situação.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. p. 209-210. Cap. 6.

<sup>92</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1988, p. 9

<sup>93</sup> *Apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 97-98.

Os conceitos jurídicos indeterminados permitem, por consequência, a possibilidade de mudança do significado de uma mesma expressão, por ocasião do decurso do tempo ou espaço de sua aplicação.

Dessarte, na aplicação dos conceitos indeterminados, confere-se ao aplicador da norma maior flexibilidade de decisões, a fim de que este possa atender, mediante os critérios de conveniência e oportunidade, em função da infinita gama de situações concretas, presentes nas relações sociais, a verdadeira concretização daquilo que a lei teve o dever de promover, regular e fiscalizar.

Como se vê, o assunto concernente aos conceitos jurídicos indeterminados merece atenção especial na órbita da ciência jurídica em geral, porque sobre eles existem algumas controvérsias, precipuamente no que tange ao fato de saber se na busca por sua significação recairá somente a possibilidade de interpretação da expressão, para obter uma única solução possível, ou se caberá o uso do poder discricionário do intérprete da Lei, materializado na exteriorização de um juízo de valor. A doutrina dos conceitos jurídicos indeterminados surgiu no séc. XIX na Áustria, com o objetivo de se definir quais seriam os conceitos passíveis de controle por parte dos tribunais administrativos<sup>94</sup>.

Na lição clássica de Orlando Gomes<sup>95</sup>, o conceito é uma abstração que tem por objetivo a simplificação, permitindo, por meio de um processo de generalização, as construções ou teorias. Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramon Fernandez ensinam que a indeterminação do enunciado não se traduz em indefinição das aplicações do mesmo, as quais só permitem uma “unidade de solução justa” em cada caso, a qual se chega mediante uma atividade de cognição, objetiva, portanto, e não de volição.<sup>96</sup> A indeterminação dos conceitos não se encontra apenas no âmbito do Direito Público, mas em todos os campos da ciência do Direito. No campo do Direito Privado inúmeras expressões são indeterminadas, competindo ao intérprete do Direito o alcance da significação do conceito impreciso.

A aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados resulta numa atividade intelectual especialmente complexa, o que não significa discricionariedade livre na

---

<sup>94</sup> ROZAS, Luiza Barros. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 10, n. 1123, 29 jul. 2006. Acesso em: doutrina 12 dez. 2009.

<sup>95</sup> GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. Atualização de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 9.

<sup>96</sup> ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNANDEZ, Tomaz-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Madri: Civitas, 2000, p. 457.

sua delimitação. Nessa linha de pensamento, somente a vontade do legislador é capaz de determinar se um dado conceito legal indeterminado é um conceito de valor ou conceito discricionário. No desenvolvimento da atividade interpretativa ocorrerá o que se denomina de apreciação do intérprete que, por certo, não será livre, mas vinculada ao ordenamento jurídico como um todo.

Quando a lei utiliza expressões imprecisas há de ser perseguida a solução possível dentre as várias possibilidades aparentes previstas no caso concreto, haja vista que somente uma atenderá o objetivo almejado, cabendo ao intérprete descobri-la com auxílio da atividade interpretativa.

No campo do Direito Público pronunciaram-se inúmeros doutrinadores, como é o caso de Antônio Francisco de Souza<sup>97</sup> que, abordando o posicionamento de Maurer<sup>98</sup>, ensina que os conceitos jurídicos indeterminados comportam uma série de decisões sustentáveis, permitindo ao intérprete a possibilidade de adotar qualquer das decisões contidas no quadro de “sustentabilidade”, o que o fará agir conforme o direito.

É evidente que os conceitos se tornam limitados quando são expressos na lei: é o caso da denominação ‘idoso’, que, por força da norma regente (Estatuto do Idoso) adota limite temporal de 60 anos para o ingresso na velhice.

Quando se fala de velhice, e por ser ela uma experiência heterogênea, é de se verificar a conjuntura social e histórica apresentada nas razões de tempo e espaço, para que se possa extrair com maior exatidão o seu significado, sendo indiscutível a possibilidade de sua variação quando a mesma expressão passa a ser interpretada em outro tempo ou lugar. A utilização dos conceitos jurídicos expressados funciona, então, como forma eficiente de atualizar o texto da lei proporcionalmente ao tempo e ao espaço em que a mesma será empregada<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> SOUSA, Antônio Francisco de. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra, Almedina, 1994, p. 39.

<sup>98</sup> MAURER, Harmut. *Elementos de Direito Administrativo Alemão*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001, p. 57.

<sup>99</sup> NASCIMENTO, Zilka Cristyne da Silva. *Conceitos jurídicos indeterminados: expressão da discricionariedade ou disfarce da arbitrariedade*. Disponível em: <[http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art\\_id=&categoria=Administrativo](http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria=Administrativo)> Acesso em: 12 dez. 2009.

## 2.2 DAS DIVERSAS ACEPÇÕES DOS CONCEITOS DE VELHO, VELHICE, IDOSO, APOSENTADO

A gente tem a leviandade de achar que os velhos nasceram velhos, que estão ali apenas para assistir ao nosso crescimento. Lembro-me que menino ao ver um velho parente relatar fotos de sua juventude tinha sempre a sensação de que ele estava inventando uma estória para me convencer de alguma coisa. *Morrer, prematuramente, ou envelhecer: não há outra alternativa. A idade apodera-se de nós de surpresa.* Cada um é, para si mesmo, o sujeito único, e muitas vezes nos espantamos quando o destino comum se tornou o nosso.

(Affonso Romano de Sant'Anna, Velho olhando o mar)

A história registra profunda mutação nos conceitos relacionados ao envelhecimento: a velhice na idade média, na sociedade industrial, nos países desenvolvidos, nos países em desenvolvimento tem conotações diversas e não refletem a mesma realidade.

A involução senil de um homem produz-se sempre no seio de uma sociedade; ela depende estreitamente da natureza dessa sociedade e do lugar que nela ocupa o indivíduo em questão. Citado por Simone de Beauvoir, o gerontologista Lansing propôs a seguinte definição de envelhecimento: “Um processo progressivo de mudança desfavorável, geralmente ligado à passagem do tempo, tornando-se aparente depois da maturidade e desembocando invariavelmente na morte”.<sup>100</sup> É certo tipo de mudança que caracteriza o envelhecimento: o declínio.

O século XVII diferencia-se pelo aparecimento de dicionários que incluíam a definição de “velho”. O dicionário de Richelet é o mais antigo e estabelece diferença entre a velhice masculina e a velhice feminina em que os homens velhos são caracterizados por atributos de ordem moral e as mulheres velhas a partir de elementos exteriores associados ao aspecto físico como a postura do corpo:

O homem é velho depois dos 40 anos até aos 70. Os velhos são geralmente imaginados como invejosos, avaros, tristes, faladores, queixam-se incessantemente, os velhos não são hábeis no afecto.

A mulher é velha dos 40 até aos 70 anos. As velhas são fortemente fastidiosas. Velha decrépita, velha encarquilhada, velha borbulhenta.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> BEAUVOIR, Simone de, *Op. cit.*, 1990, p. 47.

<sup>101</sup> RICHELET, 1979 *apud* BOURDELAIS, 1993, p. 19.

Embora esta percepção de velhice se tenha mantido até ao século XVIII ela foi acrescentada, no decurso do século XVII, com uma visão complementar baseada no Novo Testamento segundo a qual a velhice era um tempo privilegiado da reforma espiritual na preparação para a morte. O século XVIII constrói uma nova imagem de velhice com contornos positivos em que, sendo ainda frequente encontrarem-se os estereótipos tradicionais, se verifica que eles dão cada vez mais espaço a uma nova imagem de pessoa mais velha, progressivamente mais simpática em que se desenvolve a imagem forte da velhice associada à sabedoria que induz respeito e legitimação da autoridade. Velho pode ser aquele que tem diversas idades: a idade do seu corpo, da sua história genética, da sua parte psicológica.

Hodiernamente, com o avanço farmacológico, a melhoria das condições de vida e a maior preocupação com a prevenção das doenças, com boa alimentação e exercícios físicos, o envelhecimento cronológico está ocorrendo em idade mais avançada. Uma pessoa de 65 anos, ao contrário do que ocorria no século precedente, não é mais considerada velha. Os tempos mudaram como também estão em mutação os conceitos relacionados ao envelhecimento.

Ser velho traz um imenso conjunto de conotações pejorativas numa sociedade em que o mito da forma física e da juventude impera. Dessarte existem diversos vocábulos que caracterizam aquele que envelhece, mas qual deles melhor se adequaria: velho, idoso, ancião, aposentado, terceira idade, quarta idade, melhor idade, ...? Definir é tarefa difícil, tomando por base as várias perspectivas que a velhice carrega consigo.

Todos nós, dentro de uma perspectiva individual, formulamos um conceito ou uma imagem de velho, idoso e terceira idade formatada a partir de nossa observação, de nossa vivência ou daquilo que nos é passado pela ciência ou pelas normas de orientação da vida social. Os conceitos de velho, idoso, velhice, terceira idade, aposentado etc., com grande carga de indeterminação e complexidade, *ab initio*, devem ser buscados em várias acepções: a) cronológica (temporal); b) psicológica (médica); c) econômico-financeira; d) social; e e) legal, ligada à nova configuração das relações entre o trabalho e o capital.

Dentro da perspectiva transdisciplinar na qual se concentram os estudos sobre o envelhecimento, deve-se considerar o grau de complexidade da realidade acerca da velhice e as dificuldades teóricas de contemplá-la na sua totalidade.

Diante desse problema, difícil para a Ciência Jurídica apontar qual seria a perspectiva mais apropriada para defini-la, vislumbrando-se a necessidade de se ampliar e aprofundar o estudo interdisciplinar para se chegar a definições ou ao menos a noção conceitual de cada perspectiva acerca do significado da velhice. Estudaremos, primeiramente, os contornos dos conceitos sob a perspectiva do tempo físico (a velhice cronológica), critério objetivo de análise do envelhecimento, não descuidando das outras perspectivas não enquadradas do ponto de vista jurídico, mas que são importantes para a compreensão geral do tema.

### 2.2.1 Velhice cronológica (temporal)

Muitas pessoas morrem gradualmente, adoecem, envelhecem. As últimas horas são importantes, é claro. Mas muitas vezes a partida começa muito antes. A fragilidade dessas pessoas é muitas vezes suficiente para separar os que envelhecem dos vivos. *(Norbert Elias)*

A discussão sobre o envelhecimento se dá num contexto em que a diversidade de conceitos para explicar quem é o idoso e como se caracteriza o processo de envelhecer, ainda está longe de diminuir.

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

A CF de 1988 traz diversas disposições em que tem como parâmetros a idade, conforme se verifica do disposto nos artigos 40, §1º, II (aposentadoria compulsória); art. 40, §1º, III, *a* e *b* (aposentadoria voluntária); art. 73, §1º, I (idade Ministros do TCU); art. 100, §2º (preferência na expedição de precatórios); art. 101 (idade Ministros do STF); art. 104, parágrafo único (idade Ministros do STJ); art. 107, caput (composição dos TRFs); art. 111-A, caput (composição do TST); art. 115, caput (composição dos TRTs); art. 201, I (Previdência Social); art. 201, §7º, II (aposentadoria no RGPS); art. 203, I (Assistência Social); art. 203, V (benefício mensal); art. 229 (amparo aos pais na velhice); art. 230, §§1º e 2º (gratuidade dos transportes coletivos urbanos).

O Código Civil Brasileiro, no âmbito das relações privadas, traz algumas disposições que se reportam à pessoa de idade avançada no que diz respeito à

sucessão definitiva, ao regime da separação de bens no casamento e à escusa da tutela<sup>102</sup>.

Crítérios etários diferenciados são observados na legislação: o art. 258, II, da Lei nº 3.071, de 1916, antigo Código Civil Brasileiro, considerava idosa a pessoa que completou cinquenta anos, se mulher e sessenta anos, se homem; o atual Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, prescreve em seu artigo 1.641, II, considerando pessoa idosa como maior de 60 anos para ambos os sexos; a Lei nº 9.032/1995, aos cinquenta e cinco anos, estabelece aposentadoria para a mulher trabalhadora rural; a Lei nº 8.213/1991, em seu artigo 48, com a redação dada pela Lei nº 9.032/1995, estabelece aposentadoria aos sessenta anos de idade; o art. 2º da Lei nº 8.842/1994 conceitua como idoso a pessoa maior de sessenta anos de idade; também aos sessenta anos obtém aposentadoria o homem trabalhador rural e a mulher trabalhadora urbana.

A idade de sessenta e cinco anos é a prevista no art. 230 da CF de 1988<sup>103</sup>, bem como pela Convenção 102, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS); ainda pelo art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil, aos setenta anos de idade facultam-se o alistamento eleitoral e o voto.

O art. 40 da CF/1988 prevê a aposentadoria compulsória para os servidores públicos aos setenta anos; o Código Penal, no art. 65, I prevê como circunstância atenuante se o agente for maior de setenta anos, na data da sentença, também o art. 61, II, *h* do mesmo diploma legal prevê como circunstância agravante ter o agente cometido o crime contra o velho, sem identificá-lo cronologicamente.

Foi na década de 1990 que ganhou força a tendência de substituição do termo 'velhice' pela locução 'idade avançada', sendo que tal mudança na nomenclatura decorreu de um esforço em se superar o estigma pessimista que impregna a expressão 'velhice'. A carga axiológica negativa que sobre ela recai decorre do antigo, mas não ultrapassado estereótipo que confunde a velhice como

<sup>102</sup> V. os seguintes dispositivos do Código Civil: Art. 38. Pode-se requerer a sucessão definitiva, também, provando-se que o ausente conta oitenta anos de idade, e que de cinco datam as últimas notícias dele; Art. 1.641. É obrigatório o regime da separação de bens no casamento: II – da pessoa maior de 70 (setenta) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.344, de 2010); Art. 1.736. Podem escusar-se da tutela: II - maiores de sessenta anos.

<sup>103</sup> Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. § 1º - Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares. § 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

decadência e incapacidade. O termo 'velhice' constava na redação original da CF de 1988, no inciso I do art. 201.

Foi por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que foi extirpado o termo velhice do art. 201, procedendo a substituição pela expressão 'idade avançada', no âmbito da Previdência Social: "Art. 201. A Previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada". A expressão 'velhice' ainda se encontra no texto constitucional ao se tratar da Assistência Social (art. 203, I) e do dever dos filhos de ajuda e amparo aos pais na terceira idade, carência ou enfermidade (art. 229 da CF/1988).

O artigo 1º, do Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, estabelece como idosa a pessoa com 60 anos ou mais. A norma buscou um critério uniforme, proveniente de investigações científicas da OMS, que considera idosas pessoas de sessenta e cinco anos ou mais nas nações desenvolvidas e de sessenta anos ou mais nas nações em desenvolvimento. A Política Nacional do Idoso e o Estatuto seguiram essas diretrizes, haja vista que o Brasil é considerado País em desenvolvimento.<sup>104</sup>

Considerar como pessoa idosa, aquela com mais de 60 anos, significa incluir num único grupo, pessoas cuja idade pode variar em até mais de 30 anos. Cercada de formalidades, a velhice cronológica considera idosa a pessoa a partir do momento em que alcança a idade estipulada, independentemente de suas características pessoais. Essa perspectiva também é estudada sob o ângulo biológico, esfera na qual são discutidos os estudos que se ocupam do processo de envelhecimento fisiológico.<sup>105</sup>

Por se tratar de critério objetivo, geralmente é o adotado pelas legislações. É o caso do conceito de idoso como disposto na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências (Alterada pela Lei nº 11.737/14.7.2008, Lei nº 11.765/5.8.2008, Lei nº 12.418/9.6.2011, Lei nº 12.419/9.6.2011): "Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso,

---

<sup>104</sup> BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 32.

<sup>105</sup> Distribuição da população idosa do Brasil por Faixa etária/ nº de idosos: 60 – 69 8.182.035; 70 – 79 4.521.889; 80 – 89 1.570.905; 90 – 99 236.624; 100 ou mais 24.576; Total 14.530.029 (FUNDAÇÃO IBGE, censo 2000).

destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”.

De conseguinte, considera-se idoso, para os efeitos desta Lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade. A previsão expressa se justifica porque o Direito necessita de critério legal para se conduzir e ser aplicável. É nesse sentido que se entende, do ponto de vista jurídico, o critério etário, não obstante todas as demais discussões científicas e sociológicas a respeito de quando se inicia a velhice ou idade avançada.

Uma das consequências do uso da idade para a definição de idoso é o poder prescritivo contido nessa definição. A sociedade cria expectativas em relação aos papéis sociais daqueles com *status* de idoso e exerce diversas formas de coerção para que estes papéis se cumpram, independente de características particulares dos indivíduos.

O grande problema do critério cronológico, repise-se, é de não considerar as diferenças pessoais e a larga faixa etária que está abrangida pelo conceito, principalmente se levarmos em conta que, atualmente, são cada vez mais numerosas as pessoas centenárias.<sup>106</sup> Pode haver, como ocorre comumente, diferenças entre pessoas sexagenárias (diferenças de saúde física ou mental) assim como há forte disparidade entre um idoso de sessenta anos e outro de cem, não podendo o mesmo tratamento legal ser dispensado a ambos. Essa é uma dificuldade encontrada na aplicação da legislação pertinente aos idosos<sup>107</sup>.

Segundo Bobbio<sup>108</sup>, os que escreveram obras acerca da velhice, a começar por Cícero (jurista, orador, filósofo) tinham aproximadamente setenta anos. Hoje, um sexagenário está velho apenas burocraticamente, por ter alcançado a idade em que geralmente tem direito a alguns privilégios definidos por Lei. Um octogenário, salvo exceções, era considerado um velho decrépito, de quem a sociedade não se preocupava em se dedicar. Esse cenário está em mudanças.

---

<sup>106</sup> BRAGA, Pérola Melissa V. *Direitos do idoso segundo o estatuto do idoso*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 44.

<sup>107</sup> A Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que “dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências”, dispõe no artigo 2º: “considera-se idoso, para os efeitos desta lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade”. Outro exemplo pode ser encontrado na Lei nº10.741/2003, que rege o Estatuto do Idoso, em seu artigo 1º que dispõe: “É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”.

<sup>108</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, 1997, p. 17.

Nos dias atuais, a velhice, não a burocrática, mas sim a fisiológica começa quando a pessoa aproxima-se dos oitenta anos que é, afinal, a idade média de vida numa sociedade mais evoluída. A longevidade tem alterado esses conceitos e, paulatinamente, as legislações também sofrerão os ajustes necessários, inclusive para fins de proteção no campo da Seguridade Social. Fora do campo jurídico novas terminologias e novos conceitos vêm surgindo para classificar os indivíduos em idade mais avançada. O fato de vivermos mais tempo, em consequência dos avanços da ciência, traz efeitos ao conceito de velhice ou 'idade avançada'.

## 2.2.2 Velhice psicológica ou subjetiva

De todas as realidades, talvez a velhice seja aquela da qual conservamos durante mais tempo na vida uma noção puramente abstrata. *(M. Proust)*

A velhice psicológica ou subjetiva é mais complexa por não pressupor parâmetros objetivos, ou seja, advém de acordo com o tempo que cada indivíduo leva até sentir-se velho. Ainda que fora da análise puramente jurídica, não podemos deixar de adentrar no campo das diferenças existentes no universo das pessoas em processo de envelhecimento: a idade psicológica, mais abrangente, alcança as alterações de comportamento decorrentes das transformações biológicas do envelhecimento, e é influenciada pelas normas e expectativas sociais e por componentes de personalidade, sendo, por conseguinte, algo muito individual e diferenciado entre as pessoas idosas.

A tese fundamental do envelhecimento para a psicanálise se associa à ideia do inconsciente, ou seja, de que o sujeito não envelhece. A psicologia do desenvolvimento tenta traçar para as distintas idades cronológicas e períodos de vida do ser humano alguns parâmetros para distinguir as etapas e fases da vida. Quais os parâmetros utilizados quando falamos de velhice?

Na literatura estudada é patente a utilização dos conceitos a partir de uma confusão ou conjugação entre velhice e doença e velhice e decrepitude. Ao se constatar a dificuldade em dizer quando o sujeito envelhece e o que constitui o envelhecimento não se pode deixar de lado os efeitos da cultura sobre a velhice.

O ser humano vê o seu envelhecimento pelo olhar do Outro ou se vê velho pela imagem que o Outro lhe transmite<sup>109</sup>. Há uma afirmação interessante nessa perspectiva psicológica do envelhecimento: não existe para o ser humano algo concreto sinalizando sua velhice, haja vista que ‘velho’ é sempre o Outro. Dizer que uma pessoa tem 60, 70, 80 ou mais anos, ainda que essas faixas etárias nos propiciem indicações relacionadas aos aspectos fisiológicos ou mesmo sociais, não indica o que cada um vivencia sobre o seu próprio envelhecimento.

Seria muito difícil, pelo caráter interdisciplinar, responder as seguintes indagações: se o registro social assinala que a velhice chega a partir de 60/65 anos – idade que coincide com a entrada para a inatividade – isso marcaria a entrada na velhice? É a aposentadoria que marca esse ingresso? É a idade puramente biológica que vai fixar o ingresso na velhice? A ideia da velhice está conjugada com um sentimento de estar velho ou a um estado de espírito? Nesta senda, qualquer recorte é temerário.

Do ponto de vista subjetivo o “sentimento” de velhice seria o cerne da questão e não a velhice em si mesma. Se a idade cronológica, a aposentadoria, as marcas corporais, as doenças são imprecisas para se definir a velhice, não se pode, por outro lado, desconhecer que o tempo impõe os seus efeitos.

Mannoni em *O nomeável e o inominável* escreveu: “A velhice nada tem a ver com a idade cronológica. É um estado de espírito. Existem velhos de 20 anos, jovens de 90”<sup>110</sup>.

Deve ser evidenciada, contudo, a importância das conceituações e, do ponto de vista subjetivo-psicológico, o caráter vivo do sujeito que não tem idade, que não tem a idade cronológica dos vasos sanguíneos ou dos órgãos do corpo. Todos nós conhecemos pessoas idosas que se sentem jovens e acham que a velhice está verdadeiramente no estado de espírito do ser humano que não sabe enfrentar e aceitar as perdas, as mudanças e renovações da vida.

Destacamos, por conseguinte, a dificuldade em se definir objetivamente a idade para a velhice, pois os únicos critérios adotados objetivamente são os de ordem fisiológica. De qualquer forma, do ponto de vista da psicanálise, a velhice implica no aspecto atemporal do sujeito do inconsciente, aquele que julga que não envelhece.

<sup>109</sup> BEAUVOIR, Simone de, *Op. cit.*, 1990, p. 346-364.

<sup>110</sup> MANNONI, Maud. *O nomeável e o inominável*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995, p. 16.

A despeito de Freud, pai da psicanálise, não ter escrito particularmente nada sobre a velhice e de ter abordado sua própria velhice como um momento terrível, deixou uma reflexão que se associa à questão posta inicialmente: Como conciliar, do ponto de vista psicológico, o sujeito do inconsciente que não envelhece com o real da velhice? Como conciliar o encontro do atemporal com o temporal? No texto “O inconsciente” aborda uma concepção de tempo bastante original: cada um envelhece apenas de seu próprio modo:

Os processos inconscientes são atemporais; isto é, não são ordenados temporalmente, não se alteram com a passagem do tempo; não têm absolutamente qualquer referência ao tempo. A referência ao tempo vincula-se, mais uma vez, ao trabalho do sistema consciência.<sup>111</sup>

Podemos concluir, em ligeiras linhas, que, mesmo que o sujeito do inconsciente não envelheça, há um real comprometimento do corpo que envelhece, do corpo traçado a partir do decurso do tempo e a partir de determinada idade. Esses aspectos, portanto, são indissociáveis e neles residem as dificuldades do estabelecimento do enquadramento objetivo da velhice e da fixação de seu termo inicial, de forma homogênea, para o ser humano.

### 2.2.3 Velhice econômico-financeira: ex-trabalhador (inativo)

Existir, para a realidade humana, é temporalizar-se: no presente, visamos o futuro através de projetos que ultrapassam nosso passado, no qual recaem nossas atividades, imobilizadas e carregadas de exigências inertes. A idade modifica nossa relação com o tempo; ao longo dos anos, nosso futuro encolhe, enquanto nosso passado vai-se tornando pesado. Pode-se definir o velho como um indivíduo que tem uma longa vida por trás de si, e diante de si uma expectativa de sobrevivência muito limitada. As consequências dessas mudanças repercutem umas nas outras para gerar uma situação, variável segundo a história anterior do indivíduo, mas da qual podemos destacar constantes. *(Simone de Beauvoir)*

Na perspectiva economicista analisa-se o impacto econômico do envelhecimento social, a situação dos velhos na estrutura social produtiva, centrando as análises na questão da ruptura com o mundo produtivo do mercado de trabalho, especificamente, na questão da aposentadoria.

A velhice, sob esse ângulo, tem outra feição em face dos aspectos econômicos e sociais das pessoas em sociedade. Também neste aspecto observamos que o envelhecimento não é um processo homogêneo que afeta da

<sup>111</sup> FREUD, Sigmund. *O inconsciente*. Rio de Janeiro: IMAGO, 1976, p. 214.

mesma maneira as diferentes pessoas, sobretudo as que desenvolvem intensa atividade intelectual, que não perdem capacidades intelectuais, durante todo o seu ciclo de vida, influenciadas, entre outros motivos, pelas condições econômicas.

A passagem para a inatividade através da aposentadoria cria um princípio de identidade para a velhice, definindo-a como uma fase de afastamento do mercado de trabalho e da sociedade produtiva. É importante ressaltar que a ruptura com o mercado do trabalho tem menos relação com uma base biológica conectada ao avanço da idade, do que com determinada forma de estrutura social de produção, de demanda e distribuição de postos de trabalho, que, na sociedade contemporânea, exigem a jovialidade e a força física para produção com maior eficiência.

A aposentadoria, por conseguinte, traz como corolário a fixação da velhice, ainda que o indivíduo inativo não seja considerado velho sob o ponto de vista biológico. Nessa perspectiva, a aposentadoria funciona como movimento apto à produção da rotatividade de mão de obra no mundo do trabalho, com a consequente troca de gerações e de aproveitamento das pessoas em idade mais jovem. Como consequência, e em busca da proteção social, os aposentados deixam de encarar o envelhecimento como interrupção da vida em sociedade para passar a outras facetas da ação social para a reivindicação dos seus direitos sociais.

Nesse ponto vale referenciar importante pesquisa feita por Simone de Beauvoir, a partir da leitura da citada obra *A velhice*<sup>112</sup>, que nos relata que a noção de velho no século XIX confundia-se com incapacidade para o trabalho e decadência e que os velhos com status social jamais eram velhos; ser velho era, necessariamente, ser pobre. Acrescente-se que, àquela época, os velhos trabalhadores, no caso da França, viviam em condições miseráveis, mais da metade da população urbana de mais de 60 anos não possuía pensão nem salário, e dependia dos filhos ou das instituições de assistência pública<sup>113</sup>.

O direito à inatividade remunerada permitiu a toda uma geração uma situação de disponibilidade e ociosidade que converteu antigos hábitos em novos padrões comportamentais. Contudo, a aposentadoria traçou contorno único nesse novo conceito, criando uma identidade comum entre os idosos, uma vez que classificou as pessoas não produtivas conforme a idade cronológica, formulando

---

<sup>112</sup> BEAUVOIR, Simone de, *Op.cit.*, 1990, p. 49-263.

<sup>113</sup> PEIXOTO, Clarice, *Op. cit.*, 2007, p. 72.

novo paradigma. Evidentemente que essa nova forma de envelhecer ainda é privilégio de poucos, pelo fato de que grande parte da população idosa sofre as consequências de estar fora do mercado de trabalho formal, excluída da proteção dos benefícios previdenciários.

Fixada com base nesse critério ou no tempo de serviço (agora, denominado tempo de contribuição), a aposentadoria libera do trabalho indivíduos ainda produtivos, no mais das vezes lhes atribuindo a condição de inativos, saídos da atividade. Considerando que as sociedades industriais apregoam a apologia do trabalho e da produtividade, a aposentadoria passou a simbolizar a perda de papel social fundamental.

A política de integração da velhice, introduzida na França em 1962, provocou mudança estrutural, deflagrada a partir daquela década, elevando o valor das pensões e aumentando o prestígio dos aposentados. Além de mudar a perspectiva no enfrentamento do envelhecimento, observou-se significativa transformação nos termos de tratamento e noções conceituais.

Na França do século XIX, a velhice servia para caracterizar as pessoas que não podiam assegurar financeiramente o seu futuro, os sem posses, os indigentes. As pessoas dotadas de patrimônio desfrutavam de certa posição na sociedade, administravam seus bens e gozavam de respeitabilidade; eram tidos como "os patriarcas com experiência preciosa"<sup>114</sup>. Esse recorte social da população de mais de 60 anos, impregnado de patrimonialismo, deu lugar ao uso de locuções diferenciadas para tratar cada grupo: enquanto aos abastados era dado o conceito de 'idoso' (*personne âgée*), designava-se 'velho' (*vieux*) ou 'velhote' (*veillard*) a pessoa que, dispondo apenas do produto da sua força de trabalho, era assim definida a partir do decréscimo da sua condição física. Dessa forma, a expressão conceitual da velhice era "bastante marcada pela inserção da pessoa de mais idade no processo de produção"<sup>115</sup>.

No Brasil, como na França e em todas as sociedades industriais, a instituição da aposentadoria reestruturou o curso da vida, fatiando-o em três grandes etapas: infância e adolescência – tempo de formação; idade adulta – tempo de produção; e velhice – tempo do não trabalho.

---

<sup>114</sup> ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978, p. 21.

<sup>115</sup> PEIXOTO, Clarice, *Op. cit.*, 2007, p. 71.

Nas formações históricas e culturais batizadas pela Sociologia e pela Ciência Política de 'sociedades de mercado democráticas', a institucionalização da aposentadoria funcionou como meio de compensação ao risco de privação advindo da perda da capacidade para o trabalho, devido ao declínio físico do envelhecimento. Vale lembrar que o termo *retraite* (aposentadoria) era, ainda no final do século XIX, assimilado a *rente* (renda) e *pension* (pensão). O Estado seria o fiador da inatividade remunerada, como forma de recompensar os indivíduos que devotaram toda a vida e saúde ao trabalho<sup>116</sup>.

Hodiernamente, a aposentadoria tem deixado de ser a marca da entrada na velhice, o período de recolhimento e descanso do idoso debilitado e dependente: para aqueles que estiveram protegidos por uma relação formal de trabalho ou foram aquinhoados economicamente durante a vida, essa etapa pode significar momento de lazer, de novos aprendizados e de realização dos sonhos que tinham sido preteridos em virtude das exigências e compromissos da maturidade. Essa nova forma de envelhecer, evidentemente, é privilégio de poucos, haja vista a existência de grande parte da população idosa que se encontra fora do mercado de trabalho e, em consequência, excluída da proteção da Previdência Social.

#### 2.2.4 **Velhice Social e legal: o Idoso (*personne âgée*)**

A idade social relaciona-se às normas, crenças, estereótipos e eventos sociais que controlam por meio do critério de idade o desempenho dos idosos. As normas constroem o que se denomina de relógio social, que determina o que as pessoas numa determinada época histórica, sociedade, cultura, devem ou não fazer<sup>117</sup>.

Na perspectiva sociocultural, a velhice é entendida como construção social e se reflete sobre as possíveis formas de representações desta. Os correspondentes dos vocábulos 'velho' e 'velhote' foram suprimidos dos textos

---

<sup>116</sup> SIMÕES, Júlio Assis. Provedores e militantes: imagens de homens aposentados na família e na vida pública. In: PEIXOTO, Clarice Ehlers (Org.). *Família e envelhecimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 25

<sup>117</sup> Exs: a idade certa para ir à escola, de escolher uma profissão, de começar a trabalhar, a idade certa para casar, a idade certa para ter filhos, a idade ideal para se aposentar, a idade certa para não usar certo tipo de roupa, a idade ideal para parar de guiar etc.

oficiais, por serem considerados pejorativos, e foi introduzido o uso equivalente do termo 'idoso', 'idade avançada', tidos como menos estereotipados.

A introdução da noção menos estereotipada "idoso" foi bastante criticada por alguns especialistas do tema, para quem o termo idoso não é tão preciso quanto velho, mesmo que seja mais respeitoso. Outros analistas mostram o contorno impreciso do termo: idoso é uma noção *floue*<sup>118</sup>, uma vez que abarca realidades diversas.

Trazendo consigo certa ambiguidade, o termo 'idoso' serve para caracterizar tanto a população envelhecida em geral, quanto os indivíduos originários das camadas sociais mais favorecidas. Para além do caráter generalizante desse termo, que homogeneiza todas as pessoas de mais idade, esta designação deu outro significado ao indivíduo velho, transformando-o em sujeito respeitado. A partir de então os problemas dos velhos passaram a constituir necessidades dos idosos.<sup>119</sup>

A Constituição Federal Brasileira vigente considera idosa a pessoa que tenha atingido 65 anos de idade (art. 230, §2º).<sup>120</sup> No plano infraconstitucional, a Lei nº 10.471, de 1º de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso, consagra que, a partir dos 60 anos, a pessoa é considerada idosa para efeitos das disposições estatutárias: "Art. 1º. É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos".

O Estatuto assegura ao idoso que o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção se constitui num direito social que não se limita ou se exclui em razão do avanço da idade. É a regra disposta no art. 8º, a seguir: "O envelhecimento é um direito personalíssimo e sua proteção um direito social, nos termos desta lei e da legislação vigente".

A CF de 1988 prevê idade de até 70 anos para que o servidor esteja em atividade no serviço público. Qual o conceito preciso de idoso e qual os parâmetros que devem servir de base para efeito da obtenção dos benefícios legais? O enquadramento normativo do idoso resulta em inclusão social ou exclusão?

---

<sup>118</sup> Expressão francesa que significa 'turva', 'embaçada', 'nebulosa', 'distorcida'. Disponível em: <<http://translate.google.com.br/#fr|pt|floue>>. Acesso em: 2 out. 2011.

<sup>119</sup> PEIXOTO, Clarisse, *Op cit*, 2004, p. 74.

<sup>120</sup> Art. 230. A família, a sociedade e o Estado tem o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. §2º. Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

Importante ressaltar que a definição legal de idoso, no direito brasileiro, baseia-se nas seguintes legislações: Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993); Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842 de 4 de janeiro de 1994 regulamentada Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996); Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003).

Não obstante o termo 'idoso' já existir desde muito na língua portuguesa, era de pouco uso, e marcava um tratamento mais respeitoso. A palavra 'velho' passou a ser considerada politicamente incorreta, por estar associada à ideia de coisa inútil ou imprestável. Doravante, a categoria 'idoso' ou pessoa de 'idade avançada' invade todos os domínios e o termo "velho" passa a traduzir decadência, degeneração, noção incompatível com a dignidade da pessoa idosa.

#### 2.2.4.1 Uma nova identidade: o aposentado

Uma nova categoria ainda passou a caracterizar as pessoas que ingressam na velhice: o aposentado, antes atrelado ao mercado de trabalho, passa a ser beneficiário da Previdência Social.

Com frequência a sociedade considera idosa aquela pessoa que está se retirando do mundo do trabalho, ou seja, que está se aposentando. É nesse momento que, em regra, ocorre o desengajamento do mundo do trabalho, como também o afastamento de alguns papéis tradicionais ocupados ao longo da vida.

Nas sociedades contemporâneas, organizadas pelo trabalho, a idade avançada passa a ser delimitada não apenas pelas transformações fisiológicas, mas por um advento social, a aposentadoria na qual o indivíduo passa pela transposição da categoria de trabalhador para ex-trabalhador; de produtivo para improdutivo; de cidadão ativo para inativo<sup>121</sup>.

Até meados do século XIX, não havia sequer um sistema de proteção social que garantisse a sobrevivência na velhice. Somente por intermédio das reivindicações dos movimentos operários por melhorias das condições de vida e trabalho, que a aposentadoria surgiria em alguns países europeus, no final do século XIX e início do século XX. Os sistemas de aposentadoria podem ser considerados

---

<sup>121</sup> Salgado M.A. *Aposentadoria e ética social*. São Paulo: SESC, 1997. p. 4-15. Série Terceira Idade.

como a primeira política pública<sup>122</sup> socialmente abrangente destinada à população idosa ao longo da história do capitalismo.<sup>123</sup>

A aposentadoria, para aqueles que estavam engajados formalmente no mercado de trabalho, cria um princípio de identidade para a velhice, definindo esse tempo da vida pela inatividade: ela decreta funcionalmente a velhice, ainda que o indivíduo não seja velho sob o ponto de vista biológico; é, também, a forma de produzir rotatividade de mão de obra no trabalho, pela troca de gerações. Sobre a aposentadoria expõe Nélida Redondo:

Em uma cultura estruturada a partir do trabalho produtivo fora da unidade doméstica, a entrada e a saída do mundo do trabalho determinam mudanças importantes no ciclo da vida, contribuindo para estabelecer as grandes transições na biografia pessoal.<sup>124</sup>

Com o advento da aposentadoria o indivíduo passa a adquirir um estatuto social reconhecido, criando uma identidade homogênea, um aspecto comum em torno do universo da velhice, haja vista que classifica as pessoas não produtivas segundo uma idade cronológica. Com fundamento na idade biológica ou no tempo de serviço (no Brasil, tempo de contribuição) o idoso adquire o status de inativo.

Em uma sociedade que valoriza o capital e o trabalho, a juventude e a força física, que confere apologia à produtividade, o inativo (aposentado) passa a ser, em regra, uma pessoa desvalorizada socialmente, representando para alguns o início da decadência psíquica e física da pessoa humana. A aposentadoria simboliza a perda de papel social fundamental – o de indivíduo produtivo – passando a ser sintoma social de envelhecimento. Paulatinamente vai se firmando na sociedade contemporânea a nova imagem do aposentado, ao menos no que diz respeito ao

---

<sup>122</sup> Segundo Maria Paula Dallari Bucci, “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39).

<sup>123</sup> PERES, Marcos Augusto de Castro. *Velhice, Trabalho e Cidadania: as políticas da terceira idade e a resistência dos trabalhadores idosos à exclusão social*. São Paulo: USP, 2007. Tese apresentada como obtenção do título de Doutor em Educação.

<sup>124</sup> REDONDO, Nélida. *La construcción de una imagen social de La vejez*. In: IV Congreso Espanol de Sociología, GT Sociología de las Edades. Madrid, 1992, p. 1.

aposentado de classe média e que tem poder aquisitivo para fazer dessa etapa de vida uma época de realizações, de lazer, de participação em grupos sociais, etc.

Como relata Clarisse Peixoto, a política de integração da velhice introduzida na França<sup>125</sup> a partir de 1962 visou a transformação da imagem das pessoas envelhecidas. Os novos aposentados passaram a reproduzir práticas sociais das camadas médias assalariadas, quando a imagem da degradação estava associada às camadas mais baixas: "o antigo retrato preto-e-branco de uma velhice decadente toma o colorido da velhice associada à arte de bem-viver"<sup>126</sup>.

Fez-se, pois, necessário criar um vocábulo para representar o extrato dos aposentados ativos: a terceira idade. Ressalte-se que, dada a heterogeneidade da velhice, esse é um grupo privilegiado no contexto da população longeva: a velhice, economicamente ativa, contempla apenas pessoas que foram aquinhoadas pela proteção social, fruto da inserção no mercado de trabalho ao longo de suas vidas, o que não é a realidade da maioria expressiva da população no Brasil. Não obstante o lado positivo desse movimento emergente que renova muitos idosos e dá novo realce mercadológico à velhice, o processo tem merecido preocupação de estudiosos que chamam atenção para a denominada *reprivatização da velhice*, assunto tratado neste capítulo, no subitem 2.3.1.

### 2.3 CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE NA ERA DA LONGEVIDADE: A TERCEIRA IDADE E O ENVELHECIMENTO 'ATIVO'

O homem nunca é velho enquanto estiver buscando alguma coisa.  
(Jean Rostand)

O desenvolvimento científico e tecnológico da Medicina na área do envelhecimento acelerou-se a partir dos anos 50, após a Segunda Guerra Mundial. Em nossos dias, nos primeiros anos do século XXI, deparamo-nos com as pessoas idosas integrantes da denominada "terceira idade" (65 anos nos países mais desenvolvidos e 60 anos nos países em desenvolvimento, no caso do Brasil).

Como a velhice não é um processo homogêneo, novas terminologias e novos conceitos vêm surgindo para classificar os indivíduos em idade mais avançada. A distinção, por exemplo, entre terceira e quarta idades é uma tentativa

<sup>125</sup> As principais etapas que marcaram o desenvolvimento da aposentadoria na França foram: 1910 – lei que estabelece a aposentadoria para operários e camponeses; 1930-45 – criação de seguros sociais para a velhice; 1945 – criação da Sécurité Sociale e sua extensão ao setor agrícola (1953).

<sup>126</sup> PEIXOTO, Clarisse, *Op. cit.*, 2004, p. 76.

de ajustar esquemas classificatórios a circunstâncias culturais, psicológicas e ideológicas particulares das sociedades ocidentais hoje.

A expressão “terceira idade” emergiu no fim do ano de 1960, na França, com o fim de expressar uma nova realidade associada a um tempo de atividades específicas de lazer, em que novas aspirações são criadas e produzidas para o novo “velho” segmento social. O gerontólogo francês Huet propôs para esse estágio da existência humana a designação “terceira idade”, materializada com a implantação dos anos 1970, da Universidade da Terceira Idade, popularizando-se no vocabulário mundial.<sup>127</sup>

O novo conceito de 'terceira idade' surgiu como sinônimo de envelhecimento ativo e independente, uma nova etapa da vida, onde a ociosidade simboliza a prática de novas atividades sob o signo do dinamismo. 'Integração' e 'autogestão' constituíram as palavras-chave desta redefinição, e a criação de grande variedade de equipamentos e serviços revela a sociabilidade como o principal objetivo de representação social do velho de hoje.

Com a invenção da terceira idade, redefine-se a velhice, a que se atribuiu durante longo período forte sentido pejorativo – “a imensa maioria dos homens acolhe a velhice em meio à tristeza ou à revolta. Ela inspira mais repugnância do que a própria morte” retratava Beauvoir<sup>128</sup>. Nessa nova perspectiva evita-se ou pretende-se sustar o processo de envelhecimento, repudiando a face decadente que refletia a representação social dos velhos.

O termo ‘terceira idade’ é uma construção das sociedades contemporâneas<sup>129</sup> e vem sendo empregado por acreditar-se que é isento de conotações depreciativas e, como destacou Debert<sup>130</sup>, para atender a interesses de um mercado de consumo emergente. Refere-se, em geral, àqueles idosos que ainda não atingiram a velhice mais “avançada”, estão na faixa dos 55 aos 70 anos, e inclui,

<sup>127</sup> TEIXEIRA, Solange Maria. *Envelhecimento e trabalho no tempo de capital: implicações para a proteção social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 112.

<sup>128</sup> BEAUVOIR, Simone de, *Op. cit.*, p. 659.

<sup>129</sup> Na França nos anos 50 e 60, o aumento da longevidade e da população idosa deu origem a várias alternativas educacionais para pessoas recém-aposentadas. É francesa a denominação *terceira idade*, com referência a uma nova etapa de improdutividade no curso da vida, e essa foi a denominação depois amplamente adotada para designar um modelo de escola aberta a adultos maduros criado pela universidade francesa. (NERI, Anita Liberalesso; DEBERT, Guita Grin (Orgs.) *Velhice e Sociedade*. Campinas, SP: Papirus, 1999).

<sup>130</sup> DEBERT, *A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento*. São Paulo: Edusp/FAPESP, 1999.

fundamentalmente, indivíduos que ainda têm boa saúde e tempo livre para o lazer e para novas experiências.

A II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento que ocorreu em abril de 2002<sup>131</sup> definiu as diretrizes que orientarão as políticas públicas relativas à população idosa para o século XXI. As propostas resultantes deste evento se baseiam em uma nova ideia de velhice, construída em torno do conceito de *envelhecimento produtivo*.

Dentro dessa perspectiva, a II Assembleia reforça o conceito de 'envelhecimento ativo', considerado o *processo pelo qual se otimizam as oportunidades de bem estar físico, social e mental durante toda a vida com o objetivo de ampliar a expectativa de vida saudável, a produtividade e a qualidade de vida na velhice*<sup>132</sup>.

A expressão 'terceira idade' não decorre de mero trabalho de eufemização e é fundamentalmente empregada nas proposições relativas à criação de atividades sociais, culturais e esportivas. Idoso simboliza as pessoas mais velhas, o velho tratado de forma respeitosa; terceira idade quer designar, hoje, os jovens velhos, o dinamismo dos aposentados mais jovens, aqueles que empregam suas economias no turismo, produtos de beleza e alimentares, como também vão em busca de tratamentos de rejuvenescimento e saúde proporcionados por gerontólogos, geriatras, dermatologistas etc.

O conceito surgiu na França no final dos anos 60, a fim de expressar a nova realidade da velhice, não mais associada ao tempo de vida marcado pela pobreza, doença e decrepitude, mas a um tempo de atividades, de lazer, em que novos valores em grupo são elaborados e se adquire uma identidade social. Com a unificação das idades na categoria 'aposentado', sob a etiqueta 'terceira idade', salientaram-se diferenças outras: distinguiram-se agora os 'jovens idosos' dos 'velhos idosos'.

Na Europa, já é corrente classificar as pessoas com mais de 75 anos como pertencentes à 'quarta idade', realidade da qual se aproxima rapidamente o Brasil. E a 'quinta idade', composta por aqueles que ultrapassaram a linha dos 85

---

<sup>131</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Estratégia Internacional de Ação para o Envelhecimento, 2002*. Disponível em: <<http://www.madrid2002-envejecimiento.org>> Acesso em: 30 ago.2010.

<sup>132</sup> *Idem, ibidem*.

anos, já entra em cena no Velho Continente. São novos estágios da etapa da vida humana que necessitam da definição pela legislação futura.

Examinando as designações da velhice no Brasil escreveu Clarisse Peixoto:

Parece-nos que a conotação negativa do vocábulo “velho” seguiu um processo semelhante ao da França, ainda que seja mais recente, datando dos anos 60. Isso porque o objeto velhice só entrou em cena brasileira há bem pouco tempo. Ainda que existam outros termos classificatórios para a velhice no uso corrente, o termo que designava, até essa época, a pessoa envelhecida era, sobretudo “velho”. Empregado de maneira geral, esse termo não possuía um caráter especificamente pejorativo, como o *vieux* ou o *vieillard* francês, embora apresentasse uma enorme ambiguidade, por ser um modo de expressão afetivo ou pejorativo, cujo emprego se distinguia pela entonação ou pelo contexto em que era utilizado.<sup>133</sup>

Os documentos oficiais brasileiros, até a década de 60, registravam o termo 'velho'<sup>134</sup>. Mas as novidades vindas da Europa sobre a mudança na imagem da velhice foram absorvidas pelos textos oficiais e pela literatura técnica, assimilando a noção de 'idoso'. Este termo sempre fez parte do vocabulário português, mas não era muito usado. As ambivalências entre velho e idoso já permitem asseverar que um tem um caráter mais pejorativo e o outro traz consigo um tratamento mais respeitoso, como *personne âgée* praticado na França.

O conceito de 'terceira idade' chegou para nós, brasileiros, como decalque do vocábulo francês adotado com a implantação das políticas sociais para a velhice. A rubrica da terceira idade é normalmente empregada no tocante ao lazer, às atividades sociais, culturais e desportivas, designando os 'jovens idosos', os aposentados dinâmicos, e também como público de novo mercado, que vai do entretenimento e turismo especializados, passando pela estética e aparatos tecnológicos, até a oferta de especialidades profissionais, como a geriatria, a gerontologia etc.

A designação 'terceira-idade', como sinônimo de envelhecimento ativo e independente, "uma nova etapa da vida, em que a ociosidade simboliza a prática de novas atividades sob o signo do dinamismo". 'Integração' e 'autogestão' constituíram

<sup>133</sup> PEIXOTO, Clarice, *Op. cit.*, 2007, p. 77.

<sup>134</sup> Os documentos oficiais traziam expressa a dificuldade no tratamento legal relacionado aos indivíduos considerados velhos. Eis o que dispôs um texto emanado do Instituto Nacional de Previdência Social: *dada a preponderância marcante de pessoas jovens em nossa população, a elevada taxa de natalidade, a baixa expectativa de vida, a pequena renda média per capita e a alta incidência de doenças de massa – os programas de saúde no Brasil devem, necessariamente, concentrar seus recursos no atendimento das doenças da infância e dos adultos jovens. A assistência ao velho, é forçoso reconhecer, deve aguardar melhores dias.*

as palavras-chave desta redefinição, e a criação de grande variedade de equipamentos e serviços revela a sociabilidade como o principal objetivo de representação social do velho de hoje.

O novo conceito, forjado na década de 70 nas sociedades ocidentais contemporâneas, é construção recente, singularizando a etapa intermediária compreendida entre a idade adulta e a velhice. A invenção revestiu-se de um conjunto de práticas, instituições e agentes especializados, visando identificar e atender as necessidades daquele segmento populacional que passaria a ser enxergado, por meio das lentes refletoras de Simone de Beauvoir, sob o estigma da marginalização e da solidão<sup>135</sup>.

Não se deve perder de vista que a invenção da terceira idade, faixa que compreende as pessoas entre a aposentadoria e a velhice, é o produto da universalização dos sistemas de aposentadoria e do surgimento de instituições e agentes especializados, que, mais do que prescreverem cuidados com a saúde física, sinalizam para a importância das necessidades culturais, sociais e psicológicas das pessoas senescentes. A terceira idade passa, assim, a ser a expressão classificatória de uma categoria social bastante heterogênea.

Criticando a euforia da utilização da expressão “terceira idade” como elemento mágico de renovação da velhice, escreve Solange Maria Teixeira:

Essa expressão (terceira idade) tem sentido aparentemente libertário, dado que se contrapõe às visões tradicionais de compreensão da velhice, como doença, decadência, perdas, que são típicas das pesquisas sociológicas, ou das primeiras pesquisas gerontológicas, acusadas de reproduzirem estereótipos de inatividade, passividade, improdutividade e outros déficits atribuídos socialmente à velhice, como se eles não tivessem uma base material, que é a sociedade capitalista. Todavia, essas tentativas de negação dos estereótipos tradicionais atribuídos à velhice são tão maléficas quanto as primeiras, que marginalizam e excluem, e suas causas são as mesmas, as relações de produção e reprodução sob o jugo do capital e sua lógica de desvalorização do ser humano e de suas necessidades e qualidades, que só lhe interessa como força produtiva ou como consumidor.

A visão consumerista da terceira idade e a exacerbada necessidade de revitalização da velhice parece, paradoxalmente, negar também o envelhecimento no seu aspecto completo, haja vista que nem todos serão incluídos e taxados nos novos grupos integrantes da nova e dinâmica velhice. Deve se atentar para o fato de que passa a ser buscada incessantemente a juventude com formas de consumo e

---

<sup>135</sup> DEBERT, Guita Grin, *Op. cit.*, 1999, p. 53.

estilos de vida mais próximos dos estágios de vida precedentes. Portanto, *não se trata de valorização da pessoa idosa, mas da afirmação do valor à juventude.*<sup>136</sup>

Com essa percepção, entende Debert que a difusão da ideia de velhice saudável e individualmente responsável pela sua autonomia nega-se o seu próprio objeto, a velhice, e fecha-se o espaço para as situações de abandono e dependência. Para ele essas situações de acomodação passam a ser vistas como consequências da falta de envolvimento em atividades motivadoras, socializadoras ou da adoção de formas de consumo e estilos de vida adequados.<sup>137</sup>

Nessa perspectiva, formatada dentro do ideário liberal, a velhice parece estar visualizada sob nova roupagem, com reforço a cultura privacionista no trato da questão social, dando ênfase para a responsabilização do próprio sujeito pelos seus problemas, na solução das dificuldades e na busca do bem-estar:

Assim é que se explicam as orientações gerontológicas e as organizações internacionais como ONU e OMS na condução das políticas dirigidas aos idosos, no sentido de serem de responsabilidade do Estado, da sociedade civil e da família.

Além do investimento na velhice bem-sucedida, ativa e saudável, como critério universal de enfrentamento da problemática do envelhecimento, que dá origem a programas preventivos e socioculturais, centrados no indivíduo, na sua vontade e motivação para reverter o quadro de experiências socialmente produzidas.

Ao difundirem uma cultura auto preservacionista da saúde, do corpo, do bem-estar físico e mental, auto responsabilizam os idosos pelos seus problemas, independentemente das condições materiais de existência, engendrando processos de controle social do tempo livre dos idosos e de privatização das formas de enfrentamento desse problema social.<sup>138</sup>

Esse novo modo de enfrentamento da questão social do envelhecimento é adequado às estratégias neoliberais, legitimando nova forma de direcionamento, que se expressam na auto responsabilização dos indivíduos pelos seus problemas e pelos seus próprios destinos.

<sup>136</sup> TEIXEIRA, Solange Maria, *Op. cit.*, 2008, p. 113.

<sup>137</sup> DEBERT, Guita Grin, *Op. cit.*, 1999, p. 53.

<sup>138</sup> *Idem, ibidem*, p. 119-120.

### 2.3.1 **Reprivatização da velhice: a problemática social do envelhecimento do trabalhador como responsabilidade individual**

Não obstante os benefícios decorrentes da nova forma de enfrentamento da idade avançada, o conceito de 'envelhecimento ativo' não pode restringir-se à ideia de produtividade econômica embora reforce a necessidade de se dar nova roupagem e oportunidades as pessoas com mais de 60 anos.

Estas novas tendências necessitam ser observadas criticamente como forma de não seguir a tendência de homogeneizar as pessoas idosas. Não existe, por conseguinte, um pensamento linear de evolução no conceito de velhice, haja vista que nenhum outro período da vida possui tantas variações e alternâncias conceituais como a questão do envelhecimento.

Nessa linha de consideração, a velhice é, mais que um conceito biológico, uma construção social. O distanciamento entre a lei e a realidade dos idosos ainda é enorme. Estamos num período de redefinição do papel social da velhice. Dessarte, o enfrentamento da questão social passa a ser focado do ponto de vista individual, psicológico. Na nova perspectiva do envelhecimento ativo saber ser velho com dignidade depende da capacidade de inovação e atualização.

A problemática social do envelhecimento do trabalhador é encoberta, transmutada em problema particular, do indivíduo e da sua capacidade de superação da sua vulnerabilidade. Esses programas, por mais importantes que sejam na mudança de comportamento da questão social analisada, não têm conseguido mobilizar o idoso em condições de vida precárias, em crise, solitário, alcançando apenas um segmento da população de idosos, ou seja, aqueles dos grupos de classe média e alta, em sua maioria.

Nessa linha de pensamento afirma Solange Maria Teixeira:

(...) é nos grupos de classe média e alta, na sua maioria, com renda, saúde e disposição para refazer projetos de vida em torno do lazer, da educação, de novos valores, que se constitui o público desses programas, consumidores das "receitas gerontologias e geriátricas" de qualidade de vida na velhice e terapêutica que difundem, nos programas sociais, a "arte de aprender a ser velho", que não apenas nega o envelhecimento, como subjetiva a velhice de modo a controlar seus efeitos, a vivê-la conforme um estilo de vida ativo, participativo, produtivo, como é difundido pelo discurso da "terceira idade", o qual superestima essa fase da vida, apagando determinantes estruturais e biológicos, bem como a própria problemática social do envelhecimento do trabalhador.

Esses programas promovem e constituem parte de uma cultura privacionista no enfrentamento dessas refrações da questão social, tanto ao

individualizar seu trato, quanto ao responsabilizar os indivíduos pelo estado de precariedade, traço característico e histórico dos mecanismos de intervenção social, reatualizado constantemente, e ao reportá-lo para as ações da sociedade civil, viabilizando seu retorno ao mundo privado<sup>139</sup>.

Tecendo críticas aos programas para idosos que visam o aspecto da vida ativa fundamentado em parâmetros da juventude, continua Solange Maria Teixeira:

Além de espaços de negação do envelhecimento ... esses programas são contraditórios, assim como as imagens da velhice que difundem, principalmente aquelas associadas à velhice produtiva e ativa, pois, se de um lado, estimulam a autoestima e a capacidade das pessoas idosas, por outro, criam certa responsabilidade e obrigação de os idosos buscarem sua sobrevivência e bem-estar, independentemente dos recursos públicos.<sup>140</sup>

Segundo a visão de Lima, as iniciativas dos programas difundem uma cultura individualista da questão social, responsabilizando o indivíduo pelo seu estado de envelhecimento, se ativo ou doente, conforme se lê:

Primeiro, como avanço em direção a propostas mais efetivas, que visam evitar que problemas ocorram, ao invés de cuidar deles, o que realmente é mais custoso e complexo. Segundo, como forma de legitimar a negligência do Estado em relação aos idosos, que não dispõem de condições autônomas de vida, responsabilizando-os por sua própria condição.<sup>141</sup>

Dessarte, essas mudanças conceituais estão em plena efervescência e os significados de velhice, velho, terceira idade, estão em readaptação em face dos avanços da medicina, do crescimento da expectativa de idade e das novas técnicas de rejuvenescimento buscadas incessantemente na sociedade atual.

Na dimensão normativa, a conceptualização das categorias de idade é inseparável da noção de tempo. A percepção de um tempo medível, linear e irreversível está, por outro lado, intimamente relacionada com a emergência da economia capitalista, na qual o fenômeno do envelhecimento populacional colide com o primado da juventude.

Nem uma visão catastrófica do envelhecimento nem uma visão glamorosa da velhice podem ser os vetores da formulação das ideias a respeito da identidade na velhice. Como toda mudança, a redescrição da identidade da velhice confronta-

<sup>139</sup> TEIXEIRA, Solange Maria, *Op. cit.*, 2008, p. 257-258.

<sup>140</sup> *Idem, ibidem*, p. 257-258.

<sup>141</sup> LIMA, M. A. *A gestão da experiência de envelhecer em programas para a terceira idade*: Unati/UERJ. Campinas: Unicamp, 1999, p. 175. Dissertação de Mestrado em Antropologia.

se, sistematicamente, com noções que deveríamos conhecer e aceitar, mas que não conseguimos viver a não ser como tensões emocionais e muitas vezes contraditórias, isto é, como enigmas.

A *Nova Era do Envelhecimento* propicia redefinição de conceitos, de enquadramentos e o envelhecimento passa a ser enfrentado como um processo em aberto, não mais como destino inexorável. Nesse processo de demarcação das etapas da vida, a construção social da velhice é recente, ligando-se à nova configuração das relações entre o trabalho e o capital, sob o modo capitalista de produção, segundo Joel Birman:

Estando em pauta a possibilidade sócio-política de reprodução e acumulação da riqueza, as diferentes etapas etárias da história do indivíduo passaram a adquirir valores diversos, de acordo com suas possibilidades para a produção de riqueza. A velhice passa a ocupar um lugar marginalizado. Na medida em que a individualidade já teria realizado seus potenciais evolutivos, perderia então seu valor social.<sup>142</sup>

A partir da lógica que orienta as sociedades ocidentalizadas, o valor do indivíduo é medido por sua produtividade. Fundada na economia do capital a sociedade é avessa à diferença e o velho representa a diferença. A modernidade reserva à velhice um lugar desconfortável. O uso amplamente difundido da palavra “velho” no modo diminutivo surge cercado de ambiguidades, despertando sensação de proteção, sobretudo de exclusão e de degeneração.

Ecléa Bosi, lembrando que a velhice é, ao mesmo tempo um destino biológico do indivíduo e uma categoria social, tendo em cada sociedade um estatuto contingente, ensina que:

A sociedade industrial é maléfica para a velhice... Quando as mudanças históricas se aceleram e a sociedade extrai sua energia da divisão de classes, criando uma série de rupturas nas relações entre os homens e na relação dos homens com a natureza, todo sentimento de continuidade é arrancado de nosso trabalho... A sociedade rejeita o velho, não oferece nenhuma sobrevivência à sua obra. Perdendo a força de trabalho já não é produtor nem reproduzidor.

A título de conclusão, não podemos deixar de enfatizar que os processos de identidade passam pela avaliação ampla do indivíduo nos contextos histórico, social, econômico, de gênero etc. Os indivíduos não vivem padrões de

---

<sup>142</sup> BIRMAN, J. Futuro de Todos Nós: temporalidade, memória e terceira idade. In: VERAS, R. (Org.). *Terceira Idade: um envelhecimento digno para o cidadão do futuro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995, p. 33.

envelhecimento fixos, mas dinâmicos. São experiências híbridas de vários modelos culturais que são calcadas pela educação, socialização e uma multiplicidade de enfoques.

O novo modelo da terceira idade é, na verdade, uma fórmula de encontrar a juventude na velhice, o que traz aspectos positivos nos grupos em que essa mentalidade nova é cultuada. É, por conseguinte, um modo de transmutar o envelhecimento em algo parecido com a juventude, ou seja, nesse novo modo de ser e conseqüentemente nos grupos que aderem a essa nova concepção do envelhecimento não há espaço para a velhice doente, a velhice ultrapassada, para a aceitação e conscientização da importância do envelhecimento e o respeito ao envelhecimento como um período conquistado e alcançado como resultado da valorização da vida.

A busca pelo envelhecimento ativo significa grande avanço da humanidade. Os grupos privados de promoção da terceira idade são altamente benéficos aos que deles participam. O que não se pode conceber é uma visão generalista de uma velhice consumerista, culturalmente ativa, socialmente ativa etc. pois essa não é a realidade de grande parte da população idosa, razão pela qual a busca da dignidade e da Solidariedade no envelhecimento deve nortear todas as políticas públicas, entre as quais o direito social à Previdência Social.

Urge a construção de nova identidade relacionada à longevidade: o aposentado como sujeito de direitos especiais, contemplado com políticas previdenciárias prioritárias, sob a ótica do envelhecimento ativo e da cidadania proposta pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

### 3 O FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: A LONGEVIDADE

A demografia deve ser uma ciência que vá além de contar pessoas, mas deve fazer com que as pessoas contem. (Ian Pool, 1997)

Neste terceiro capítulo pretendemos estudar o futuro do envelhecimento, ou seja, o fenômeno crescente da longevidade que está alterando as formas de pensar sobre o grupo de pessoas de idade avançada na sociedade do século XXI, especialmente no que concerne ao impacto financeiro dessa nova população nos sistemas previdenciários.

Todos os sistemas de Previdência Social têm sua dinâmica muito influenciada pela evolução demográfica. Torna-se necessário, portanto, avaliar a evolução demográfica da população, e, em especial, no contexto brasileiro, quando se considera questões relevantes sobre a sustentabilidade dos regimes previdenciários. Esse cenário de crescimento demográfico tem importantes consequências para a Previdência Social e o seu financiamento em longo prazo.

Vivenciamos uma revolução demográfica silenciosa e sem precedentes. O crescimento demográfico do grupo de pessoas que envelhecem e se encontram nas faixas etárias pré-estabelecidas como marcos para o enquadramento da velhice, provoca questão social relevante no contexto das economias dos países em desenvolvimento e nos denominados países desenvolvidos. Há de se diferenciar alguns conceitos que auxiliam a compreensão sobre o tema desenvolvido: são diferentes os conceitos relativos ao aumento de longevidade e envelhecimento de uma população.

*Longevidade* se refere ao número de anos vividos por um indivíduo ou ao número de anos que, em média, vivem as pessoas de uma mesma geração. Já o *envelhecimento populacional* não se refere nem a indivíduos, nem a cada geração, e sim à mudança na estrutura etária da população, o que gera aumento do peso relativo das pessoas acima de determinada idade, considerada como definidora do início da velhice. Este limite varia de sociedade para sociedade e depende não

somente de fatores biológicos, mas, também econômicos, ambientais, científicos e culturais.<sup>143</sup>

Nesta pesquisa adotaremos o critério da Organização Mundial da Saúde (OMS) que considera idoso o habitante de país em desenvolvimento com 60 anos ou mais e o habitante de país desenvolvido com ou acima de 65 anos. No Brasil, o idoso é considerado a partir dos sessenta anos de idade. Essa é a regra instituída a partir da vigência do Estatuto do Idoso, Lei nº. 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Fenômeno novo e universal, o envelhecimento populacional tende a ser encarado muito mais como ameaça do que, propriamente, como desafio, isto é, como oportunidade de progresso. É consenso entre os doutrinadores que essa expansão demográfica não é uniforme e traz consigo as peculiaridades do processo de envelhecimento que é heterogêneo em cada sociedade, onde se observa esse fenômeno. Nesse ‘novo velho grupo’ em expansão encontramos um subgrupo expressivo, formado pelo gênero feminino, que, por várias perspectivas, está estatisticamente avolumando os números dessa população longeva, no contexto internacional e nacional.

A nova velhice em plena expansão pode ser dividida em dois subgrupos: os idosos ‘tradicionais’ que se encontram fragilizados, doentes, abandonados, marginalizados, empobrecidos etc.; um outro grupo que se encontra em condições emancipatórias de seus direitos, buscando autonomia e inserção, nos moldes preconizados pela II Assembleia Mundial da ONU, ou seja, aqueles que se emolduram no conceito de ‘envelhecimento ativo’<sup>144</sup>, ou ainda, os denominados idosos da ‘terceira idade’ (assunto estudado no capítulo anterior).

Essa nova geração ascendente está mudando a imagem do avanço da idade e a atitude da sociedade em relação ao envelhecimento. Está inventando para si um novo papel político, fazendo emergir seu poder econômico, seu lado consumidor; está reivindicando repartição do trabalho e das responsabilidades perante a sociedade; está, finalmente, recusando uma Seguridade Social injusta e

---

<sup>143</sup> CARVALHO, José Alberto Magno; GARCIA, Ricardo Alexandrino. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, maio-jun., p. 725-733, 2003.

<sup>144</sup> É preciso chamar atenção para a revolução da longevidade, desse novo fenômeno demográfico e ressaltar a necessidade do atendimento das novas necessidades dessa nova (velha) população mundial. Trata-se de enaltecer o envelhecimento fecundo, uma apologia do “productive aging”, como se diz nos Estados Unidos. O termo produtivo significa ser ativo, interessado, numa sociedade que deve integrar todas as gerações. Não significa, todavia, enaltecer uma geração em detrimento de outra, nem ao menos fazer apologia a uma população de mais de 60 anos em detrimento dos mais jovens.

que não atenda aos princípios da universalidade e da Solidariedade<sup>145</sup>. A transição demográfica e o conseqüente envelhecimento populacional têm implicações importantes para a Previdência Social.

### 3.1 O ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO

Anciões são um recurso e não um peso para a sociedade, pela contribuição inestimável que possam dar com a riqueza acumulada de conhecimento e experiência [...] os anciões devem ser considerados como parte integrante da população e constituem um elemento importante no processo de desenvolvimento de cada Nação.  
(Norberto Bobbio)

A longevidade humana é, sem dúvida, a questão mais instigante do início do século XXI e nos remete à real necessidade de modificação das legislações pertinentes e das garantias relacionadas ao envelhecimento.

O mundo experimentou ao longo do século XX uma transição demográfica resultante de três forças motrizes: a) forte elevação inicial da taxa de fecundidade, logo após o término da Segunda Guerra Mundial e que se prolongou por duas décadas; b) pronunciada redução da taxa de mortalidade entre os segmentos mais velhos da sociedade; c) a partir da segunda metade da década de 1970, uma contínua queda na taxa de fecundidade. O resultado foi um progressivo envelhecimento da população, já que os segmentos mais velhos não apenas começaram a se tornar numericamente mais expressivos no conjunto da população como, no extremo oposto, a renovação da sociedade tornou-se cada vez menor, dada a queda na taxa de fecundidade.<sup>146</sup>

A combinação da elevação da esperança de vida ao nascer com a redução na taxa de fecundidade resulta no envelhecimento da população. Essa transformação se apresenta como questão social grave em termos previdenciários: o envelhecimento demográfico tende a sobrecarregar os cofres públicos, agora não só pela alta demanda dos serviços de saúde, mas também do financiamento dos sistemas de Previdência Social. É preciso, todavia, encarar esse processo sempre sob a ótica dos direitos humanos, não desmerecendo, evidentemente, a situação econômica e as estatísticas relacionadas ao tema. Diversos fatores conjugados

<sup>145</sup> FORETTE, Françoise, *Op. cit.*, 1998.

<sup>146</sup> GIAMBIAGI, Fabio. *Demografia: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 84-85.

merecem ponderação para a compreensão da alardeante crise nos sistemas previdenciários.

O aumento da esperança de vida, que não é a mesma em todo o mundo e em todas as classes sociais, não explica a crise da Previdência Social. Parece-nos absurdo utilizarmos-nos de um progresso histórico para expandir a notícia da falência dos sistemas previdenciários. O aumento da riqueza social e do avanço tecnológico deveria financiar os gastos que surgem com o prolongamento da vida.<sup>147</sup>

O envelhecimento é um direito personalíssimo, assim proclamou o artigo 8º da Lei nº 1.741/2003 (Estatuto do Idoso), cujos mecanismos de proteção política e jurídica não se limitam ou se excluem em razão do avanço da idade. A idade não pode ser fator de restrição de direitos, nem pode ser usada para dificultar o acesso aos direitos sociais fundamentais. Não podemos nos sentir condenados porque envelhecemos e passamos a viver

A sociedade capitalista trabalha em construir o homem ideal, jovem, saudável, apto a produzir e reproduzir o capital. A esse modelo social interessa a força, compatível com a resistência e a juventude. A idade é no mundo moderno fator de restrição de direitos, discriminação, exclusão e é interpretada como empecilho ao acesso aos direitos sociais.

O envelhecimento acarreta situações de fragilidade econômica, social e até biológica. Somente após o estudo das etapas cronológicas da vida humana, mediante critérios biológico-etários é que surge a noção de velhice, fenômeno associado à noção de degradação e decadência do ser humano. O Estado e também as famílias, em face dessa constatação, deixaram de encarar o envelhecimento como questão social relevante, ocupando-se dela, tão somente, numa perspectiva fundada na ideia de filantropia e de piedade. Essa concepção impôs à velhice um nível de vida miserável, além do fato de aqueles que chegavam a essa fase da vida, por conta de toda essa lógica perversa, serem poucos e terem curto tempo de existência pela frente. Essa realidade está mudando.

Nas últimas décadas a população mundial tem experimentado um processo de envelhecimento, que deverá se acentuar no futuro. Este processo de

---

<sup>147</sup> COGGIOLA, Osvaldo. *A Reforma da Previdência, seus "modelos externos" e seus efeitos sobre a Universidade e o Serviço Público*. Disponível em: < [http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola\\_refprevi.doc](http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola_refprevi.doc) > Acesso em: 3 set. 2011.

envelhecimento é resultado tanto da queda dos níveis de fecundidade, das mudanças de hábitos comportamentais das famílias no sentido da procriação, quanto da queda de mortalidade em face dos avanços da medicina e da tecnologia moderna<sup>148</sup>.

A conquista dos direitos dos idosos está sendo paulatina e ocorre como desdobramento dos direitos humanos, processo que o filósofo italiano Norberto Bobbio denomina 'especificação'<sup>149</sup>. Essa corrente doutrinária aponta para a necessidade da criação de normas peculiares aos idosos e que propõe a construção de um *direito da ancianidade*<sup>150</sup>.

Ao identificar o idoso como sujeito de direitos especiais, a Constituição da República do Brasil impôs à família, à sociedade e ao Poder Público, a obrigação correlata, de garantir a sua dignidade, cujo exercício é calibrado por outro princípio que deste maior decorre, o da igualdade substancial. É a igualdade material<sup>151</sup> que está por trás do princípio da proteção integral, tratando desigualmente os não-iguais<sup>152</sup>. Essa orientação se coaduna com o que propunha Ruy Barbosa, segundo o qual a regra de igualdade é tratar desigualmente os desiguais. Isto porque o idoso, por força da vulnerabilidade em que se encontra, está em situação desigual perante o homem jovem.

Para a sociedade e a família, o dever de amparar o idoso, promovendo e resguardando sua dignidade, nas suas desigualdades trazidas pelo envelhecimento,

<sup>148</sup> CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; MELLO, Juliana Leitão. Quão além dos 60 poderão viver os idosos brasileiros? In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 77.

<sup>149</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>150</sup> CARAMUTO, Maria Isolina Davobe. *Los derechos de los ancianos*. Madri: Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2002, p. 433.

<sup>151</sup> A igualdade formal, descrita no artigo 5º, *caput*, da CF, revela a identidade de direitos e deveres concedidos a todos por meio dos textos legais. A igualdade material, por sua vez, diz respeito ao tratamento isonômico e à equiparação de oportunidades, que devem ser garantidos e implementados. Os direitos sociais, independentemente da forma de sua manifestação enquanto prestação tem por finalidade a criação e a garantia de uma igualdade entre os indivíduos e, por isso, de uma liberdade material (e não apenas formal). (MEIRELES, Ana Cristina Costa. *A eficácia dos direitos sociais: os direitos subjetivos em face das normas programáticas de direitos sociais*. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 78).

<sup>152</sup> Ruy Barbosa, em seu discurso Oração aos Moços, quando paraninfo, na Faculdade de Direito de São Paulo, no ano de 1920: "A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real" (BARBOSA, Rui. *Oração aos Moços*. Martin Claret: São Paulo, 2003. p. 19).

nasce do princípio da absoluta prioridade e da Solidariedade intergeracional, como imperativos éticos e legais.

A idade traz vulnerabilidades, substituição de papéis, redução da capacidade física etc. O envelhecer é um processo heterogêneo, já afirmamos anteriormente, diferenciado por sexo, raça, situação geográfica, e, principalmente, classe social, e essas diferenças devem ser diagnosticadas e minimizadas por meio de políticas públicas. Reconhecido, pois, como proeminente ator político no cenário internacional e nacional, o idoso surge como sujeito de direitos identificados, diante da proteção especial que as Cartas Constitucionais lhe passaram a conferir, exemplo da Constituição da República do Brasil de 1988, como também a legislação infraconstitucional, especialmente a Lei n.º 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

O envelhecimento populacional se converte em questão social, sobretudo quando a proteção social nessa etapa é deficiente e o Estado repassa responsabilidades suas à sociedade civil, eximindo-se da resolução de problemas estruturais visando o combate das desigualdades sociais. O aumento do contingente de idosos, paradoxalmente, representa em todo o mundo, e em particular no Brasil, ameaça aos sistemas previdenciários. Aspecto relevante no tema é a permanência do idoso aposentado no sistema produtivo, mantenedor de inúmeras famílias e atuante no mundo do capital com a renda da aposentadoria.

A longevidade, paradoxalmente, assume a conotação econômica de vulnerabilidade social. Em consequência dessa dinâmica populacional, países pobres, como o Brasil, estão diante de um desafio econômico. O envelhecimento da população brasileira e de outros países latino-americanos ocorrem em momento histórico bastante diverso do processo observado no século passado nas nações ricas. Os países desenvolvidos enriqueceram e depois envelheceram, enquanto que os países pobres estão envelhecendo antes de enriquecer. A França, como exemplo, levou 115 anos para dobrar de 7% para 14% a proporção de idosos na população.

Há sérias e profundas contradições nas justificativas e fundamentos expostos para o fim de se empreender no contexto internacional e nacional das reformas da Previdência que vem, paulatinamente, impondo limitações e retrocessos aos direitos adquiridos ao longo de lutas das classes trabalhadoras para o fim das conquistas dos direitos sociais do envelhecimento. As reformas realizadas em 1998 e 2003 significaram, do ponto de vista jurídico, um retrocesso nos direitos

previdenciários, tendo como características principais a redução dos benefícios, restrições ao acesso e, ainda, indução a uma maior permanência dos trabalhadores em atividade, contribuindo para agravar a dificuldade de absorção de novas pessoas no mercado de trabalho; redução dos benefícios dos que já se aposentaram, pois hoje mais de 60% dos benefícios previdenciários são iguais a um salário, o que talvez justifique o retorno de 31% de aposentados e pensionistas ao mercado de trabalho.<sup>153</sup>

Sob a ótica privatista com a qual tem sido implementadas, em diversos aspectos, significam reestruturação retrógrada das conquistas sociais que inviabilizam as tendências antes progressistas das Constituições Nacionais, inclusive a do Brasil. As reformas previdenciárias tornam mais sensíveis a vulnerabilidade dos idosos resultando delas, em alguns aspectos, o desmonte da proteção social pública, reforçando uma cultura privacionista nas formas de enfrentamento da questão social da longevidade.

No caso específico dos países em vias de desenvolvimento, repassar para a sociedade civil a gestão social de políticas sociais tem significado negativo de retorno do mercado na provisão do bem estar da pessoa humana idosa, haja vista que a sociedade civil não pode garantir direitos, pois não é movida por princípios de universalidade e Solidariedade, próprios do Estado.

A sociedade precisa elaborar uma nova imagem de velhice associada à equidade de direitos entre as diversas gerações e ao reconhecimento das significativas contribuições dos idosos à sociedade, inclusive do ponto de vista da economia. Esse reconhecimento, certamente, se traduz na concreção do direito fundamental à Previdência Social.

A questão da velhice, colocada no centro da discussão desta pesquisa, vem colaborar minimamente para a quebra da chamada “conspiração do silêncio”, denunciada por Simone de Beauvoir, citada por Debert nos termos seguintes:

(...) explicar por razões de ordem demográfica a aparente quebra da “conspiração do silêncio” em relação à velhice é perder a oportunidade de descrever os processos por meio dos quais o envelhecimento se transforma em um problema que ganha expressão e legitimidade, no campo das preocupações sociais do momento.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2007.

<sup>154</sup> DEBERT, Guita Grin, *Op. cit.*, 1999b, p. 266.

Os estudos relacionados ao fenômeno da longevidade apresentam uma perspectiva comum que é a de que gastos sociais com o envelhecimento representam, sobretudo, consumo para o Estado.

Alguns trabalhos de cunho prospectivo chegam a alardear catástrofes, colocando em risco a reprodução da vida social, caso as contribuições e/ ou impostos não aumentem ou o valor dos benefícios sociais não sejam reduzidos, ou, mesmo, a idade mínima para a aposentadoria não aumente, apresentando uma preocupação puramente contábil e politicamente “neutra”. Contraditoriamente, instituições sociais como a aposentadoria, que foram criadas para gerir riscos, são transformadas em fontes de produção de outros riscos como a inviabilização do sistema.

Na verdade, a prioridade das políticas públicas deveria ser com a qualidade de vida e o bem-estar coletivo em face do aumento populacional. Todos os setores públicos e privados sofrerão as consequências dessa expansão da população acima de 60 anos em nossa sociedade. Os governos deveriam, então, desde agora, fazer face às novas necessidades orçamentárias para a categoria de pessoas que se encontram a essa população idosa.

O descaso social em relação ao envelhecimento e ao avanço etário da maioria da população, em países desenvolvidos como é o caso da França e em países em desenvolvimento como no Brasil, sem os estigmas de outrora atribuídos à idade avançada, leva à exclusão social de uma parte da população mundial.

### **3.1.1 A Revolução da Longevidade**

Em vários países, inclusive o Brasil, que, até então, tinham uma população extremamente jovem, com o declínio da fecundidade, o ritmo de crescimento anual do número de nascimentos passou a cair, o que resultou com que se iniciasse um processo contínuo de estreitamento da base da pirâmide etária, e, conseqüentemente, de envelhecimento da população.

No mundo globalizado, fortemente atingido por mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais alteram-se também as formas de enfrentamento das doenças, da passagem do tempo e do envelhecimento. São propiciadas pela velocidade da informação e da circulação de tecnologias, novas técnicas e

conquistas no campo da medicina do rejuvenescimento e da longevidade humana. Estimula-se a jovialidade, a atividade física, como valores preponderantes para que o indivíduo se sinta integrante da comunidade global.

O processo globalizante conduz à disseminação de tecnologias baseadas exclusivamente em critérios e valores como eficiência, competitividade e jovialidade. Nesse cenário mundial surge uma nova população de idosos, cuja expansão traz consigo novas expectativas e paradoxalmente nova questão social.

Extraindo suas energias da vitalidade física e do pleno gozo das capacidades intelectuais e produtivas, a sociedade se constrói ao redor de um ideário no qual a juventude tem lugar central. O mito não pode ser outro senão o imperativo da “eterna juventude”<sup>155</sup>. O psicanalista Renato Mezan entende que:

O sonho da eterna juventude [...] vem sendo perseguido com especial afincamento nestas últimas décadas. Maiores cuidados com o corpo e com a saúde juntam-se ao uso de roupas mais leves e alegres e à incitação a comportamentos mais espontâneos: tanto na prática social quanto no discurso dos meios de comunicação, “manter-se jovem” é a palavra de ordem do nosso tempo<sup>156</sup>.

Os esforços para o retardamento da velhice, afastando-a dos sinais aparentes são imensos, e estamos sendo levados ao convencimento de que o poder não vem somente do dinheiro ou do capital cultural, mas também do corpo.

O crescimento populacional do novo segmento de idosos é fator também de exclusão social. O fenômeno da globalização, que se mostra repleto de oportunidades (não podemos desconhecer o avanço acelerado do conhecimento científico-tecnológico e as possibilidades de integração econômica regionais), ao mesmo tempo, porém, é portador de riscos de grande envergadura. Dentre eles traz nos países em desenvolvimento, sobretudo, o progressivo desmantelamento dos mecanismos de Seguridade Social, significativo aumento de pobreza na população de baixa renda, com crescente processo de ruptura das redes de Solidariedade no plano social<sup>157</sup>.

<sup>155</sup> ALMEIDA, Vera Lúcia Valsecchi. Modernidade e velhice. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, v. 24, n. 75, p. 42, set. 2003.

<sup>156</sup> MEZAN, R. Identidades Vacilantes. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, v. 24, n. 75, p. 43, set. 2003.

<sup>157</sup> Como afirma o sociólogo Robert Reich, em discurso pronunciado na qualidade de Secretário do Trabalho na 80ª. Conferência da Organização Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, em 4 de junho de 1993, as forças centrífugas da economia global corroem os laços que mantem unidos os cidadãos ao conferir empregos e riquezas crescentes aos mais capacitados, enquanto destina aos menos capacitados um padrão de vida em permanente declínio (The Work of Nations, p. 3).

A Seguridade Social (sobretudo a Saúde e a Previdência Social) emerge como um dos principais setores candidatos à privatização, graças à sua enorme capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais, sobretudo o de seguros privados.

Sobre o fenômeno da globalização e a exclusão social gerada pelo empobrecimento, inclusive dos velhos, escreve José Eduardo Faria:

A ampliação dos coeficientes de desigualdade; a crescente vulnerabilidade de mulheres, jovens, velhos e minorias provocadas pelo desemprego aberto; a segregação e a corrosão dos mecanismos de integração e coesão sociais; a degradação ambiental, os problemas crônicos de espaço urbano e a multiplicação de bolsões de miséria nas regiões metropolitanas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento; a subsequente fragmentação física, econômica e cultural dessas regiões em comunidades locais; os asfiantes e opressivos sistemas de autoenclausuramento (sob a forma de mecanismos de vigilância, estratégias privadas de proteção e condomínios fechados ao ambiente externo, com suas lógicas e valores próprios exponenciados pelo uso de tecnologias domésticas e de auto-serviço etc.) cada vez mais presentes nas cidades grandes e médias; as condições hobbesianas nos guetos, nas favelas e nos cortiços; a violação sistemática dos direitos humanos; o aparecimento de zonas controladas pelo crime organizado; a explosão das taxas de violência, a elevação dos níveis de marginalidade e os crescentes índices de desobediência – estas são apenas algumas das consequências mais visíveis dessa “seleção biológica” feita pelo mercado de trabalho no âmbito da economia globalizada.

Trata-se de uma seleção responsável por uma profunda e perversa dualização internacional tanto na repartição da atividade econômica quanto no mercado de trabalho. Uma dualização não mais configurada nos moldes preexistentes até o final da década de 70, com pobres e poucos qualificados no Sul e ricos e muito qualificados no Norte, porém agora com poucos ricos e muitos qualificados no Norte, pouquíssimos qualificados no Sul e, principalmente, muito pobres e pouco qualificados em todo o mundo<sup>158</sup>.

Nessa ‘nova’ sociedade velha, emergente no mundo globalizado, os idosos são rejeitados pelo mundo do trabalho e se tornam cada vez mais numerosos. A sociedade ainda custa aceitar a realidade demográfica do envelhecimento e considera, paradoxalmente, uma catástrofe dos tempos modernos.

A longevidade, ao lado do envelhecimento populacional, impõe desafios e altera toda a relação social com consequências infundáveis no campo econômico.

---

<sup>158</sup> FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 250-251.

### 3.2 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E ENVELHECIMENTO POPULACIONAL

Dados da ONU apontam para o crescimento da população mundial na ordem de 66% (de 6 bilhões em 2000 para 10 bilhões em 2050), sendo que deve triplicar a quantidade de pessoas com mais de 60 anos (de 600 milhões para 2 bilhões). No relatório técnico “Previsões sobre a população mundial” (2007), elaborado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, o número de pessoas com mais de 60 anos de idade, nos próximos 42 anos, será três vezes maior do que o atual.

Os idosos representarão um quarto da população mundial projetada, ou seja, cerca de 2 bilhões de indivíduos no total de cerca de 9,2 bilhões (25% da população do planeta).

Em projeções feitas pela ONU para a América Latina, a perspectiva é de que em 2025 haverá 93 milhões com mais de 60 anos, significando um aumento de 3,5% do número de pessoas nessa faixa etária<sup>159</sup>.

Nos países em desenvolvimento, a esperança média de vida não é igual a dos países desenvolvidos: nos países em desenvolvimento, o processo de envelhecimento populacional está se desenvolvendo há muito pouco tempo.

No Brasil, o número de pessoas com mais de sessenta anos, passou de 3 milhões em 1960, para 7 milhões em 1975 e 14 milhões em 2002, apresentando um aumento de 500% em quarenta anos.

As projeções demográficas para 2020 apontam para 32 milhões de idosos brasileiros em 2020, 15% da população do país, colocando o Brasil em sexto lugar no *ranking* mundial de países com o maior número de velhos.

A esperança de vida média para homens e mulheres brasileiros que, em 1940 era de 38,5 anos, em 2000 alcançou 68,6 anos e no ano 2010 foi projetada para 75,3 anos de idade<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Divulgados na 2ª. Assembleia Mundial das Nações Unidas sobre o Envelhecimento, ocorrida em maio de 2002, em Madri. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2002/abr/07/141.htm>> Acesso em: 28 ago. 2010.

<sup>160</sup> Revista *Quadrimestral de Serviço Social*, v. 24, n. 75, p. 3, mar. 2008.

A figura 1 contém síntese das informações a respeito da esperança de vida ao nascer, do período compreendido entre 1990-2010, no Brasil:

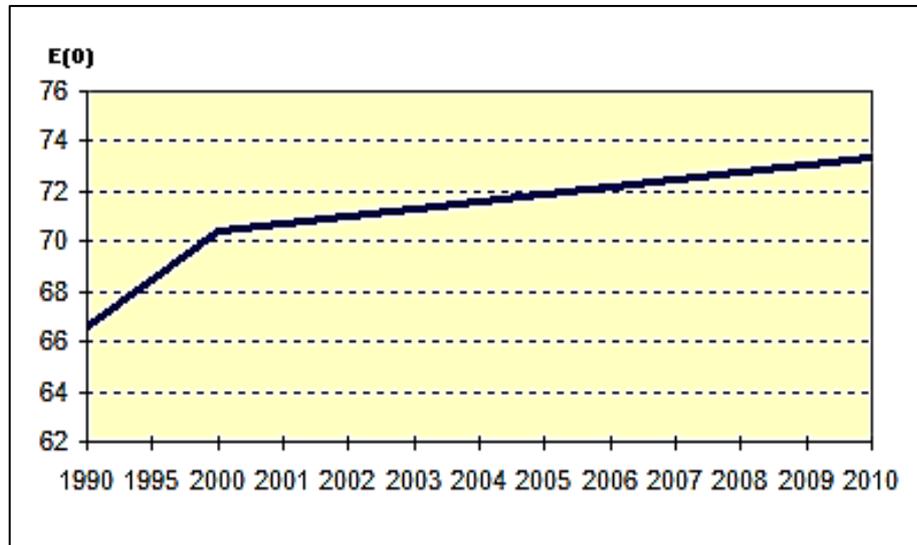


Figura 1 – Representação gráfica da esperança de vida ao nascer – 1990/2010 <sup>160</sup>.

O desconhecimento do envelhecimento e do avanço etário da maioria da população leva à exclusão social e empobrecimento de uma parte da população idosa. Algumas indagações restam sem respostas diante da emergência da população longeva: Como acolher e dignificar a nova população de mais de 60 anos? Como garantir a essa massa de idosos os direitos sociais atribuídos pela qualidade de cidadãos? Esses direitos sociais tem efetividade na sociedade globalizada?<sup>161</sup>

A famosa frase do general De Gaulle, *A velhice é um naufrágio*, reflete muito bem a imagem negativa da velhice no contexto da globalização. No dizer de Françoise Forette essa frase surpreendeu e provocou muita polêmica, além de ter trazido muito mal. Quando a proferiu o general não se referia a si próprio, mas falava

<sup>161</sup> José Eduardo Faria ensina que os direitos sociais não são self executing nem muito menos fruíveis ou exequíveis individualmente, ... mas têm sua efetividade dependente de um welfare commitment. Em outras palavras, necessitam de uma ampla e complexa gama de programas governamentais e de políticas públicas dirigidas a segmentos específicos da sociedade, como é o caso dos idosos; políticas e programas especialmente formulados, implementados e executados com o objetivo de concretizar esses direitos e atender às expectativas por eles geradas com sua positividade. (...) o direito social é, assim, um direito das desigualdades ou de discriminações positivas; mais precisamente, ... um direito de inserção (FARIA, José Eduardo, *Op. cit.*, 2004, p. 273).

de Philippe Pétain, lembrando as decisões erradas desse marechal francês, na época em que governava a França, e atribuía esses erros a sua idade avançada<sup>162</sup>. Não se trata de fazer apologia do envelhecimento em detrimento da população mais jovem. Urge, no entanto, que seja objeto de atenção e preocupação da sociedade atual o crescimento de uma população de idosos que aparece nas estatísticas em pleno crescimento, superando os percentuais das faixas etárias mais jovens.

A paisagem demográfica mundial mudou completamente (Figura 2) e o mundo de hoje deve encarar o fato de somar uma imensa população com mais de 60 anos, cuja influência será predominante nos diversos setores sociais, culturais, econômicos, políticos etc.

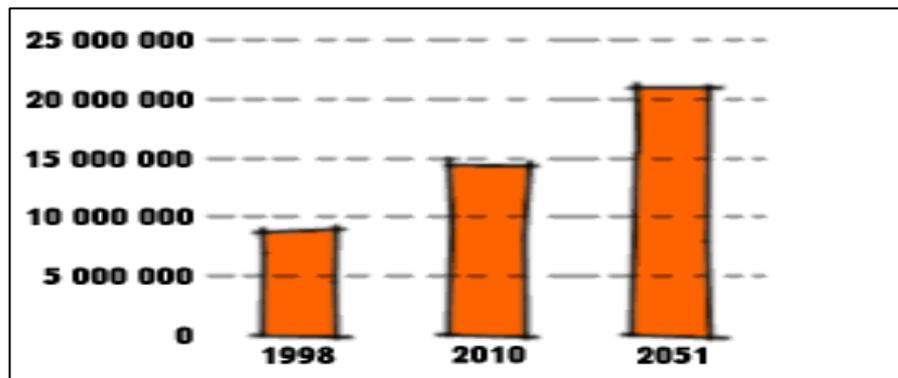


Figura 2 – Representação gráfica da população idosa no mundo entre 1998/2051<sup>163</sup>

Em 2050, a expectativa de vida nos países desenvolvidos será de 87,5 anos para os homens e 92,5 para as mulheres (contra 70,6 e 78,4 anos em 1998). Já nos países em desenvolvimento, será de 82 anos para homens e 86 para mulheres, ou seja, 21 anos a mais do que hoje, que é de 62,1 e 65,2. O número de idosos no planeta jamais foi tão grande em toda a história, sendo que a maioria deles está concentrada no continente europeu. O contingente de idosos, daqui a 30 anos, vai representar 40% da população na Alemanha, do Japão e da Itália, este, inclusive, o único país no mundo a ter mais pessoas acima de 65 anos do que com menos de 15<sup>164</sup>.

Aponta-se como causas do envelhecimento populacional a diminuição da taxa de mortalidade, da taxa de fecundidade e o crescimento das técnicas modernas

<sup>162</sup> FORETTE, Françoise, *Op. cit.*, 1998, p. 20.

<sup>163</sup> FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A POPULAÇÃO (FNUAP).

<sup>164</sup> Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/idoso/politica\\_do\\_idoso\\_no\\_brasil.html](http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/idoso/politica_do_idoso_no_brasil.html)>. Acesso em: 27 ago. 11.

de rejuvenescimento, do avanço da medicina no campo da geriatria<sup>165</sup>, cosmiatria, estética etc. A esperança média de vida de cada sexo aumenta regularmente a uma taxa constante, não obstante o fato de que as mulheres viveram mais tempo que os homens.

No início do século, a esperança de vida era de cerca de 50 anos, e esse patamar está aumentando no decorrer do século, o que se deve à melhoria das condições econômicas e sociais, ao aumento dos níveis gerais de higiene e sobretudo ao progresso da medicina e da tecnologia ligada aos cuidados com a saúde. Estudos científicos demonstram que os níveis sócio educacionais e socioeconômicos desempenham papel importante na questão do envelhecimento: hoje as pessoas com mais de 60 anos, ou mais idosas, com 80 anos, não se parecem com seus homólogos dos anos 60<sup>166</sup>. Os dados científicos obtidos por especialistas em gerontologia confirmam esses progressos sem precedentes.

É evidente que essa longevidade não pode ser medida de forma igual em todos os recantos da terra. A desigualdade fundamental, flagrante em todos os aspectos do envelhecimento é o meio sociocultural e, mais frequentemente, socioeconômico. Em termos de idade cronológica, por um cálculo arbitrário, a longevidade máxima para o homem foi fixada em 120 anos. É evidente que esse patamar não pode ser confundido com esperança média de vida, fenômeno que é ligado às condições socioeconômicas, à higiene e aos avanços da medicina<sup>167</sup>.

Os demógrafos e economistas da saúde avaliam que a progressão do envelhecimento nesses últimos anos correspondeu a apenas 0,5% do aumento permanente das despesas de saúde. A proporção dos ativos em relação aos inativos diminuiu, uma vez que os primeiros financiam em grande parte o sistema de proteção social. Observa-se a necessidade de uma reorganização social completa para assegurar dignidade ao processo de envelhecimento em expansão no mundo atual.

---

<sup>165</sup> Geriatria ou ciência das doenças do envelhecimento. Os médicos geriatras cuidam das doenças das pessoas idosas. Por extensão, eles se interessam pela gerontologia, ciência do envelhecimento, e tornam-se gerontólogos, que se preocupam com o envelhecimento em toda sua extensão (*Idem, ibidem*).

<sup>166</sup> É o caso dos *baby boomers* que se encontram no limiar do envelhecimento. Após haver influenciado seu tempo a partir de sua própria imagem e estilo de vida, essa geração está moldando o envelhecimento segundo seus padrões. Essa geração passa a exigir uma nova organização social. Françoise Forette lembra: Essa geração conseguiu impor muitas coisas, a pílula anticoncepcional, a liberdade sexual, a minissaia, etc. influenciando profundamente a cultura, o modo de pensar e até mesmo a moral da sociedade da época (FORETTE, Françoise, *Op. cit.*, 1998, p. 21-23).

<sup>167</sup> *Idem, ibidem*, p. 91.

Françoise Forette, gerontóloga de fama internacional, luta há mais de trinta anos para tentar explicar àqueles que têm o poder de decisão das políticas públicas e à opinião pública que há uma revolução demográfica diante de nossos olhos e que não podemos bancar o avestruz diante de realidade tão incontornável. Uma revolução que, segundo a gerontóloga, propõe uma série de perguntas à sociedade: Quem pagará as pensões-velhice? Será preciso estender a idade da aposentadoria para 70 anos? Como serão cuidados os numerosos nonagenários e centenários?

Na obra “A revolução da longevidade”, Françoise Forette enfatiza as seguintes preocupações com o envelhecimento populacional:

Encontramo-nos em uma encruzilhada. Uma grande parte da população ocidental tem o imenso privilégio de poder viver mais tempo. Esses dez, vinte ou trinta anos de vida suplementares serão um privilégio ou uma escravidão, uma conquista ou uma exclusão? (...) Estamos no âmago de nossa responsabilidade individual e coletiva. Para exercer plenamente essa responsabilidade temos de vencer nossa reticência visceral e instintiva em relação ao nosso próprio envelhecimento, ao envelhecimento do próximo, vale dizer dos outros, vale dizer do “outro”.

(...) Nosso racismo instintivo para com o outro que envelhece se expressa todos os dias na ação, ou mais amiúde na omissão, na não responsabilidade por ele. (...) Para enfrentar esse racismo e eventualmente combatê-lo, é preciso reconhecer que ele faz parte de nós mesmos, que ele se inscreve na evolução da espécie lutando por sua sobrevivência. Além da seleção genética, essa sobrevivência implicou uma defesa absoluta dos mais jovens à custa dos mais velhos. (...) Exclusão do mundo do trabalho, exclusão do mundo cultural, desconhecimento de seu papel econômico, desconhecimento de seu papel social, discriminação no acesso aos cuidados médicos...

Precisamos reconhecer que a barbárie ainda permanece em nós, uma vez que as opções orçamentárias sempre se fazem à custa dos mais fracos, dos mais frágeis, dos mais vulneráveis, dos mais idosos<sup>168</sup>.

O idoso, na sociedade globalizada, está à margem da competitividade, da produtividade e da integração, no plano econômico, o que traz como consequência a exclusão e marginalidade no plano social. Surge a questão da efetividade dos direitos sociais relacionados às opções orçamentárias financiadoras dos direitos da população idosa.

Uma vez desempregados ou aposentados com baixa renda (como é o caso da maioria da população brasileira) tendem a permanecer nessa situação ou então encontrar empregos temporários, sem vínculo empregatício, empregos no setor de serviços com salários bastante aviltados, trabalhos de curta duração,

---

<sup>168</sup> *Idem, ibidem.*

trabalhos em condições bastante precárias etc. Como num círculo vicioso, quanto maior for o tempo em que estiverem desempregados mais defasados e velhos acabarão ficando com relação às inovações tecnológicas do mercado.

Esse dualismo perverso se aprofunda com a idade avançada, haja vista que cada vez mais se observa o distanciamento entre a força e o trabalho. Nesse sentido, o velho se torna descartável na sociedade globalizada, haja vista que a manutenção dos postos de trabalho depende, basicamente, do poder de competição e produtividade, sendo jogados para fora do sistema produtivo, banidos da economia formal e inexoravelmente condenados ao desemprego crônico ou estrutural. Neste contexto, o idoso encontra-se em posição desfavorável na sociedade que prestigia a força física e o capital, o valor da mão de obra e as atividades produtivas. Como garantir as condições de efetividade dos direitos sociais para esse segmento populacional emergente?

Esse é um cenário em transformação acelerada e, por consequência, com traços ainda incertos ou indeterminados. Que nível de efetividade poderão alcançar os direitos sociais dos idosos numa sociedade movida pelo mercado e no contexto global em que os homens estão deixando de ser sujeitos de direito para se converterem em sujeitos organizacionais?

Não resta dúvida que essa revolução demográfica é um fenômeno planetário, que está explodindo inclusive nos países em vias de desenvolvimento e emergindo para uma economia mais organizada, como é o caso do Brasil. Nesse contexto, duas faces do fenômeno da longevidade ganham importância especial: a gestão e a administração dos serviços da Seguridade Social, nos seus três níveis, e a remuneração da velhice, por meio de pensões, aposentadorias e outros benefícios previdenciários.

Os economistas, juristas e estudiosos contemporâneos estão debruçados sobre o fenômeno do envelhecimento populacional e quase todos constataam situação de grande complexidade.

Alan Greenspan, presidente do Federal Reserve Board, de 1987 a 2006, batizou a necessidade de financiamento da aposentadoria dos baby boomers (nascidos entre 1946 e 1964), a partir de 2030 de um “*tsunami iminente*”, por ser um

dos maiores determinantes de uma inflação alta nos Estados Unidos, no futuro e uma das maiores ameaças à estabilidade financeira do País<sup>169</sup>.

Todas as preocupações com o envelhecimento populacional refletem a necessidade de busca de políticas públicas que devem ser priorizadas pelo Estado. É neste contexto mundial e sob a ótica da revolução da longevidade, que ocorre a mudança nos sistemas de Previdência Social, inclusive nos regimes previdenciários no Brasil, como será estudado no Capítulo 5 desta pesquisa.

### 3.2.1 Breve visão da longevidade no panorama mundial

A transição da fecundidade, entendida como sua passagem de níveis altos para níveis baixos, foi primeiro observada e documentada em alguns países da Europa Ocidental, assim como sua consequência natural, o processo de envelhecimento da população. A Europa já é considerada o continente onde mais tem idosos no mundo e dentre os países europeus, a França envelheceu mais do que a média dos outros países da União Europeia.<sup>170</sup>

No continente Europeu, os trabalhadores enfrentam planos de reformas previdenciárias que tanto na Áustria como na França, na Itália ou na Alemanha, têm objetivos comuns: aumentar os períodos de contribuição, ampliar a idade de aposentadoria e alterar os métodos de cálculo dos rendimentos, para reduzi-los substancialmente.

Os países em desenvolvimento, no início dos anos 1990, eram submetidos ao rigor das condicionalidades do FMI para equacionar a situação de endividamento que se encontravam, enquanto os países europeus construam o mercado único<sup>171</sup> do continente sob as bases de uma política econômica igualmente contracionista e também de acordo com as exigências e sugestões do FMI e do Banco Mundial.

---

<sup>169</sup> FELIX, Jorgemar Soares. *Economia da Longevidade*. O envelhecimento da população brasileira e as políticas públicas para os idosos. São Paulo: PUC/SP, 2009. Disponível em: <<http://www.portaldoenvelhecimento.org.br/pa/pa31.pdf>> Acesso em: 12 out. 2011. Dissertação de Mestrado em Economia Política.

<sup>170</sup> CARVALHO, José Alberto Magno de; GARCIA, Ricardo Alexandrino, *Op. cit.*, 2003, p. 725-733.

<sup>171</sup> O mercado único é a pedra angular da atual União Europeia. Porém, foram precisos sete anos para que se tornasse uma realidade. As centenas de disposições legislativas necessárias para eliminar os entraves técnicos, regulamentares, jurídicos e burocráticos que impediam o comércio livre e a livre circulação na União Europeia foram finalmente adotadas em 1993. Mercado Único. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2011. Disponível em: <URL: [http://www.infopedia.pt/\\$mercado-unico](http://www.infopedia.pt/$mercado-unico)>. Acesso em: 13 out. 2011.

O aparecimento de um mercado único propiciou o acirramento da competição econômica entre os países europeus. O custo do trabalho tornou-se elemento determinante desta competição<sup>172</sup>.

Destarte, como sempre se manifesta nas crises econômicas em geral, as despesas sociais foram culpabilizadas pelo desequilíbrio fiscal desses países. Para o contingenciamento dessas despesas, o Tratado de Maastricht<sup>173</sup> impôs limitações do déficit público aos países da comunidade europeia de, no máximo, 3% do PIB. Pode-se dizer que este foi o fator de mais importância para a consecução de todas as reformas previdenciárias que se assistiu por toda a Europa continental durante a década de 1990<sup>174</sup>.

No final do século XIX, por meio de projeto de lei proposto pelo Chanceler Otto Von Bismarck, foi aprovada na Alemanha a primeira norma a se preocupar com a integridade física do trabalhador (*Krankenversicherung*<sup>175</sup>), a qual teve por mérito a introdução de seguro-doença direcionado a prover segurança econômica às classes trabalhadoras, modelo totalmente incorporado em nosso sistema previdenciário vigente.<sup>176</sup>

Desse modo, paulatinamente, os países modelos em termos de Estado do Bem Estar Social, que tiveram seus sistemas de aposentadoria constituídos sob a ótica bismarckiana, foram obrigados a abrir mão de garantir o princípio da maior proximidade possível do último salário da ativa com o primeiro benefício previdenciário, orientação que guiou os sistemas de Previdência na Europa desde o fim do século XIX. Em outras palavras e de forma sintética, adotou-se o modelo no qual o Estado transfere à iniciativa privada as consequências do choque demográfico provocado pelo envelhecimento populacional e a longevidade<sup>177</sup>.

<sup>172</sup> PALIER, Bruno. *La Reforme des Retraites: travailler plus?* Paris: PUF, 2003, p. 44.

<sup>173</sup> O Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE) foi assinado a 7 de Fevereiro de 1992 na cidade holandesa de Maastricht. O Tratado de Maastricht foi um marco significativo no processo de unificação europeia, fixando que à integração econômica até então existente entre diversos países europeus se somaria uma unificação política. O seu resultado mais evidente foi a substituição da denominação Comunidade Europeia pelo termo atual União Europeia (In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Tratado\\_de\\_Maastricht&oldid=26151827](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Tratado_de_Maastricht&oldid=26151827)>. Acesso em: 13 out. 2011).

<sup>174</sup> FELIX, Jorgemar Soares, *Op. cit.*, 2009, p. 75.

<sup>175</sup> Tradução do alemão para o português: Seguro de Saúde.

<sup>176</sup> SIQUEIRA, Thiago Barros de. *A proteção da idade avançada no Regime Geral de Previdência Social*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 29.

<sup>177</sup> FELIX, Jorgemar Soares, *Op. cit.*, 2009, p. 75-76.

O ataque aos regimes previdenciários procura “liberar” fundos orçamentários para o salvamento do grande capital europeu; pretende também abrir caminho para os regimes complementares (privados), no exato momento em que o fracasso destes regimes privados na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos evidencia seu caráter confiscatório. Na Itália, as centrais sindicais convocaram uma “cúpula” para coordenar as ações comuns contra a reforma da Previdência de Berlusconi, incluída a greve geral. Na Alemanha, os sindicatos repudiaram a reforma de Schroeder que, além de atacar as aposentadorias, atinge o salário-desemprego e flexibiliza as condições para demissões.<sup>178</sup>

A França, sempre apontada como modelo de seguridade, inicia uma primeira reforma em 1993, na gestão do primeiro ministro Édouard Balladur (1993-1995), na segunda fase de coabitação com o presidente François Mitterrand (1981-1995), do Partido Socialista Francês. O primeiro passo foi ampliar o tempo de contribuição de 37,5 anos para 40 anos (setor privado). Seguiu-se a mudança do indexador das aposentadorias, desvinculando-as dos salários brutos dos trabalhadores ativos e pregando-o aos salários líquidos ou as preços. Em 1995 fracassa a tentativa de Alain Juppé (1995-1997) de estender aos servidores públicos as regras aprovadas para o setor privado<sup>179</sup>.

Inobstante a reforma de 1993, o déficit público manteve-se elevado até 2008, quando a França atinge o teto estabelecido pela Comunidade Econômica Europeia de 3%, tendo sido atribuído esse resultado, ainda uma vez, às despesas de cunho social. Palier destaca que as medidas de redução das aposentadorias, no caso da França, são mais imposição de escolhas econômicas consensuais na Europa do que propriamente pela demografia. A França, por conseguinte, chega ao século XXI discutindo e aprovando (como foi feito no final do ano de 2010) mais uma reforma da Previdência.

Uma reforma no sistema de previdenciário da França que eleva a idade para aposentadoria foi assinada pelo presidente Nicolas Sarkozy após meses de protestos, informaram autoridades no dia 11 de novembro de 2010. A lei que elevará gradualmente a idade mínima de aposentadoria e de pensão completa em dois anos para 62 anos e 67 anos, respectivamente, foi publicada na edição de 10 de

---

<sup>178</sup> COGGIOLA, Osvaldo. *A Reforma da Previdência, seus “modelos externos” e seus efeitos sobre a Universidade e o Serviço Público*. Disponível em: < [http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola\\_refprevi.doc](http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola_refprevi.doc) > Acesso em 3 set. 2011.

<sup>179</sup> FELIX, Jorgemar Soares, *Op. cit.*, 2009, p. 76.

novembro do ano de 2010 no Diário Oficial da França. A lei foi adotada pelo Parlamento no fim de outubro e superou seu último obstáculo na terça quando o Conselho Constitucional da França a aprovou. A feroz oposição de sindicatos comerciais e do setor público da França, que desencadearam uma onda de protestos na Europa contra as medidas de austeridade, converteu a reforma previdenciária na maior batalha da presidência de Sarkozy.<sup>180</sup>

É importante comparar o perfil da população francesa em 1990 com o do ano de 2015. Em 1990, para uma população de 56 milhões de habitantes, contavam-se onze milhões com idade superior a 60 anos, ou seja, cerca de 19% da população. Em 2015 os franceses serão mais de 62 milhões e a população acima de 60 anos terá pulado para 25%. Desse modo, um quarto da população terá mais de 60 anos.<sup>181</sup>

Na França, a reforma da Previdência reduziu conquistas históricas da classe operária francesa com as seguintes alterações: ampliação do período de contribuição; implementação de aumento da idade mínima para a aposentadoria e redução dos rendimentos. Como as patronais francesas estabeleceram a norma não-escrita de demitir todos os trabalhadores que se aproximam dos cinquenta anos, a consequência da reforma será a de que ninguém conseguirá reunir os requisitos para se aposentar (receberão um “subsídio para a velhice”). Esse subsídio é o que recebem hoje trabalhadores terceirizados e precarizados que chegam à idade denominada de retiro. Como em toda a Europa, também na França as reformas previdenciárias que estão sendo implementadas obrigará os trabalhadores a permanecer por mais tempo no mercado de trabalho; a acentuação da concorrência entre os trabalhadores servirá para que as patronais baixem os salários e flexibilizem as condições de trabalho.

A reforma da Previdência na França procura abrir novo campo para a especulação financeira, mediante o estabelecimento de aposentadorias privadas complementares. O governo pretende aumentar a contribuição dos servidores públicos para com a Previdência dos atuais 37,5 anos para 40 (como no setor privado): em 2020 todos os servidores públicos e trabalhadores do setor privado

---

<sup>180</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2010/11/10/reforma-da-previdencia-na-franca-se-torna-lei-922992663.asp>> Acesso em: 13 out. 11

<sup>181</sup> FORETTE, Françoise, *Op. cit.*, 1998, p. 9.

terão de contribuir por 42 anos antes de se aposentar, acabando com a aposentadoria aos 60 anos.

A reforma da Previdência, medida de destaque do presidente da França, Nicolas Sarkozy, foi, enfim, aprovada no final de outubro de 2010. Além de atrasar a idade mínima de aposentadoria, a Lei que será aplicada de forma progressiva até 2018, fixa em 67 anos a idade para cobrar a Previdência na integralidade, frente aos 65 atuais. Critica-se a reforma em diversos pontos, entre eles: a nova lei trata desigualmente os trabalhadores ao não levar em conta as especificidades das carreiras longas, das mulheres e daquelas pessoas que ficaram inativas por um período por conta de maternidade ou perda de emprego.

Projeção feita pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, indica que em 2050 o Brasil terá uma estrutura etária semelhante à França de 2005. Durante a divulgação dos primeiros resultados do Censo 2010 as autoridades públicas se posicionaram no sentido de que o Brasil vai enfrentar os problemas do envelhecimento populacional, num prazo de 30 a 35 anos, eis que nosso país terá o perfil populacional de padrão francês. Destarte, os governos estão sendo pressionados a aumentar a idade oficial de aposentadoria, como fez recentemente a França.

E o mundo envelhece. Outras nações poderão enfrentar dificuldades financeiras e tensões políticas por causa da redução de jovens e o envelhecimento populacional. Na China, por exemplo, o problema 4-2-1 significa que, graças à política de um só filho, cada trabalhador jovem terá de sustentar dois pais e os quatro avós. Sob muitos aspectos é a Ásia o epicentro do envelhecimento global.

A Europa pode reivindicar o título de mais avançada em termos de envelhecimento. Ela terá duas pessoas em idade ativa para cada uma com mais de 65 anos em meados do século, segundo previsão da ONU.

O envelhecimento no Brasil se dá em ritmo maior do que aquele ocorrido nos países do primeiro mundo, principalmente naqueles que iniciaram sua transição da fecundidade, ainda no século XIX. Esses países, antes mesmo do início do processo de envelhecimento acentuado, já conviviam com populações menos jovens, por nunca terem experimentado níveis tão altos de fecundidade quanto o Brasil.

A rapidíssima mudança na estrutura etária brasileira, atestada pelo Censo 2010, cria, para o nosso País, oportunidades para o enfrentamento de alguns

problemas básicos, como a necessidade de adoção de políticas públicas direcionadas ao novo (velho) segmento populacional em expansão. Escreveu Jorgemar Soares Felix, estudando o envelhecimento populacional:

Urge destacar que as revisões dos modelos previdenciários pelos países europeus, na década de 90, atendia as orientações do relatório de 1994 do Banco Mundial “Averting the old-age crisis: policies to protect the old and promote growth”, que também orientou as reformas empreendidas na América Latina. Em 2001, com a intenção de mostrar que um sistema privado de aposentadoria seria incapaz de resolver os problemas fiscais e significaria retrocesso na distribuição de renda, o Banco Mundial recuou de sua posição de 1994 e publicou o documento “*New ideas about old age security*”, com uma ótica diversa em relação aos sistemas de Previdência e conferindo ao Estado papel muito mais relevante na Seguridade Social ao sugerir sistemas mistos de Previdência. Esse documento foi assinado por economistas que defenderam por muito tempo as políticas liberais, como Stiglitz.<sup>182</sup>

Dentro do entendimento da natureza multidisciplinar do estudo do envelhecimento populacional, seriam necessárias algumas brevíssimas considerações sobre a importância do tema no âmbito da economia.

Rios-Neto relaciona o tema do envelhecimento a quatro áreas da Economia: Economia do Seguro, Demografia, Área de Saúde e Economia da Saúde. São objetos de estudo da Economia do Seguro: o mundo do trabalho, a aposentadoria, Seguridade Social, risco e incerteza, acumulação de capital. À Demografia caberia: tábuas de vida, modelos de sobrevivência, limites da sobrevivência e longevidade, projeções de mortalidade, dependência demográfica, populações estáveis e composição familiar. Para a área da Saúde: atributos da Gerontologia como biologia e genética da longevidade, marcadores biológicos, prevenção, intervenção e tratamento. Na Economia da Saúde: alocação de recursos financeiros e prioridade de investimentos para a garantia da sustentação do sistema<sup>183</sup>.

É razoável concluir que, em decorrência da política econômica a que são submetidos os países em desenvolvimento (como o Brasil) e os Europeus (como no caso da França), o crescimento econômico estará afetado e as consequências serão sentidas e observadas na receita de seus sistemas de Previdência e aposentadorias.

<sup>182</sup> FELIX, Jorgemar Soares, *Op. cit.*, 2009, p. 77.

<sup>183</sup> RIOS NETO, E.LG, *A formação profissional na área de economia e o envelhecimento populacional brasileira*: palestra conferida no seminário Educação Superior e envelhecimento populacional no Brasil. Brasília: Secretaria de Ensino Superior/Capes, 2005.

Para o atendimento das exigências de ordem econômica e em nome de um equilíbrio fiscal os países reduzem seus gastos com proteção social e debilitam os sistemas de Previdência. É uma lógica contraditória, na medida em que a humanidade luta pela longa vida mas e ao mesmo tempo restringe os direitos e garantias daqueles que conseguem essa sobrevivência.

Como afirma Amartya Sen<sup>184</sup>, a ausência da participação do Estado tão em evidência nas razões reformistas constitui-se em afronta à liberdade de escolha do cidadão. Para Sen, os economistas precisariam atentar para o fato de que, estabelecer a Previdência Social em campo privado, significa transformar o cidadão de “agente” para “paciente”, obrigando-o a aceitar as supostas escolhas que lhe são oferecidas ou, ainda pior, constatar sua incapacidade de escolha e obrigatoria exclusão (por exemplo, o regime de Previdência privada, de capitalização), comprometendo o desenvolvimento. Sen sublinha o fato de em determinadas situações, apenas o Estado pode garantir a escolha e o julgamento mais favorável ao cidadão e não só quando o maior impedimento de inclusão é a renda.

As políticas adotadas no Chile e nos Estados Unidos, por exemplo, com o objetivo de conceder ao setor privado a totalidade da ação em setores básicos e fundamentais para a garantia da qualidade de vida (como Saúde e Previdência) provaram-se incapazes de resistir a uma nova dinâmica demográfica. Não só as consequências – desemprego, pobreza e exclusão – convenceram alguns economistas da necessidade de maior atuação do Estado, mas porque a nova dinâmica populacional contrariaram as teses que defendiam entregar ao mercado a conta do envelhecimento da população, ou seja, dos sistemas previdenciários, sob a desculpa de culpabilizá-los pela frustração no ritmo do crescimento econômico<sup>185</sup>.

No dizer de Simone de Beauvoir, na conclusão de seu ensaio sobre a velhice, “é preciso mudar a vida”:

A sociedade só se preocupa com o indivíduo na medida em que este rende. Os jovens sabem disso. Sua ansiedade no momento em que abordam a vida social é simétrica à angústia dos velhos no momento em que são excluídos dela.(...) Quando compreendemos o que é a condição dos velhos, não podemos contentar-nos em reivindicar uma política da velhice mais generosa, uma elevação das pensões, habitações sadias, lazeres organizados. É todo o sistema que está em jogo, e a reivindicação só pode ser radical: mudar a vida<sup>186</sup>

<sup>184</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000, p. 151.

<sup>185</sup> GOLDONI, Ana Maria. *Contratos intergeracionais e reconstrução do Estado de bem-estar*. Por que se deve repensar essa relação para o Brasil?. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.), *Op. cit.*, 2004, p. 228.

<sup>186</sup> BEAUVOIR, Simone de, *Op. cit.*, 1990, p. 665.

É necessário o olhar sempre em favor das decisões de políticas públicas e condução orçamentária que possam levar às condições e bem estar na fase pós-carreira, pós-laboral, como se melhor entender conceituar.

É isso que Jorgemar Soares sugere chamar de 'Economia da Longevidade'<sup>187</sup>, necessária para responder as questões sociais além da Previdência, dado que a tendência é de uma taxa de fecundidade cada vez mais baixa e, conseqüentemente, de aumento do percentual de idosos na população mundial.

O caminho a ser buscado é aquele no qual toda a economia funcione em prol da manutenção de garantias mínimas de proteção social que serão exigidas pelo fenômeno do envelhecimento populacional. Nessa linha, evitar-se-á que a longevidade, tão almejada pelo homem e uma conquista do ser humano contemporâneo, seja mais um fator econômico de aumento da pobreza, exclusão social e de concentração de renda.

Ao contrário da visão catastrófica tão alardeada, o envelhecimento populacional pode ter seu impacto reduzido, também, na Previdência Social, se forem (como veremos adiante) adotadas medidas na área trabalhista capazes de incentivar a formalização do mercado de trabalho, medidas de fiscalização e combate a fraudes e sonegação, bem como a destinação legal das contribuições sociais previdenciárias.

No Brasil, a Previdência Social tem-se mostrado uma das mais importantes ferramentas de combate à desigualdade, e a eliminação desse sistema de repartição com base na Solidariedade terá graves conseqüências sociais para a população idosa. O Estado deverá ter o papel de protagonista dessas políticas públicas, sem deixar de ser auxiliado pelo próprio indivíduo e a iniciativa privada.

Dentro da visão da Economia da Longevidade o caminho a ser buscado é aquele no qual a economia funcione em benefício da manutenção de garantias mínimas de proteção social que serão exigidas pelo fenômeno do envelhecimento populacional.

---

<sup>187</sup> FELIX, Jorgemar Soares, *Op. cit.*, 2009, p. 83.

A Economia da Longevidade deve contribuir para a sociedade deixar de perceber o envelhecimento apenas com previsões catastróficas<sup>188</sup> ou com olhos de publicidade, ou como um peso para o conjunto da sociedade ativa (no caso específico das aposentadorias). Desse modo, torna-se necessária a compreensão de que o envelhecimento populacional é uma grande conquista da sociedade moderna e que o Estado, ao desenvolver as políticas necessárias, incluindo as de cunho orçamentário, cumprirá sua principal função de servir o homem em todas as etapas de suas vidas.

### 3.3 A VELHICE COMO EXPERIÊNCIA HETEROGÊNEA

A velhice nunca é um fato total. Ninguém se sente velho em todas as situações nem diante de todos os projetos. A velhice é uma identidade permanente e constante. (Guita Grin Debert)

A tentativa de desconstrução da velhice, como experiência homogênea, é a característica marcante da produção acadêmica voltada para a experiência do envelhecimento, sobretudo na antropologia e na sociologia<sup>189</sup>.

Guita Grin Debert, professora livre-docente do Departamento de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, em relação ao status social do idoso ensina que o envelhecimento não é um processo homogêneo, podendo ser estudados dois modelos de pensar o grupo das pessoas idosas<sup>190</sup>:

Pode-se afirmar que, até o final da década de 1960, duas grandes teorias dominam os enfoques no interior no campo da Gerontologia: a teoria da atividade e a teoria do desengajamento. Para ambas, a velhice é definida como um momento de perda de papéis sociais e trata-se de entender, nos dois casos, como se dá o ajustamento pessoal a essa situação definida como de “perda”... Entretanto, o que marca o debate ainda são dois modelos antagônicos de pensar o envelhecimento. No primeiro deles, é apontada a situação de pauperização e abandono a que o velho é relegado, em que ainda é, sobretudo, a família que arca com peso dessa situação. (...) No segundo trata-se de apresentar os idosos como seres ativos, capazes de dar respostas originais aos desafios que enfrentam em seu

<sup>188</sup> Giambiagi destaca que a previdência pesa e os gastos sociais suscitados pelo envelhecimento populacional são entraves ao crescimento econômico. Giannetti discute a sustentação da pessoa idosa e a redução do risco velhice mais no âmbito das escolhas intertemporais do indivíduo do que da sociedade em geral. (GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência, o encontro marcado: a difícil escolha entre nossos pais e nossos filhos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007; GIANNETTI, Eduardo. *O valor do amanhã: ensaio sobre a natureza dos juros*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005).

<sup>189</sup> DEBERT, Guita Grin. Envelhecimento e representação da velhice. *Ciência Hoje*, n. 8, p. 62, jul., 1988.

<sup>190</sup> \_\_\_\_\_. História de vida e experiência de envelhecimento para mulheres de classe média em São Paulo. *Caderno do Ceru*, n. 19, p. 130, jun. 1984.

cotidiano, redefinindo sua experiência de forma a se contrapor aos estereótipos ligados à velhice. (...) Esse segundo modelo, também sem pretender, acaba fazendo coro com os discursos interessados em transformar o envelhecimento em um novo mercado de consumo, prometendo que a velhice pode ser eternamente adiada por meio da adoção de estilos de vida e forma de consumo adequadas<sup>191</sup>.

Há consenso entre os teóricos de que o século XX testemunhou várias transformações na experiência do envelhecimento, cujas mudanças passam por fases que iniciam no ano de 1945 até os dias atuais: no primeiro período, de 1945 a 1960, a velhice é associada à condição de pobreza; no segundo, de 1959 a 1967, a velhice passa a ser associada à ideia de solidão e marginalidade; o terceiro período é caracterizado pela ideia da pré-aposentadoria que implica a revisão da idade cronológica própria à aposentadoria.

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 devem ser observados com relevância. As diferenças econômicas e o tipo de inserção histórica que cada indivíduo idoso teve são importantes variáveis para entender as diferenças entre as diversas fases e aspectos do envelhecimento.

Em face dessas diferenças, são direcionadas críticas às pesquisas sobre o envelhecimento que englobam na categoria velhos os indivíduos com 60 anos ou mais, desconhecendo a diversidade no controle de uma série de recursos que existe entre aqueles que têm 60 anos e outros 20 ou 30 anos mais velhos. Respeitando-se as limitações estruturais e financeiras, tem-se que a determinação de uma idade única padrão da qual decorre o direito à proteção previdenciária não cumpre o ideal constitucional por não respeitar as individualidades de cada trabalhador.

Se por um lado, por exemplo, a idade de 65 anos mostra-se baixa para a aposentadoria de filósofos como Norberto Bobbio, que com essa idade se encontrava no auge de sua produção intelectual, tal idade se mostra cruelmente alta para um pedreiro que, quando chega à aposentadoria por idade, o faz com a saúde já bastante debilitada. É praticamente certo que o profissional intelectual terá uma sobrevida maior e mais saudável do que o trabalhador braçal, razão pela qual se

---

<sup>191</sup> NERI, Anita Liberalesso; DEBERT, Guita Grin, *Op. cit.*, 1999. p. 45.

justificaria a este último o direito a uma idade inferior para que possa usufruir com dignidade a última fase de sua vida.

Nesta senda, novos recortes são propostos: jovens idosos (65-75 anos); idosos-idosos (acima de 75 anos); ainda, idosos mais idosos (com mais de 85 anos). A idade cronológica, por conseguinte, não é um marcador significativo e único na vida dos indivíduos contendo temperamentos em razão das diversidades entre as faixas etárias e o histórico vivido por cada pessoa idosa<sup>192</sup>.

A velhice e o envelhecimento, sendo realidades heterogêneas, variam conforme os tempos históricos, as culturas e subculturas, as classes sociais, as histórias de vida pessoais, as condições educacionais, os estilos de vida, os gêneros, as profissões e as etnias, dentre outros elementos que conformam as trajetórias de vida dos indivíduos e grupos. O modo de envelhecer depende de como o curso de vida de cada pessoa, grupo etário de geração é estruturado pela influência constante e interativa de suas circunstâncias histórico-culturais, da incidência de diferentes patologias durante o processo de desenvolvimento e envelhecimento, de fatores genéticos e do ambiente ecológico<sup>193</sup>.

Para Clifford Geertz, “o que o homem é está envolvido como onde ele está... e no que acredita, que é inseparável dele... não existem de fato homens não modificados pelos costumes de lugares particulares...”<sup>194</sup>

A velhice, como estigma, não está necessariamente ligada à idade cronológica, mas aos traços estigmatizadores evidenciados na literatura analisada que se ligam a valores e conceitos depreciativos, tais como: a feiura, a doença, a desesperança, a solidão, o fim da vida, a morte, a tristeza, a inatividade, a pobreza, a falta de consciência de si e do mundo.

O descaso generalizado de que são objeto os idosos na sociedade contemporânea leva-nos a indagar: o que são os velhos para a sociedade? As sociedades, em diferentes momentos históricos, atribuem significado específico às etapas do curso da vida, inclusive ao envelhecimento.

Ariès analisa as idades da vida localizando-as em diversos momentos históricos, a seguir:

---

<sup>192</sup> *Idem, ibidem*, p. 62.

<sup>193</sup> *Idem, ibidem*, p. 120-121.

<sup>194</sup> GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 47.

(...)a cada época corresponderiam uma idade privilegiada e uma periodização particular da vida humana: a “juventude” é a idade privilegiada do século XVII, a “infância”, do século XIX e a “adolescência”, do século XX.<sup>195</sup>

A velhice vem como um choque, porque chega primeiro pelos olhos dos outros. Nesse sentido observou, com dureza de linguagem, Simone de Beauvoir em sua obra *A velhice*<sup>196</sup>.

A velhice, como experiência heterogênea, se processa diversamente para pessoas do sexo masculino e feminino, tanto nas esferas sociais como na economia, nas condições de vida, nas doenças e até mesmo na subjetividade. Ao se considerar os aspectos da velhice não podemos deixar de contemplar o recorte do gênero que é determinante inclusive do lugar que os idosos e as idosas ocupam na vida social.

### 3.3.1 A feminização da velhice

[...] nós envelheceremos um dia, se tivermos este privilégio. Olhemos, portanto, para as pessoas idosas, como seremos no futuro. Reconheçamos que as pessoas idosas são únicas, com necessidades e talentos e capacidades individuais e não um grupo homogêneo por causa da idade.  
(Kofi Annan, 2002, ONU)

A população idosa, hoje, é majoritariamente feminina<sup>197</sup>. A predominância das mulheres com idade avançada e a longevidade feminina tem como fundamentos as seguintes explicações: a redução da mortalidade materna, resultado das melhores condições de saúde e da queda da fecundidade; a mortalidade diferencial por sexo, com diferença de sete a nove anos, favorecendo as mulheres na expectativa de vida, e o fato de que no Brasil o homem, em regra, casa-se com mulheres mais jovens.

<sup>195</sup> ÁRIES, Philippe, *Op. cit.*, 1978.

<sup>196</sup> BEAUVOIR, Simone de, *Op. cit.*, 1990, p. 363.

<sup>197</sup> Segundo Giambiagi, no quesito duração de vida, as mulheres parecem ter sido aquinhoadas pela natureza: nascem em qualquer parte do mundo com uma perspectiva de viver, em média, 4,8 anos a mais do que os homens. A partir de uma amostra de 186 países de todos os continentes, de diferentes níveis de desenvolvimento e riqueza, pode-se observar que as mulheres vivem mais do que os homens. (GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência, o encontro marcado: a difícil escolha entre nossos pais e nossos filhos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007; GIANNETTI, Eduardo. *O valor do amanhã: ensaio sobre a natureza dos juros*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005).

Outras hipóteses que podem explicar a predominância das mulheres na fase da velhice são a menor exposição aos riscos de acidentes de trabalho, o menor consumo de tabaco e álcool, a maior sensibilidade e procura de informação em relação aos sintomas das doenças e, ainda, a constante busca de tratamentos junto aos serviços de saúde pública ou privada<sup>198</sup>:

As mulheres seriam geneticamente mais longevas do que os homens, embora contra esse argumento pese o fato de que nenhum estudo científico foi capaz, até hoje, de provar essa hipótese; teriam comportamento mais avesso ao risco, diferentemente dos homens; 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; adotariam um comportamento mais preventivo do que os homens, frequentando com mais assiduidade médicos e hospitais e fumando e bebendo menos, a despeito de a incidência de obesidade entre os homens ser ligeiramente menor do que entre as mulheres.<sup>199</sup>

Vários estudos apontam a predominância das mulheres entre os idosos. Em 2002 existiam 678 homens para cada mil mulheres idosas no mundo. No Brasil 55% dos idosos são mulheres<sup>200</sup>. Há uma especificidade de gênero na situação da velhice. Na visão geral da sociedade, a velhice das mulheres é, segundo Myriam Barros<sup>201</sup>, duplamente insignificante: ao homem velho se dá maior atenção, na medida em que se percebe a aposentadoria como mudança radical de vida, passagem de um mundo público para um mundo doméstico e restrito; a mulher, na velhice, está no último estágio de uma continuidade sempre ligada à esfera doméstica.

A condição da idade afeta, de forma diferenciada, homens e mulheres. Na mitologia, a velhice idealizada é representada na maioria dos casos pelo homem idoso, com características de bondade, de sabedoria, de vigor, ao passo que a imagem da velhice feminina é associada com o lado negativo da vida.

Encontramos personagens mitológicas que revelam imagens negativas da mulher idosa: as Gréias eram três irmãs monstruosas, que já nasceram velhas e moravam no país da Noite onde nunca brilhava o Sol. Elas haviam nascido com cabelos brancos, um só olho e um só dente, que partilhavam entre si, e representavam a maldade, a feiura e o lado negativo da vida; as Hárpias eram

<sup>198</sup> VERAS, Renato P. País Jovem com cabelos brancos: a Saúde do Idoso no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, UERJ, 1994.

<sup>199</sup> GIAMBIAGI, Fabio, *Op. cit.*, 2010, p. 107.

<sup>200</sup> FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE.

<sup>201</sup> BARROS, Myriam M. Lins de. Testemunho de vida: um estudo antropológico de mulheres na velhice. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 13. Perspectivas Antropológicas da Mulher.

também seres horríveis, com feições de velha, mamas caídas, corpo de abutre, bico e unhas aduncas. Quando elas pousavam nos alimentos deixavam um cheiro tão nauseabundo, que ninguém mais suportava comer<sup>202</sup>.

No folclore brasileiro, a mulher velha é vista na figura da bruxa, velha, magra, enrugada, feia, suja e coberta de trapos, que faz maldades e persegue as crianças. No Nordeste do país, o imaginário popular conta a estória da fome caracterizada numa figura de velha esquelética, que espalha a miséria por onde passa.

O crescimento de maior número de mulheres na fase da velhice tem consequências importantes no plano das responsabilidades familiares e no campo das regras previdenciárias. A viuvez faz com que a tarefa da mulher fique mais pesada, cabendo a ela cuidar dos filhos e, muitas vezes dos netos, inclusive da própria mãe. Pobreza, viuvez, solidão são problemas sociais significativos entre a população de mulheres idosas e por isso a mulher necessita de muita atenção, orientação e preparação na fase do envelhecimento.<sup>203</sup>

Persiste na sociedade contemporânea a diferença de tratamento dado ao homem velho e à mulher velha, que, indubitavelmente, é menos prestigiada e tratada com mais discriminação que o homem velho. Parece haver um receituário que define a mulher de verdade como sendo jovem e bonita, de acordo com regras bem específicas, que devem ser estritamente observadas. A regra da aparência jovial implica buscar, incessantemente, a juventude. Os preconceitos contra a mulher que são impostos desde a juventude, são acrescidos da condição do envelhecimento físico. Nesse caso, um duplo preconceito se põe à mulher: a condição de sexo frágil somada ao corpo envelhecido.

A fragilidade, trazida desde a juventude, se amplia na idade avançada e coloca à margem social a mulher idosa. Simone de Beauvoir, precursora da teoria feminista, escreveu seu livro sobre o segundo sexo para elucidar a dificuldade da mulher de se colocar como sujeito, e também teceu considerações sobre o envelhecimento da mulher e da dupla fragilidade que se impõe ao sexo feminino na etapa da velhice. Paradoxalmente, em questões de longevidade, a mulher parece ter conquistado justamente no envelhecimento uma nova autonomia como pode se constatar de pesquisas e estudos sobre o envelhecer do sexo feminino: nessa nova

---

<sup>202</sup> MASCARO, Sonia de Amorim, Op. cit. , 2004, p. 18.

<sup>203</sup> Idem, ibidem, p. 16.

perspectiva, as mulheres não só excederam as expectativas de vida como, também, empregam melhor os anos extras; passam a fazer parte de comunidades, associações, grupos de terceira idade, grupos religiosos etc.; sustentam famílias inteiras, influenciando positivamente nas estatísticas econômicas e no reforço da renda familiar<sup>204</sup>.

A longevidade feminina, a inserção no mercado de trabalho e as regras previdenciárias que garantem à mulher a possibilidade de aposentadoria cinco anos mais cedo do que os homens exercem pressão também sobre o financiamento da Previdência.

Essa pressão sobre os gastos previdenciários, segundo Giambiagi, é exercida por dois vetores que se complementam:

As aposentadorias por tempo de contribuição cujo valor médio é mais elevado do que as demais modalidades de aposentadoria, tenderão a ganhar mais peso no conjunto das aposentadorias femininas;

A duração média dos benefícios previdenciários femininos tenderá a se elevar pelo incremento do número de aposentadorias por tempo de contribuição feminina ;

As mulheres tem sobrevida superior à dos homens em qualquer idade, permanecendo por quase três décadas recebendo benefícios;

Pelas regras atuais, um número crescente de mulheres poderá se aposentar em idades precoces e usufruirá do benefício previdenciário por pelo menos nove anos mais do que seus pares do sexo masculino.<sup>205</sup>

Em recentes estatísticas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA revelou-se o contexto atual em que se encontram inseridas as mulheres na sociedade brasileira, corroborando a afirmativa de que elas ainda formam um contingente frágil dentro do mercado de trabalho, se comparadas aos homens.

As desigualdades no mercado de trabalho acabam por refletir na cobertura previdenciária: o alto índice de desemprego e as taxas de remuneração inferiores apontam para a tendência de, no momento da aposentadoria, as mulheres terem menos tempo de contribuição e salários de contribuição inferiores, o que implica na concessão de benefícios com valores inferiores aos dos homens.<sup>206</sup>

Nesse sentido, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA, em parceria com a Fundação Friedrich Ebert – FES e o Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social – ILDES , em estudo inédito apresentam

---

<sup>204</sup> BEAUVOIR, Simone de. O segundo sexo. 4. ed. Tradução de Sérgio Milliet. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970. Fatos e Mitos, v. 1.

<sup>205</sup> GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, 2010, p. 113.

<sup>206</sup> Ministério da Previdência Social. *Mudança populacional: aspectos relevantes para a previdência*. Brasília, 2008, p. 58, Coleção Previdência Social, v. 27.

uma preocupante estatística sobre os valores dos benefícios previdenciários das mulheres

Apesar das mulheres serem majoritárias entre os beneficiários da Previdência Social (56,4% do total), o valor médio dos seus benefícios é mais baixo, com o que a proporção dos recursos recebidos pelas mulheres é menor (46,8%).

...Ou seja, apesar de serem majoritárias na população total e idosa, as mulheres ainda recebem não apenas menos benefícios previdenciários que os homens, como consomem uma proporção menor ainda no valor total dos benefícios (quase 10% a menos que a proporção recebida pelos homens)<sup>207</sup>.

Não restam dúvidas de que a sociedade atual se depara com um segmento populacional que está aumentando e que, por sua vez, é vulnerável. Isso tem sérias implicações para os formuladores de políticas públicas. As políticas sociais devem voltar-se para garantir uma renda mínima para a subsistência econômica das mulheres de idade avançada. O recebimento de um rendimento nessa idade deve ser um direito e não uma recompensa por ter trabalhado fora de casa e ter contribuído para um sistema de aposentadoria<sup>208</sup>.

Qualquer análise sobre longevidade indica claramente que, em relação à sobrevivência, as mulheres são o sexo mais forte. O mundo contemporâneo do adulto de idade avançada, bem como o futuro, é e será predominantemente um mundo de mulheres. O aumento da longevidade ocorrido na população, em nível mundial, implica a existência de mais de uma geração de velhos(as) em uma mesma família, e as projeções demográficas indicam que no, futuro, essas gerações estarão compostas, principalmente, por mulheres velhas.

Em síntese apertada, os assuntos como solidão, pobreza, mudanças sociais e saúde dentre outros, são realidades e mitos nas vidas de muitas mulheres idosas que vivem em uma sociedade sexista e gerofóbica. A Previdência Social, aqui, também deverá oferecer resposta a questão social da feminização da velhice.

---

<sup>207</sup> CENTRO Feminista de Estudos e Assessoria. *As mulheres na reforma da previdência: o desafio da inclusão social*. Brasília, 2003, p. 68-69.

<sup>208</sup> Recentemente foi promulgada a Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, resultante da conversão da Medida Provisória nº 529, de 2011, que alterou os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. Essa lei permite que a mulher ou homem, donos de casa, possam aposentar-se, contribuindo com alíquota diferenciada, desde que comprovada a baixa renda familiar.

### 3.4 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E ENVELHECIMENTO POPULACIONAL NO BRASIL

Historicamente, o Brasil foi considerado como um país jovem. Esta característica está relacionada à constituição de sua matriz étnica e cultural, na qual pesava o vigor do índio e do escravo. Até os anos 1980, o Brasil poderia ser considerado um país com população eminentemente jovem, a partir de então a diminuição da taxa de natalidade e o aumento contínuo da expectativa de vida, observados nas últimas décadas alteraram, paulatinamente, esse perfil, ensejando o fenômeno que se denomina de longevidade.

O lema “não confie em ninguém com mais de 30 anos” ecoou em todo o Brasil da segunda metade do século XX, fortalecido pelas novidades da nova cultura juvenil apontadas por Hobsbawm<sup>209</sup>: precocidade, internacionalismo e poder de consumo. As transformações nos modos e costumes exacerbaram a tendência ao culto juvenil no Brasil, comportamento que foi rapidamente assumido pelo setor produtivo, direcionado a atender às demandas do cidadão e do consumidor jovem.

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 de 20 anos, e menos de 3% acima dos 65 anos<sup>210</sup>.

Nesse período, segundo apontam José Alberto Magno de Carvalho e Ricardo Alexandrino Garcia<sup>211</sup> houve significativo declínio da mortalidade e houve leve queda da fecundidade. No final da década de 60, inicia-se rápido e generalizado declínio da fecundidade no Brasil. Como consequência, entra a população brasileira em processo de desestabilização de sua estrutura etária, com estreitamento continuado da base da pirâmide e, conseqüentemente, envelhecimento populacional<sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos, o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 318.

<sup>210</sup> CADERNO *Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 728, maio/jun. 2003.

<sup>211</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>212</sup> CAMARANO, Ana Amélia (Org.), *Op. cit.*, 2004.

Em uma década, a expectativa de vida dos brasileiros aumentou três anos, passando de 70 anos (em 1999) para 73,1 anos (em 2009). De acordo com o IBGE, a situação é mais favorável às mulheres. No mesmo período, a expectativa de vida do sexo feminino avançou de 73,9 para 77 anos. Para o homem, passou de 66,3 para 69,4 anos. Hoje, o Brasil contabiliza 9,7 milhões de pessoas com mais de 60 anos. As imigrações internacionais<sup>213</sup> deixaram de ter influência a partir de 1940, o que também contribuiu para o envelhecimento populacional.

De acordo com o *Anuário Estatístico do Brasil* do IBGE, de 1994 a 1995, até 1970 o Brasil apresentou estrutura praticamente de jovens menores de 15 anos, de adultos de 15 a 64 anos e de idosos de 65 e mais. A partir de então, e resultante da queda da fecundidade, o grupo de jovens, a partir de 1980, passou a representar bem menos no cômputo geral da população.

Em 1970 o país tinha 4,7 milhões de pessoas com mais de 60 anos; em 1980, já eram 7,2 milhões; e, em 1991, a população de idosos cresceu para 10,7 milhões. A projeção para o ano 2020 é de 27, 2 milhões de idosos.

A expectativa de vida que em 1950 era de cerca de 50 anos, atualmente é de 67 anos, devendo alcançar os 72 anos até o ano 2020<sup>214</sup>, ocasião em que o Brasil terá a sexta maior população idosa do mundo, ficando abaixo da China, Índia, antiga URSS, Estados Unidos e Japão.

Um indicador básico de que os indivíduos de uma população estão envelhecendo é o simples crescimento do número absoluto de pessoas mais velhas. Dados extraídos do PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio dão conta de que o número de idosos com idade a partir de 60 anos se aproxima de 18 milhões de cidadãos, ou 10% da população, devendo dobrar em termos absolutos em torno do ano de 2030, e em termos relativos na metade deste século, quando se

---

<sup>213</sup> A entrada de imigrantes europeus entre 1871 e 1900 pode ter contribuído para o aumento das taxas de crescimento da população de 65 anos e mais até 1980, uma vez que se refere a sobreviventes de coortes nascidas entre 1875 e 1915. A participação da migração internacional no crescimento da população total do país foi da ordem de 11% entre 1871 e 1890, e de 25% entre 1891 e 1900. Essas populações européias podem ter contribuído para aumentar o crescimento da população de idosos no Brasil. A febre espanhola de 1918 pode ter sido responsável pelo declínio no ritmo de crescimento da população idosa entre 1980 e 1990 e nos anos seguintes. A retomada do ritmo de crescimento projetado para 2020 pode refletir o efeito dos antibióticos sobre as coortes nascidas por volta de 1950 (NERI, Anita Liberalesso; DEBERT, Guita Grin (orgs.). *Op. cit.*, 1999, p. 18).

<sup>214</sup> FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário Estatístico do Brasil*: 1994. Rio de Janeiro, 1995.

poderá quantificar como um quinto da população nacional, segundo projeções da Organização Mundial da Saúde<sup>215</sup>.

No nosso país, o crescimento da população idosa e o aumento da longevidade vêm acarretando importantes consequências nos campos social e econômico: cada vez mais um maior número de idosos passa a depender da Previdência Social; os problemas dos idosos, principalmente os mais pobres, são agravados pelas aposentadorias e pensões irrisórias e pela diminuição da possibilidade de serem amparados pelos mais jovens<sup>216</sup>.

Importante pesquisa foi feita em 2006, por iniciativa da Fundação Perseu Abramo (FPA) em parceria com o SESC (Serviço Social do Comércio) São Paulo e o SESC Nacional, nominada *Idosos no Brasil – Vivências, desafios e expectativas na terceira idade*. A pesquisa teve como objetivo a investigação do imaginário social brasileiro sobre a velhice, com vistas a subsidiar o debate em torno das políticas públicas (ou sua ausência) para os idosos.

A busca por dados inéditos dirigiu boa parte das questões para a captação da percepção que as pessoas idosas e não idosas tem da velhice – uma dimensão subjetiva, portanto – como os idosos se veem e como são vistos. A amostra foi composta de 3.744 entrevistas dispersas nas áreas urbanas de 204 municípios<sup>217</sup> pequenos, médios e grandes localizados nas cinco macrorregiões do país (Sudeste, Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste<sup>218</sup>).

---

<sup>215</sup> O IBGE realiza, a cada 10 anos, os censos populacionais. Como é muito longo o espaço entre dois censos, ele também faz revisões no período intercensitário. Para esse período o IBGE conta um instrumento que o auxilia na tarefa de ir corrigindo suas estimativas regularmente: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), refazendo seus cálculos e divulgando a revisão das projeções populacionais.

<sup>216</sup> NERI, Anita Liberalesso (Org.), *Op. cit.*, 2007, p. 22.

<sup>217</sup> Mais da metade da população idosa brasileira se concentra na região sudeste. A região Norte apresenta o menor contingente de idosos. Quanto ao nível de escolaridade observa-se dos dados estatísticos que 89% dos idosos brasileiros não cursaram o ensino fundamental, e, dentre esses, 49% são considerados analfabetos. Em média 73% da população idosa possui renda de até 5 salários-mínimos e apenas 11% auferem rendimentos superiores a 5 salários mínimos. Há de que destacar que grande parte dessa renda é proveniente de benefícios previdenciários (aposentadoria e/ou pensão) e assistenciais. FUNDAÇÃO Perseu Abramo (FPA). Núcleo de Opinião Pública (NOP). *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na 3ª. idade* (Disponível em: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)) ou do SESC ([www.sesc.com.br](http://www.sesc.com.br)) ou ([www.sescsp.org.br](http://www.sescsp.org.br)). Acesso em: 27 ago. 2011).

<sup>218</sup> RMs: regiões metropolitanas, conforme as caracterizações fornecidas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). São elas: RM de Belém (PA), de Salvador (BA), de Fortaleza (CE), de Recife (PE), de Curitiba (PR), de Porto Alegre (RS), de Vitória (ES), de Belo Horizonte (MG), do Rio de Janeiro (RJ) e de São Paulo (SP) (*Idem, ibidem*).

As entrevistas foram realizadas no período de 1 a 23 de abril de 2006. Eis alguns resultados que nos pareceram importantíssimos, conforme nos relatam Gustavo Venturi e Vilma Bokany<sup>219</sup>:

- a) A percepção da chegada da velhice mostrou-se associada principalmente a aspectos negativos tanto entre os idosos (88%) como entre os não idosos (90%); assim, a velhice é preponderantemente negativa;
- b) As melhores coisas de ser idoso (a) estão relacionadas à experiência de vida, à sabedoria, ao tempo livre e ao gozo de novos direitos sociais como prioridade em filas, gratuidade em ônibus e descontos em eventos culturais e a terem independência financeira, contribuição para o orçamento familiar (88%), sendo inclusive em 77% dos casos chefes de família;
- c) A idade em que se chega à velhice: consideraram os entrevistados que a velhice chega em torno dos 60 a 70 anos, numa média de 68 anos e 5 meses;
- d) É melhor ser idoso agora do que antes, destacando-se a conquista da aposentadoria e, além de outros, o Estatuto do Idoso que, segundo a pesquisa, a maioria já ouviu falar (73%) mas poucos leram (12%). Apenas 9% citaram mais opções de lazer para os idosos;
- e) Entre os aspectos negativos: a maioria dos não idosos (85%) e dos idosos (80%) reconhece que existe preconceito<sup>220</sup> contra a velhice no Brasil. Os mais jovens veriam os idosos como incapazes ou inúteis, desinformados, com desprezo, desrespeito, etc;
- f) No campo do trabalho e da aposentadoria, entre os idosos que estão ou continuam na população economicamente ativa (22%, sendo 11% já aposentados), apenas 5% estão no mercado formal e a maior parte (15%) no informal;
- g) No campo da educação, por exemplo, verificou-se que 89% não passaram do ensino fundamental e 49% são analfabetos funcionais, apenas 8% costumam usar o computador com alguma regularidade e só 4% navegam na internet, contra 45% dos não idosos entrevistados;
- h) De um modo geral, e deixando de lado inúmeros outros dados em outros campos investigados, os resultados indicam que apesar das conquistas e melhorias na situação dos idosos, os avanços da sociedade brasileira ainda são tímidos, insuficientes para combater as discriminações desse segmento da população, em forte crescimento. Ex: 68% utilizam serviço público de saúde, o SUS e postos de saúde, sendo que 24% nas cidades usam plano de saúde particular e apenas 11% pagam médico ou hospital particular;
- i) A pesquisa procura enfatizar que as médias podem ser enganosas, na medida em que podem esconder graves situações vividas nas regiões subdesenvolvidas do país, a questão racial, a questão da pobreza e assim por diante.

São dados da pesquisa Idosos no Brasil – Vivências, desafios e expectativas na terceira idade, realizada pela FPA: 80% dos idosos e 90% dos não idosos entrevistados concordaram com essas afirmativas. Esse não é um dado somente brasileiro, uma vez que a literatura científica de vários países mostra a mesma coisa. Não obstante as dificuldades e as particularidades do envelhecimento

<sup>219</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>220</sup> Preconceito ao idoso, o “ageism”, *idosismo* segundo neologismo criado pelo norte-americano Robert Butler, criador do primeiro curso de geriatria dos Estados Unidos (*Idem, ibidem*).

demonstradas na pesquisa, a Constituição de 1988 deixou clara a preocupação e atenção que deve ser dispensada ao assunto, quando colocou em seu texto a questão do idoso.

#### 3.4.1 **Perfil da população idosa conforme dados do IBGE**

Face à relevância do tema, utilizamo-nos dos resultados obtidos pelo IBGE, por meio do estudo intitulado Projeção da população do Brasil por sexo e idade, 1980-2050, Revisão 2008.

Esses dados estimativos têm fundamental importância para a compreensão do tema do crescimento demográfico e da expansão da longevidade. Além do mais, são dados oficiais que alimentam as bases de informações de Ministérios e Secretarias de Estado e Municípios para a formulação, implementação e avaliação dos programas de desenvolvimento e as ações contidas nas suas políticas sociais.

Não foi possível, de forma completa e oficial, utilizar dados do último Censo 2010 pelo fato de que as suas conclusões estão sendo apresentadas e publicadas dentro de um calendário previsto para ser executado durante todo o ano de 2011, 2º semestre, daí a utilização da Revisão 2008, que, além do mais, engloba as estatísticas dos Censos, a partir do ano de 1980 até o PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios,<sup>221</sup> de 2007.

Ressalte-se, por oportuno, que todas as informações contidas neste item foram obtidas por meio dos censos demográficos a cargo do IBGE, Revisão 2008, para o fim de não haver divergências de dados estatísticos em face da complexidade das informações relacionadas ao crescimento demográfico e à longevidade.

---

<sup>221</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD investiga anualmente, de forma permanente, características gerais da população, de educação, trabalho, rendimento e habitação e outras, com periodicidade variável, de acordo com as necessidades de informação para o País, como as características sobre migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, segurança alimentar, entre outros temas. O levantamento dessas estatísticas constitui, ao longo dos 42 anos de realização da pesquisa, um importante instrumento para formulação, validação e avaliação de políticas orientadas para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria das condições de vida no Brasil (Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>> Acesso em: 6 nov. 11).

O próprio IBGE esclarece que não é possível estabelecer critérios iguais entre os diversos países, pelo fato de que as análises são contextualizadas e estão contidas dentro das limitações dos dados disponíveis em cada país. De acordo com o IBGE, desde os anos de 1960, a taxa de crescimento da população brasileira vem experimentando declínios, intensificando-se juntamente com as quedas mais pronunciadas da fecundidade. A taxa de crescimento da população diminuiu de 3,04% ao ano, no período de 1950-1960, para 1,05% ao ano, em 2008, e poderá alcançar -0,291%, em 2050, com uma população projetada em 215,3 milhões de habitantes<sup>222</sup>.

Em 1940, a vida média do brasileiro atingia em torno de 50 anos de idade (45-50 anos). Os avanços da medicina e as melhorias nas condições gerais de vida da população repercutiram na elevação da expectativa de vida ao nascer, tanto que, 68 anos mais tarde, este indicador elevou-se 27,28 anos (72,78 anos, em 2008).

Segundo a projeção, o Brasil continuará galgando anos na vida média da sua população, alcançando, em 2050, o patamar de 81,29 anos, que se equipara ao nível atual de Hong Kong (82,20) e do Japão (82,60). Em escala mundial, a esperança de vida ao nascer foi estimada para 2008 (período 2005-2010), em 67,20 anos e, para 2045-2050, as Nações Unidas projetam uma vida média de 75,40 anos. A fecundidade no Brasil foi diminuindo ao longo dos anos, basicamente como consequência das transformações ocorridas na sociedade brasileira, de modo geral, e na própria família. Em 1991, 2,89 filhos por mulher e, em 2000, em 2,39 filhos por mulher.

As PNAD 2006 e 2007 já apresentavam estimativas que colocam a fecundidade feminina no Brasil abaixo do nível de reposição das gerações (1,99 e 1,95 filho por mulher). A taxa estimada e correspondente ao ano de 2008 é a de 1,86 filho por mulher. Com os devidos ajustes inerentes ao processo de modelagem, a fecundidade limite brasileira seria de 1,50 filho por mulher, valor alcançado entre 2027 e 2028. Quanto a maior presença da mulher e, por consequência, a maior longevidade feminina: em 1980, para cada grupo de 100 mulheres, havia 98,7 homens; em 2000, já se observavam 97 homens para cada 100 mulheres e, em 2050, espera-se que a razão de sexo da população fique por volta de 94%.

---

<sup>222</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050. Revisão 2008.

O efeito combinado da redução dos níveis de fecundidade e da mortalidade no Brasil tem produzido transformações no padrão etário da população do Brasil, sobretudo a partir de meados dos anos de 1980. O formato tipicamente triangular da pirâmide populacional, com base alargada, está cedendo lugar a uma pirâmide populacional característica de uma sociedade em acelerado processo de envelhecimento.

O envelhecimento populacional caracteriza-se pela redução da participação relativa de crianças e jovens, acompanhada do aumento do peso proporcional dos adultos e, particularmente, dos idosos. Em 2008, enquanto as crianças de 0 a 14 anos de idade correspondiam a 26,47% da população total, o contingente de 65 anos ou mais de idade representava 6,53%. Em 2050, o primeiro grupo representará 13,15%, ao passo que a população idosa ultrapassará os 22,71% da população total, conforme figura 3, a seguir.

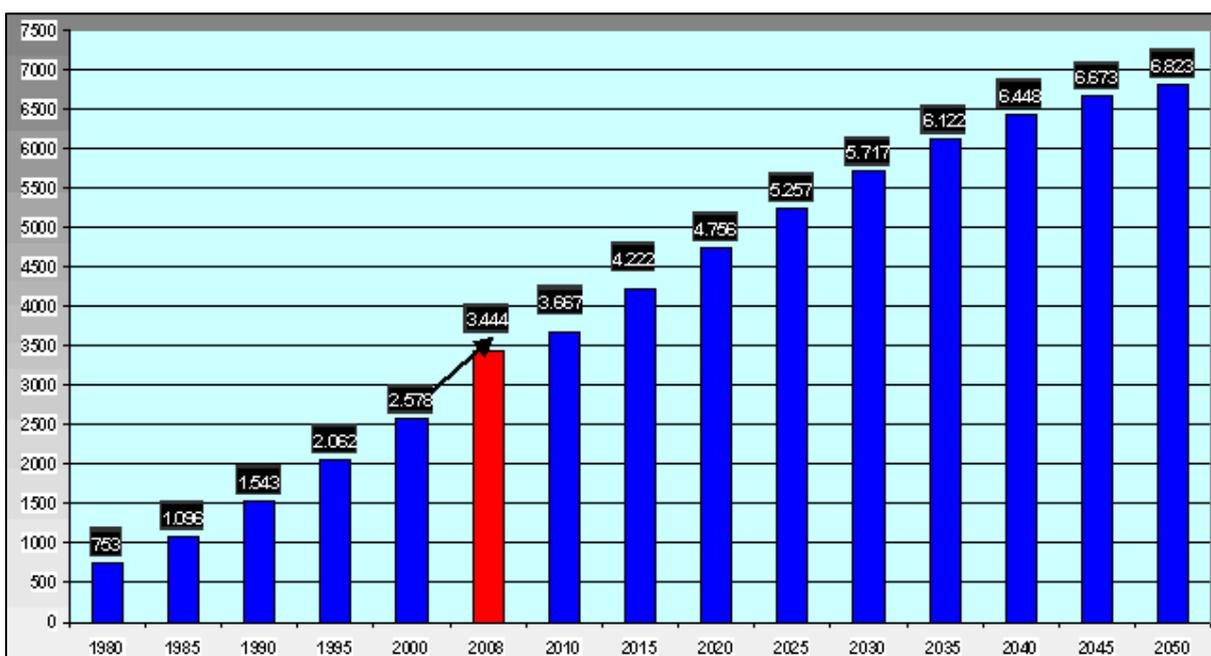


Figura 3 – Representação gráfica do excedente feminino (em milhares) na população total de 1980 a 2050, no Brasil<sup>223</sup>.

A julgar pelos dados do IBGE, o envelhecimento da população brasileira estará consolidado ainda na década de 2030, quando a população iniciaria trajetória de declínio de seu efetivo absoluto.

<sup>223</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), *Op. cit.*, Revisão 2008.

As tabelas 1 e 2 são ilustrativas das transformações pelas quais passará a estrutura por sexo e idade da população do Brasil, ao longo do período de 1980 a 2050, de acordo com os resultados da projeção da população:

Tabela 1 – BRASIL: Participação relativa percentual da população por grupos de idade na população total - 1980/2050<sup>224</sup>.

Grupos de Idades	1980	1990	2000	2008	2010	2020	2030	2050
<b>Total</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>0 a 14</b>	38,24	35,33	28,78	26,47	25,58	20,07	16,99	13,15
<b>15 a 24</b>	21,11	19,53	19,74	18,11	17,41	16,34	13,27	10,45
<b>0 a 24</b>	59,35	54,86	49,52	44,57	42,99	36,41	30,25	23,60
<b>15 a 64</b>	57,75	60,31	64,78	67,00	67,59	70,70	69,68	64,14
<b>55 ou mais</b>	8,71	9,58	11,29	13,36	14,10	19,24	24,60	36,73
<b>60 ou mais</b>	6,07	6,75	8,12	9,49	9,98	13,67	18,70	29,75
<b>65 ou mais</b>	4,01	4,36	5,44	6,53	6,83	9,23	13,33	22,71
<b>70 ou mais</b>	2,31	2,65	3,45	4,22	4,46	5,90	8,63	15,95
<b>75 ou mais</b>	1,20	1,45	1,90	2,46	2,60	3,53	5,11	10,53
<b>80 ou mais</b>	0,50	0,63	0,93	1,27	1,37	1,93	2,73	6,39

Tabela 2 – População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo os grupos de idade, Brasil, 2009<sup>225</sup>.

Grupos de idade (anos)	População residente (1.000 pessoas)								
	Total	Homem	Mulher	Urbana			Rural		
				Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher
<b>Total</b>	<b>191.796</b>	<b>93.356</b>	<b>98.439</b>	<b>161.041</b>	<b>77.334</b>	<b>83.707</b>	<b>30.775</b>	<b>16.023</b>	<b>14.732</b>
0 a 4	13.385	6.835	6.550	10.964	5.593	5.371	2.421	1.241	1.179
Menos de 1	2.570	1.301	1.268	2.139	1.083	1.056	430	218	212
1 a 4	10.815	5.533	5.282	8.825	4.510	4.314	1.990	1.023	967
5 a 9	15.604	8.032	7.572	12.610	6.510	6.101	2.994	1.523	1.471
10 a 14	17.421	8.933	8.439	14.109	7.231	6.878	3.313	1.752	1.561
15 a 19	16.936	8.559	8.377	13.983	6.974	7.009	2.953	1.584	1.368
15 a 17	10.399	5.277	5.122	8.484	4.249	4.235	1.915	1.028	888
18 ou 19	6.537	3.282	3.255	5.499	2.723	2.774	1.037	557	481
20 a 24	16.498	8.248	8.250	14.139	7.024	7.116	2.359	1.224	1.134
25 a 29	16.473	8.082	8.411	14.239	6.926	7.313	2.235	1.136	1.099
30 a 34	15.060	7.239	7.821	12.932	6.141	6.791	2.127	1.097	1.030
35 a 39	13.836	6.621	7.215	11.760	5.552	6.209	2.076	1.069	1.006
40 a 44	13.339	6.372	6.967	11.369	5.317	6.052	1.970	1.055	915
45 a 49	12.101	5.772	6.329	10.312	4.813	5.499	1.789	959	830
50 a 54	10.686	4.953	5.733	9.150	4.165	4.985	1.536	788	748
55 a 59	8.720	4.067	4.653	7.330	3.327	4.003	1.390	741	650
60 a 64	6.648	3.079	3.569	5.556	2.499	3.057	1.092	580	512
65 a 69	5.342	2.441	2.901	4.436	1.942	2.494	906	498	408
70 ou mais	9.746	4.095	5.651	8.150	3.319	4.831	1.595	775	820

<sup>224</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), *Op. cit.*, Revisão 2008.

<sup>225</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 2009.

As transformações no perfil demográfico do Brasil em direção a uma população bastante envelhecida devem ser acompanhadas por medidas que promovam o bem-estar da coletividade.

Face a este novo cenário, os sistemas públicos e privados de Previdência Social deverão acolher esse contingente de pessoas, sobretudo considerando que a longevidade é uma conquista humana e, como tal, a ela deve ser um significado especial, digno daqueles que alcançaram a longevidade.

A transição demográfica e o conseqüente envelhecimento da população brasileira tem implicações importantes para a Previdência Social, cujos maiores impactos são sentidos no Regime Geral da Previdência Social – RGPS, pois esse é um regime previdenciário aberto a qualquer pessoa que exerça atividade produtiva, alicerce para os demais regimes atualmente existentes.

Tanto é assim que a Constituição Federal determina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20 de 1988, que os regimes próprios de Previdência dos servidores públicos deverão observar, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral: “Art. 40, §12. Além do disposto neste artigo, o regime de Previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de Previdência Social” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998).

#### 4 OS DIREITOS HUMANOS E A SEGURIDADE SOCIAL

A velhice só é honrada na medida em que resiste, afirma seu direito, não deixa ninguém roubar-lhe seu poder e conserva sua ascendência sobre os familiares até o último suspiro. (Marco Túlio Cícero)

Neste capítulo abordaremos a evolução da Seguridade Social, sob o enfoque de política pública de proteção social, nos moldes da previsão constitucional insculpida no art. 6º da CF de 1988<sup>226</sup>, reportando-nos aos modelos de Bismarck<sup>227</sup> e Beveridge, com ênfase para a Previdência Social.

Frequentemente a expressão “proteção social” é utilizada como sinônimo de Seguridade Social, entretanto apresenta um significado mais amplo, englobando outros direitos. No dizer de Celso Barroso Leite, “quando falamos em maneiras, no plural, de atender a necessidades essenciais do ser humano, podemos estar indo além da Seguridade Social, no rumo do conjunto mais amplo formado por ela e outros programas congêneres: a proteção social”<sup>228</sup>.

A velhice é um acontecimento incerto, que enseja proteção social, porque não se sabe se uma pessoa viverá até ficar velha, pelo fato de que é possível que morra antes de atingir uma idade avançada.

A sociedade capitalista, dominada pela exigência de produtividade e eficiência, exclui os trabalhadores de idade avançada, aumentando o peso do envelhecimento, fazendo com que a velhice seja uma contingência a ser coberta pela Seguridade Social.

A expressão Seguridade Social é recente, sendo tradução literal da locução inglesa *social security*<sup>229</sup>.

<sup>226</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, 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 nº 64, de 2010).

<sup>227</sup> Na Alemanha, Otto Von Bismarck introduziu uma série seguros sociais, para amenizar as tensões da classe trabalhadora. Em 1883, instituiu o seguro-doença, cuja fonte de custeio era dos empregados, empregadores e Estado; em 1884, decretou o seguro contra acidentes do trabalho, cujo custo era do Estado; no que tange especificamente à proteção à idade avançada, foi aprovado em 22 de junho de 1889, diploma determinando a criação de seguro invalidez e velhice custeado pelo Estado, pelos trabalhadores e seus empregadores. (SIQUEIRA, Thiago Barros de. *Op. cit.*, 2011, p. 29).

<sup>228</sup> LEITE, Celso Barroso Leite. *Curso de Direito Previdenciário*. Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 19-20.

<sup>229</sup> Segundo Augusto Venturi: “Em 1935, foi aprovada nos Estados Unidos uma lei que se denominou de ‘Social Security Act’, mostrando a consolidação do nome, mas que não trazia ainda os aspectos inovadores dessa nova ordem de proteção social” (VENTURI, Augusto. *Los fundamentos científicos de la seguridad social*. Madrid: Ministerio do Trabajo y Seguridad Social, p. 264).

Segundo Lauro Cesar Ferreira<sup>230</sup>, o desenvolvimento desse novo ordenamento jurídico que visava à proteção social de toda a população ganhou impulso com o *Social Security Act*, Lei de Seguridade Social, de 1935, nos Estados Unidos, e durante a 2ª. Guerra Mundial, quando inúmeras conferências e projetos foram debatidos acerca da Seguridade Social, dentre os quais se destaca o relatório de William Beveridge, de 1942<sup>231</sup>, denominado “Projeto para a Seguridade Social”, a Declaração de Santiago, de setembro de 1942, e, no pós-guerra, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de dezembro de 1948, que dispôs no seu artigo 22 que todo indivíduo, como membro da sociedade, tem direito à Seguridade Social, e, por fim a 35ª. Conferência Internacional do Trabalho, de junho de 1952 que adotou o Convênio 102, relativo à norma mínima da Seguridade Social.

O marco na institucionalização da Seguridade Social foi a publicação do mencionado Relatório Beveridge, que ampliou mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais, propondo a proteção ao cidadão pelo Estado em todas as fases de sua vida, do berço ao túmulo (*from the cradle to the grave*)<sup>232</sup>. O documento, cujo objetivo foi o combate à pobreza fundamentado nos direitos universais de todos os cidadãos incondicionalmente, teve como consequência o aumento das despesas com a proteção social.

O Plano Beveridge veio propor um programa de prosperidade política e social. As características desse sistema: universal, unificado, simples, uniforme e centralizado. Este sistema garantia a todos os indivíduos cobertura com certas contingências sociais. Inspirado no Relatório Beveridge, o governo inglês apresentou em 1944 um plano de Previdência social que deu ensejo à reforma do sistema inglês de proteção social, implantado em 1946<sup>233</sup>.

Gradativamente a expressão Seguridade social foi adotada internacionalmente: na França, *securité sociale*; na Itália, *sicurezza sociale*, na Espanha e na América Espanhola, *Seguridade Social*, e no Brasil, Seguridade Social.

---

<sup>230</sup> FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Seguridade Social e Direitos Humanos*. São Paulo: LTr, 2007, p. 129.

<sup>231</sup> William Beveridge era um economista inglês, que elaborou relatórios de Seguro Social e Serviços Conexos – 1942 e Pleno Emprego em uma Sociedade Livre – 1944 -, inspiradores dos demais regimes que se alastraram por toda a Europa (Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=William\\_Henry\\_Beveridge&oldid=25722850](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=William_Henry_Beveridge&oldid=25722850)>. Acesso em: 3 set. 2011).

<sup>232</sup> SIQUEIRA, Thiago Barros de. *Op. cit.*, 2011, p. 30.

<sup>233</sup> *Idem, ibidem*, p. 29-31.

O uso de *seguridade social* em lugar de *segurança social*<sup>234</sup>, como preferiam Cesarino Júnior, Evaristo de Moraes Filho e José Martins Catharino, introduziu no vocabulário pátrio um espanholismo, porquanto, não obstante existir no vernáculo o vocábulo “seguridade”, que os dicionaristas registram como sinônimo de *segurança*, em espanhol chama-se *seguridade social*. Em Portugal usa-se *segurança social*, conforme se encontra na Constituição Portuguesa, no Capítulo II, “Direitos e deveres sociais”, art. 63º, I.<sup>235</sup>

Para Arnaldo Sussekind não existe um conceito universal de Seguridade Social, conforme se lê:

Já demonstramos que os documentos internacionais contemporâneos de maior repercussão na esfera social, embora tenham consagrado o emprego da expressão Seguridade Social, não mantiveram a desejada uniformidade no concernente ao seu conceito e, conseqüentemente, ao seu objeto. Ora a expressão é usada num sentido amplo, alcançando a todos os aspectos da política do bem-estar social, ora num sentido restrito, correspondendo à Previdência Social, embora entendida esta com a latitude com que conceituamos, abrangendo a assistência e os seguros sociais em favor de todos os que trabalham como empregado, empregador ou profissional autônomo.<sup>236</sup>

O conceito de Seguridade Social é, por conseguinte, expressão polissêmica, que engloba diversas acepções, ora mais ampla, ora mais restrita. Essas acepções variam de lugar para lugar, dada as particularidades dos diversos sistemas jurídicos, inclusive no caso do Brasil, cuja implementação ocorreu com a expressa previsão no artigo 194, da CF/1988<sup>237</sup>.

<sup>234</sup> A Constituição destinou a palavra ‘segurança’ para a chamada ‘pública’. Como a saúde, a Previdência Social e a assistência aos desempregados fazem parte da ‘seguridade social’, consoante texto constitucional, a palavra “segurança” refere-se à segurança pública prevista no art. 144 da CF/1988: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]”.

<sup>235</sup> CARDONE, Marly A. *Previdência Social e contrato de trabalho: relações*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 25.

<sup>236</sup> SUSSEKIND, Arnaldo. *Previdência Social Brasileira*. São Paulo: Freitas Bastos, 1955, p. 47.

<sup>237</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

#### 4.1 ANÁLISE DO DIREITO À SEGURIDADE À LUZ DA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DOS DIREITOS HUMANOS

O aspecto relevante e que nos deteremos neste momento do estudo é a característica da seguridade como *sistema de proteção*, resultante de uma responsabilidade social, coletiva, baseada na *Solidariedade*, e, portanto, um direito humano fundamental, direito inalienável ao bem estar nas contingências sociais. Sem *Solidariedade* não há seguridade<sup>238</sup>.

Na lição de Augusto Venturi<sup>239</sup>, a *Solidariedade* está entre os princípios gerais que informam a Seguridade Social: princípio da globalidade; princípio da universalidade; princípio da igualdade; princípio da *Solidariedade* geral; princípio da *Solidariedade* entre gerações; princípio da unidade. Dentre os princípios ora elencados, um deles será estudado de forma mais aprofundada em capítulo próprio, quando veremos o princípio da *Solidariedade* geral e entre as gerações, pilares do sistema de equilíbrio econômico-financeiro do Regime Geral da Previdência Social.

Arnaldo Sussekind, afirmou que “a finalidade da Seguridade Social é, portanto, o bem-estar social, sob os pressupostos do respeito à liberdade e à dignidade e da valorização do homem”.<sup>240</sup> O saudoso jurista enfatizou:

Mais que isso, seu fundamento jurídico (Seguridade Social) é o reconhecimento do direito inalienável do homem ao bem-estar, que ao Estado cumpre assegurar por meio da justiça legal (fundamento objetivo), com esteio na cooperação ou *Solidariedade* Social (fundamento sociológico).<sup>241</sup>

Tendo em vista o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Sociais e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Seguridade Social passou ao *status* de um direito subjetivo inquestionável.<sup>242</sup>

Foi a partir das lutas operárias e seus mecanismos de organização que o envelhecimento do trabalhador ganhou visibilidade política e rompeu com sua dimensão privada, sob a responsabilidade da família, da vizinhança, das instituições

<sup>238</sup> A Justiça Social e a Justiça distributiva passam pelo fortalecimento da solidariedade, da mesma forma que os direitos sociais também dependem dos vínculos da fraternidade (MACEDO, Ubiratan Borges de. *Liberalismo e Justiça Social*. São Paulo: IBRASA, 1995, p. 88).

<sup>239</sup> VENTURI, Augusto, *Op. cit.*, p. 287-288.

<sup>240</sup> SUSSEKIND, Arnaldo, *Op.cit.*, 1955, p. 55.

<sup>241</sup> *Idem, ibidem*, p. 54.

<sup>242</sup> *Idem, ibidem*, p. 53.

filantrópicas, para assumir a dimensão de problema social, de caráter estrutural e sujeito a respostas no âmbito estatal.

Para compreensão dessa trajetória torna-se necessária breve incursão pela afirmação histórica dos direitos humanos e mais precisamente do direito humano fundamental à Seguridade Social, especialmente no aspecto da Previdência Social, nosso objeto de estudo.

#### 4.1.1 **Reconhecimento dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais como Direitos Humanos Fundamentais Autênticos**

A abordagem histórica é instrumento indispensável para o estudo da origem da concepção contemporânea dos direitos humanos. Tanto na doutrina, quanto no direito positivo (constitucional ou internacional), são largamente utilizadas outras expressões, tais como “direitos humanos”, “direitos do homem”, “direitos subjetivos públicos”, “liberdades públicas”, “direitos individuais”, “liberdades fundamentais”, e “direitos humanos fundamentais”, refletindo a heterogeneidade e ausência de consenso na esfera conceitual e terminológica.

Na lição de UENDEL DOMINGUES UGATTI, a terminologia “direitos fundamentais” é comumente empregada nos meios jurídicos e utilizada nos meios legislativos. A expressão surgiu inicialmente na França dentro do ambiente que pautou a própria concepção moderna de direitos humanos por meio de declarações de direitos. O instituto ainda encontrou terreno fértil no direito alemão, em que se desenvolveu como uma espécie de regulação das relações entre os indivíduos e o Estado enquanto fundamento da ordem jurídico-política<sup>243</sup>.

Utilizamos no título a expressão “direitos humanos fundamentais, extraída da posição doutrinária exposta por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que defende e a utiliza, pois ambas as expressões, segundo o doutrinador, representam o mesmo instituto, sendo que, antes mesmo de serem constitucionalizados e, assim, passarem a receber o status de fundamentais, tratar-se-iam de direitos humanos, razão pela qual prefere a utilização da nomenclatura direitos humanos fundamentais<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup> UGATTI, Uendel Domingues. *Limites e possibilidades de reforma na Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2009, p. 128.

<sup>244</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 12.ed. São Paulo:Saraiva, 2011, p. 123.

Desde os tempos antigos se conhece alguma forma de proteção social contra as incertezas e contingências que afetam e diminuem as fontes de renda dos trabalhadores. As sociedades aprimoraram sistemas de proteção social, desenvolvendo o que hoje se denomina de Seguridade Social, como forma de combate aos riscos sociais para que os membros da sociedade tenham vida digna.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, dispôs, no art. 22:

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à Seguridade Social a fim de que obtenha a satisfação de seus direitos econômicos à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, levando-se em conta a organização e os recursos de cada país.

A Constituição Brasileira de 1988 também utiliza termos diversos ao referir-se aos direitos fundamentais: direitos humanos (art. 4º, inc. II); b) direitos e garantias fundamentais (epígrafe do Título II e art. 5º, §1º); c) direitos e liberdades constitucionais (art. 5º, inc. LXXI) e d) direitos e garantias individuais (art. 60, §4º, inc. IV).<sup>245</sup> O reconhecimento dos direitos humanos, é resultado de grandes conquistas históricas, de lutas de classes, objeto de construção e contínua reconstrução, conforme lição de Fábio Konder Comparato:

Foi durante o período axial da História, que despontou a ideia de uma igualdade essencial entre todos os homens. Mas foram necessários vinte e cinco séculos para que a primeira organização internacional a englobar quase a totalidade dos povos da Terra proclamasse, na abertura de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, que ‘todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos’. Ora, essa convicção de que todos os seres humanos têm direito a serem igualmente respeitados, pelo simples fato de sua humanidade, nasce vinculada a uma instituição social de capital importância: a Lei escrita, como regra geral e uniforme, igualmente aplicável a todos os indivíduos que vivem numa sociedade organizada.<sup>246</sup>

Nesse contexto lê-se os ensinamentos de Norberto Bobbio:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.<sup>247</sup>

<sup>245</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 33-34.

<sup>246</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 12.

<sup>247</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, 1992, p. 5.

Um dos principais instrumentos de reconhecimento e proteção dos direitos humanos de toda a história, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789<sup>248</sup>, foi concebida após uma sangrenta e violenta revolução popular, a Revolução Francesa, considerada como o acontecimento que deu início à Idade Contemporânea, aboliu a servidão e os direitos feudais e proclamou os princípios universais de "Liberdade, Igualdade e Fraternidade" (Liberté, Egalité, Fraternité), três lemas de autoria de Jean-Jacques Rousseau (1712-1788).<sup>249</sup>

O preâmbulo da Declaração traduz o sentimento contra a opressão e o absolutismo e a favor de direitos e liberdades inalienáveis – os direitos humanos – que tomava conta dos revolucionários da época:

Os representantes do povo francês, constituídos em Assembleia Nacional, considerando que a ignorância, o descuido ou o desprezo dos direitos humanos são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos, resolveram expor, numa declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que essa declaração, constantemente presente a todos os membros do corpo social, possa lembrar-lhes sem cessar seus direitos e seus deveres; a fim de que todos os atos do poder legislativo e os do poder executivo, podendo ser a todo instante comparados com a finalidade de toda instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reclamações dos cidadãos, fundadas doravante em princípios simples e incontestáveis, refundem sempre na manutenção da Constituição e na felicidade de todos. Em consequência, a Assembleia Nacional reconhece e declara, na presença e sob os auspícios do Ser Supremo, os seguintes direitos do homem e do cidadão.<sup>250</sup>

Outro documento importante para a afirmação histórica dos direitos humanos foi a Constituição Francesa de 1848, pelo reconhecimento de direitos sociais decorrentes da evolução da industrialização e do capitalismo, no século XIX. Essa Constituição teve importância por marcar o início do reconhecimento de alguns direitos sociais visando à proteção da classe trabalhadora.

Em 1910, eclodiu no México a primeira revolução popular do século XX, ensejando a Constituição Mexicana de 1917, um dos mais importantes documentos de reconhecimento dos direitos sociais como direitos fundamentais, a proteção dos

---

<sup>248</sup> DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Declara%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Direitos\\_do\\_Homem\\_e\\_do\\_Cidad%C3%A3o&oldid=26578269](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Declara%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_do_Homem_e_do_Cidad%C3%A3o&oldid=26578269)>. Acesso em: 3 set. 2011.

<sup>249</sup> WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Revolu%C3%A7%C3%A3o\\_Francesa&oldid=26211611](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Revolu%C3%A7%C3%A3o_Francesa&oldid=26211611)>. Acesso em: 3 set. 2011.

<sup>250</sup> COMPARATO, Fábio Konder, *Op. cit.*, 2007, p. 153-154.

direitos e garantias individuais, conquistados com muita luta, nos séculos XVIII e XIX, sendo a primeira a tratar direitos trabalhistas como direitos fundamentais<sup>251</sup>.

A Constituição Mexicana criou as bases para a construção do Estado Social de Direito, especialmente na América Latina.<sup>252</sup>

Estas são as palavras de Paulo Bonavides sobre o Estado Social:

Alcancá-lo, já foi difícil; conservá-lo, parece impossível. E, no entanto, é o estado a que damos, do ponto de vista doutrinário, valoração máxima e essencial, por afigurar-se-nos aquele que busca realmente, como Estado de coordenação e colaboração, amortecer a luta de classes e promover, entre os homens, a justiça social e a paz econômica.<sup>253</sup>

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, entretanto, o Estado Social de Direito, entre nós, jamais passou do papel à realidade, conforme escreve:

O Estado Social de Direito representou, até a presente fase histórica, o modelo mais avançado de progresso, a exhibir a própria evolução espiritual da espécie humana. A Constituição Brasileira de 1988 representa perfeitamente este ideário (como bem o atestam, exemplar e exemplificativamente, seus arts. 1º, III e IV, 3º, I, III e IV, 7º, II e IV, 170, caput, e incisos III, VII e VIII, 184, 186, IV, 191, 193 e 194), que, todavia, entre nós, jamais passou do papel para a realidade.<sup>254</sup>

Outro instrumento delimitador da afirmação dos direitos humanos, a Constituição Alemã de 1919, também conhecida como a Constituição de Weimar<sup>255</sup>, foi o principal documento de reconhecimento dos direitos sociais como direitos fundamentais. Esse documento disciplinou, em sua segunda parte, os direitos e deveres fundamentais dos alemães e incluiu, entre eles, os direitos sociais, econômicos e culturais, entre os quais o direito à educação e escola, direitos trabalhistas e previdenciários, entre inúmeros outros:

<sup>251</sup> No que tange à nomenclatura a ser utilizada, adverte-se que será usada a expressão direitos fundamentais como direitos do homem garantidos juridicamente na ordem positiva de determinado Estado, como fazem CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed., p. 393; BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 514, PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y constitución*, p. 33; ALEXY, Robert. *Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito democrático*, p. 73.

<sup>252</sup> Sobre a Previdência dispôs: Título IV. Do Trabalho e da Previdência Social. XXIX – Considera-se de utilidade social o estabelecimento de Caixas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cessação involuntária de trabalho, de acidentes e outras com fins análogos, razão pela qual, tanto o governo Federal como o de cada Estado deverão fomentar a organização de instituição dessa natureza, para infundir e inculcar a previdência popular (FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto, *Op. cit.*, 2007, p. 39).

<sup>253</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 187.

<sup>254</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 49.

<sup>255</sup> “La Constitución de Weimar ha sido, durante mucho tiempo, el texto inspirador de las cartas constitucionales que han intentado conjugar en su sistema de derechos fundamentales las libertades con los derechos económicos, sociales y culturales” (PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los derechos fundamentales*. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2007, p. 40).

Art. 161. Para conservação da saúde e capacidade de trabalho, para proteção da maternidade e assistência contra as consequências econômicas da velhice, da invalidez e das vicissitudes da vida, o Estado Central (Reich) institui um amplo sistema de seguros, com a colaboração obrigatória dos segurados.

### Sobre a Constituição alemã leciona Fábio Konder Comparato:

O Estado de democracia social, cujas linhas mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu na Alemanha de 1919 uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazi-fascista e a 2ª. Guerra Mundial. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana, ao complementar os direitos civis e políticos – que o sistema comunista negava – com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo. De certa forma, os dois grandes Pactos Internacionais de direitos humanos, votados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, foram o desfecho do processo de institucionalização da democracia social, iniciado por aquelas duas Constituições no início do século.<sup>256</sup>

Seguindo uma linha cronológica, destaca-se a Carta das Nações Unidas, de 26.6.1945, que marca a criação da ONU<sup>257</sup>, tendo sido assinada na Conferência de *San Francisco* e ratificada pelo Brasil em 21 de setembro do mesmo ano.

O legado da Segunda Guerra Mundial apresentava o Estado como o principal violador de direitos humanos. O período do pós-guerra buscou reconstruir a noção de respeito à pessoa humana, delimitando o conceito de soberania nacional ante os direitos humanos, momento histórico em que a concepção contemporânea dos direitos humanos inicia o seu processo de consolidação.

A Carta reafirmou, em seu preâmbulo, a “fé dos povos das Nações Unidas, nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres” e estabeleceu como objetivo da Organização das Nações Unidas a “promoção e estímulo pelo respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

<sup>256</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Op. cit.*, 2007, p. 189.

<sup>257</sup> A ONU foi criada ao final de Segunda Guerra Mundial, em 26 de junho de 1945, por meio da Carta de São Francisco, que visou a estabelecer mecanismos internacionais de intervenção com pretensões universalistas, procurando resgatar a noção dos direitos humanos (In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_das\\_Na%C3%A7%C3%B5es\\_Unidas&oldid=26723615](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Organiza%C3%A7%C3%A3o_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas&oldid=26723615)>. Acesso em: 3 set. 2011).

Com a criação da ONU, consolida-se a concepção de internacionalização dos direitos humanos como tema não mais exclusivamente sujeito à jurisdição nacional, no dizer de Flávia Piovesan:

(...) a Carta das Nações Unidas de 1945 consolida, assim, o movimento de internacionalização dos direitos humanos, a partir do consenso de Estados que elevam a promoção desses direitos a propósito e finalidade das Nações Unidas. Definitivamente, a relação de um Estado com seus nacionais passa a ser uma problemática internacional, objeto de instituições internacionais e do Direito Internacional.<sup>258</sup>

O primeiro tratado internacional que viria a inaugurar uma concepção contemporânea de direitos humanos e fundamentais adveio após três anos, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) documento fundamental para o reconhecimento da dignidade da pessoa, do ideal democrático e da concepção comum dos direitos humanos. Importante realçar que nos artigos 22<sup>259</sup> ao 28, a Declaração trata da garantia dos chamados direitos sociais, assegurando a todos a legitimidade para exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, com explícita referência à Previdência Social (direito ao trabalho, à educação, Seguridade Social etc.).

Antônio Augusto Cançado Trindade, ao abordar os direitos humanos como tema global, afirmou: “A Declaração da ONU de 1948 foi o início de um movimento irreversível de resgate do ser humano, encarado como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dotado de plena capacidade jurídica internacional”.<sup>260</sup>

Em 16 de dezembro de 1966 foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), um dos mais importantes documentos de proteção dos direitos humanos, ao lado do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, formando a chamada Carta

---

<sup>258</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 143.

<sup>259</sup> Art. 22. Todo homem, como membro da sociedade, tem direito à seguridade 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 de sua personalidade.

<sup>260</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O legado da Declaração Universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 13-51. Biblioteca Edusp de Direito, 6.

Internacional dos Direitos Humanos. Para Lauro Cesar Mazetto Ferreira, a elaboração de dois pactos, cada um enunciando uma categoria de direitos resultou de pressões políticas, de um lado, o bloco dos países socialistas liderados pela URSS e, de outro, os países capitalistas, liderados pelos Estados Unidos<sup>261</sup>.

Os dois pactos internacionais foram ratificados pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de dezembro de 1992, quando passaram a integrar o ordenamento jurídico brasileiro<sup>262</sup>.

O núcleo original dos direitos declarados no Pacto sobre Direitos Civis e Políticos constituiu, historicamente, um meio de defesa de indivíduos ou grupos sociais contra os privilégios privados e o abuso do poder estatal. Ao passo que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem por escopo “a proteção das classes ou grupos sociais desfavorecidos, contra a dominação socioeconômica exercida pela maioria rica e poderosa”.

Para fruição das liberdades civis, o que se exige é a abstenção estatal; relativamente ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a antijuridicidade consiste na inércia estatal, na negligência ou recusa dos órgãos públicos em limitar ou controlar o poder econômico privado.<sup>263</sup>

A argumentação contrária à confecção de um único instrumento teve como fundamento a existência de características diferentes dessas duas categorias de direitos: os direitos civis e políticos seriam de realização imediata, dependentes apenas de abstenção ou prestação negativa pelo Estado e os Direitos Econômicos,

---

<sup>261</sup> FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto, *Op. cit.*, 2007, p. 129.

<sup>262</sup> Os preâmbulos de ambos os pactos, com pequena diferença redacional, apresentam trecho que evidencia o comprometimento do Estado Social com a criação de condições para que todos os “membros da família humana” possam gozar de direitos que lhes garantam uma existência digna. Confira-se, neste sentido, o fragmento do preâmbulo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “(...) Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana; Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos; Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades da pessoa humana (Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto_2.html)> Acesso em: 3 nov. 2011).

<sup>263</sup> COMPARATO, Fábio Konder, *Op. cit.*, 2007, p. 337-338.

Sociais e Culturais seriam de realização progressiva (conforme os meios à disposição do Estado, dependentes de prestação positiva pelo Estado).<sup>264</sup>

Diferentemente do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece deveres aos Estados-partes, na medida em que os direitos protegidos demandam uma atuação estatal e são de aplicação progressiva: art. 2º, §1º. Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

A controvérsia reside no fato de que os direitos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos não demandariam nenhuma prestação para serem aplicados. Já os direitos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais demandariam prestações positivas do Estado para serem cumpridos, que deveriam ser realizadas com recursos provenientes do orçamento estatal.<sup>265</sup> Nesse ponto reside o dissenso que se estabeleceu sobre a efetividade dos direitos sociais fundamentais e sua implementação.

Os direitos sociais teriam natureza diversa dos direitos subjetivos tradicionais: os direitos sociais seriam caracterizados como direitos de prestações, no sentido de que o efetivo exercício pressupõe prestação positiva por parte do Estado. Como consequência, sob o plano das garantias (diferentemente dos direitos subjetivos) esses não seriam diretamente exigíveis e tuteláveis judicialmente, mas se encontrariam sob o plano das decisões políticas e dependentes delas para sua concretização.<sup>266</sup> Dependeriam, por isso, do orçamento público, espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses.

As polêmicas presentes nas discussões sobre a efetividade dos direitos sociais caracterizaram debate doutrinário intenso que se desenvolveu nos anos

---

<sup>264</sup> FERREIRA, Lauro César Mazetto, *Op. cit.*, 2007, p. 54-55

<sup>265</sup> Nesse sentido, José Augusto Lindgren Alves afirma que “a partir dessa premissa enganosa é fácil chegar-se à conclusão falaciosa de que os direitos civis e políticos seriam de aplicação imediata, enquanto os de segunda geração são de realização progressiva, envolvendo custos substantivos” (ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 104.)

<sup>266</sup> CARETTI, Paolo. I Diritti Sociali Nella Costituzione Italiana e Gli Strumenti Di Garanzia. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBONI, Roberto; MIGUEL, Revenga (Coord.). *A Eficácia dos Direitos Sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 56-57. I Jornada Internacional de Direito Constitucional Brasil/Espanha/Itália.

precedentes e posteriores à entrada em vigor da atual CF de 1988. Aliás, como problema vem sendo tratado o tema desde então por juristas, economistas, políticos etc.

É evidente que essa tese apresenta muitos aspectos frágeis por uma série de argumentos, sobretudo porque congrega em uma única categoria (direitos sociais) posições subjetivas muito diferentes entre elas. Aquilo que se pode dizer, em síntese, é que os direitos sociais representam categoria heterogênea.

De acordo com Fernando Facury Scaff “os direitos sociais não possuem um núcleo jurídico unitário, mas heterogêneo, sendo muito mais caracterizados pelo seu “objetivo” ou seu “alcance” do que por seu “núcleo”. (...) Ou seja, a caracterização de um direito como “direito social”, além de não ter um núcleo jurídico unitário, depende de seu objetivo e alcance para ser caracterizado como “social”. E o rol desses “direitos sociais” igualmente carece de homogeneidade, pois pode alcançar verdadeiros direitos difusos.

A verdade é que a tese da não exigibilidade dos direitos sociais deve ser superada, de maneira que a igualdade não se ponha em contraste com a liberdade (com os direitos de primeira geração<sup>267</sup>), mas, ao contrário, que os direitos de liberdade sejam entendidos na sua dimensão social. Pondo em relevo a necessidade da superação dos argumentos de distinção da efetividade dos direitos de liberdade e dos direitos sociais, ensinam Roberto Romboli e Maria Pia Larné:

Da tempo la dottrina há posto in rilievo come entrambi questi argomenti debbano ritenersi superati, sostenendo in maniera convincente come l'uglaglizzanza non si ponga in contrasto con la libertà, ma al contrario ne sai una specificazione e come ogni diritto di libertà abbia un senso solamente nella sua dimensione sociale. Del resto anche i diritti di libertà classici hanno comunque un costo e richiedono infatti l'intervento dello Stato, avendo sempre la necessità quantomeno di un intervento pubblico che preveda e istituzionalizzi un sistema di protezione degli stessi, allo scopo di dare essi efetività.<sup>268</sup>

<sup>267</sup> Pertinente a observação de Jorge Miranda acerca do uso da expressão “geração de direitos”, uma vez que não se deve entender que uma geração substitui a outra, havendo, na verdade, uma agregação de novos direitos ao rol de direitos fundamentais (MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*, Coimbra: Coimbra, 2000, T. IV, p. 24).

<sup>268</sup> ROMBOLI, Roberto; LARNÉ, Maria Pia. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (Coord.), *Op. cit.*, 2010, p. 215. “A doutrina tem destacado como esses argumentos devem ser considerados ultrapassados, sustentando de forma convincente que a igualdade não se coloque de encontro com a liberdade, mas ao contrário uma especificação e que qualquer direito de liberdade só faz sentido em sua dimensão social. Além disso, mesmo os direitos de liberdade clássicos, de todo modo, tem um custo e exigem a intervenção do Estado, no sentido de prevenir e institucionalizar políticas públicas, visando um sistema de proteção, a fim de dar-lhes efetividade”. (tradução nossa)

Discute-se também, em termos de direitos sociais prestacionais, a possibilidade do controle de constitucionalidade da lei nos aspectos da omissão legislativa, na medida em que as lesões de direitos resultam da falta da disposição específica para efetivação do direito. A omissão aqui pode ser total, ou por insuficiência de tutela. Sobre esta questão, o aspecto mais significativo das garantias dos direitos sociais deriva do desenvolvimento jurisprudencial que vem reconhecendo a muitos desses direitos a natureza de direitos diretamente exigíveis e tuteláveis perante o Judiciário.

O tradicional entendimento de que os direitos sociais assumem a condição de direitos prestacionais pode ser perfeitamente recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Neste sentido, muito dos direitos sociais reconhecidos pela ordem jurídica constitucional pretendem conferir, mediante a atuação do Estado, meios suficientes para que os particulares possam gozar de uma existência digna e de oportunidades isonômicas.

Segundo magistral ensino de Ingo Wolfgang Sarlet, no constitucionalismo pátrio, pode-se aduzir que

[...] os direitos fundamentais sociais a prestações, diversamente dos direitos de defesa, objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada. Ademais, os direitos fundamentais sociais almejam uma igualdade real para todos, atingível apenas por intermédio de uma eliminação das desigualdades, e não por meio de uma igualdade sem liberdade, podendo afirmar-se, neste contexto, que em certa medida, a liberdade e a igualdade são efetivadas por meio dos direitos fundamentais sociais.<sup>269</sup>

A jurisprudência e a doutrina italiana, que trazemos à colação pela significativa importância, tem gradualmente individualizado na norma do art. 38, da Constituição daquele país, um núcleo essencial correspondente a uma situação objetiva do direito fundamental, imprescritível e irrenunciável.

Nesse núcleo essencial estão reunidos: o direito a adequação da prestação previdenciária; a automaticidade do direito da impenhorabilidade, imprescritibilidade e indisponibilidade das prestações previdenciárias.<sup>270</sup> Pode se afirmar que a análise sobre o atual grau de acionabilidade dos direitos sociais na

---

<sup>269</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 232.

<sup>270</sup> CARETTI, Paolo, *Op. cit.*, 2010, p. 65-66.

Itália confirma que o tema da justiciabilidade dos direitos sociais assume importância crucial nos ordenamentos constitucionais pluralistas contemporâneos.

Entre as questões levantadas evoca-se o grande tema da Solidariedade intergeracional, sobretudo para os direitos previdenciários, argumento que ainda deverá ser objeto de estudo e que muitas ocasiões de reflexões oferecerá ainda num futuro próximo. Ainda há muita dificuldade na compreensão da justiciabilidade dos direitos sociais. Essa tendência não é privilégio do direito italiano, mas em todo o contexto europeu, onde se está desencadeando as ideias neoliberais<sup>271</sup> de privatização dos serviços públicos e, por conseguinte, da execução privada dos direitos sociais. Louvável o entendimento da jurista Flávia Piovesan que posiciona-se pela categórica afirmação da autenticidade dos direitos sociais, econômicos e culturais como verdadeiros direitos fundamentais, a seguir:

Os direitos sociais, econômicos e culturais são verdadeiros e autênticos direitos fundamentais. Integram não apenas a Declaração universal e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como ainda inúmeros outros Tratados Internacionais. A obrigação de implementar esses direitos deve ser compreendida à luz do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, reafirmado veementemente pela ONU na Declaração de Viena de 1993 e por outras organizações internacionais de direitos humanos.<sup>272</sup>

Já no tocante à progressividade e interpretação desses direitos, escreve:

A expressão ‘aplicação progressiva’ tem sido frequentemente mal interpretada. Em seu *General Comment n. 3* (1990), a respeito da natureza das obrigações estatais concernentes ao artigo 2º, parágrafo 1º, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmou que, se a expressão ‘realização progressiva’ constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais não pode ser alcançada em um curto período de tempo, esta expressão deve ser interpretada à luz de seu objetivo central, que é estabelecer claras obrigações aos Estados-partes, no sentido de adotarem medidas, tão rapidamente quanto possível, para a realização destes direitos (‘General Comment, n. 3’, UN doc. E/1991/23).<sup>273</sup>

É sobre esse pano de fundo que podemos afirmar que não existe supremacia de uma classe de direitos, especialmente os civis e políticos, em detrimento dos sociais, econômicos e culturais. A Resolução nº. 32/1930 da

<sup>271</sup> No dizer de José Ricardo Caetano Costa, “enquanto no Estado do Bem-Estar Social havia lugar para as práticas vinculadas às políticas de Seguridade Social, notadamente aquelas que protegem os menos favorecidos, que não possuíam contribuição previdenciária, na concepção neoliberal não há espaço para estas políticas”. E acrescenta que o receituário neoliberal, notadamente as políticas privatizantes, emanadas dos países desenvolvidos, não se aplicam fora de seus territórios (COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência e neoliberalismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 30).

<sup>272</sup> PIOVESAN, Flávia, *Op.cit.*, 2006, p. 183.

<sup>273</sup> *Idem, ibidem*, p. 70.

Assembleia Geral das Nações Unidas não deixa dúvidas de que todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertence, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes.

Na mesma linha a Declaração de Viena de 1993, em seu parágrafo 5º, quando dispõe: “todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”. Lauro Cesar Mazetto Ferreira realça o novo modo de pensar os direitos humanos, a denominada concepção contemporânea dos direitos humanos, como unidade universal, indivisível, interdependente e inter-relacionada entre si:

Portanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reafirmada pela Declaração de Viena de 1993, inova ao instaurar um novo modo de pensar os direitos humanos, a chamada concepção contemporânea dos direitos humanos.

Trata-se de concebê-los como uma unidade universal, indivisível, interdependente e inter-relacionada entre si, em que esses direitos devem ser necessariamente aplicados a todas as pessoas, tendo em vista o simples fato de possuírem dignidade (requisito único e exclusivo para ser sujeito de direitos humanos) e conjugados entre si para uma ampla e eficaz proteção da pessoa.<sup>274</sup>

A nossa pesquisa trabalha sob a orientação da doutrina que afirma o caráter primário e absoluto dos direitos sociais, inclusive o da Previdência Social, diretamente tutelado pela Constituição e reconduzido, por tal orientação, à categoria de direitos invioláveis e fundamentais como previsto no rol dos arts. 6º e 7º da CF de 1988. Necessário trazer à colação a distinção que a doutrina italiana faz entre interesses públicos ou interesses primários, que são interesses ou direitos da coletividade como um todo e interesses ou direitos secundários, que o Estado (pelo só fato de ser sujeito de direitos) poderia ter como qualquer pessoa. Este discrimen é exposto com exemplar clareza por Renato Alessi, ao elucidar que os interesses secundários do Estado só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos<sup>275</sup>.

Nessa linha, estamos de acordo com aqueles que reafirmam que os direitos sociais não estão em contraste com os direitos de liberdade, mas tem a função de realizar a igualdade jurídica em harmonia com os ditames da liberdade e

---

<sup>274</sup> FERREIRA, Lauro César Mazetto, *Op. cit.*, 2007, p. 81-82.

<sup>275</sup> ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*. 3. ed. Milão: Giufrè Editore, 1960, p. 197. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 63.

que possa ser superada a suposta “inferioridade” em função de seu caráter prestacional. Essa nova concepção dos direitos humanos permite que se consolide a afirmação de que a Seguridade Social, na qual está contida a Previdência Social, está reconhecida como direito primário e fundamental, materialmente exigível, na acepção esposada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>276</sup>.

#### 4.2 LEGITIMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: A INCLUSÃO NO ROL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A produção do ‘refugo humano’, ou mais propriamente, de seres humanos refugados (os ‘excessivos’ e ‘redundantes’, ou seja, os que não puderam ou não quiseram ser reconhecidos ou obter permissão para ficar), é um produto inevitável da modernização, e um acompanhante inseparável da modernidade. É um inescapável efeito colateral da construção da ordem (cada ordem define algumas parcelas da população como ‘deslocadas’, ‘inaptas’ ou ‘indesejáveis’) e do progresso econômico (que não pode ocorrer sem degradar e desvalorizar os modos anteriormente efetivos de ‘ganhar a vida’ e que, portanto, não consegue senão privar seus praticantes dos meios de subsistência. (Zigmunt Bauman)

A noção de seguro social está na essência da Seguridade Social e da Previdência Social. Ela se originou, como sistema de proteção social, após o ano de 1929<sup>277</sup>, quando o mundo se deparou com crise econômica de grandes proporções, exigindo-se do Estado uma atuação inovadora, com a finalidade de garantir condições mínimas de sobrevivência para as pessoas afetadas pela crise.

A partir da crise no capitalismo, o Estado passou a assumir destacado papel de regulação, dando origem ao Estado Social<sup>278</sup> que, no século XX, receberia o rótulo de Estado de Bem-Estar Social. O Estado passou a patrocinar políticas que garantissem a preservação dos postos de trabalho, a ser empregador em larga

<sup>276</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Op. cit.*, 2011, p. 123.

<sup>277</sup> Não é ocioso lembrar os movimentos que levaram a uma crise no sistema capitalista mundial, culminando com a crise de 1929, quando o mundo capitalista encontrou-se em uma situação onde os modelos tradicionais de atuação do Estado se mostraram insuficientes para resolver o problema. A atuação do Estado na economia, ou melhor, a falta dela, aprofundou a crise, trazendo a necessidade da reformulação do papel do Estado perante a economia para abrir caminho à solução do impasse capitalista (ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento Público e o Implemento dos Direitos Fundamentais Sociais: discussão Acerca da Vinculatividade e Controle. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (Coord.), *Op. cit.*, 2010, p. 279).

<sup>278</sup> Estado Social, segundo Jorge Reis Novais, seria um conceito mais amplo, identificador de um novo tipo de relações entre sociedade e Estado, em contraposição com o modelo liberal; de tal conceito distinguem-se os de ‘Estado-Providência’, ‘Estado de bem-estar’, ‘Welfare State’ (NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito*, Coimbra: Coimbra, 2006, p. 187-192).

escala, transformando-se num elemento importante na resolução do problema do desemprego.

Pode-se afirmar que o fenômeno mais importante depois da Segunda Guerra Mundial é a sensação generalizada de que a intervenção do Estado tornou-se indispensável para se alcançar dois grandes objetivos, o crescimento econômico dentro das regras do jogo capitalista e a realização pública do Bem-Estar social com a dupla função de garantir a paz e assegurar uma demanda econômica sustentável.

A indispensabilidade da intervenção do Estado passou a substituir o velho paradigma da teoria do Estado Mínimo do liberalismo clássico<sup>279</sup>, segundo a qual, toda intervenção estatal seria, por princípio, inadequada.<sup>280</sup> Nesse sentido a lição de Luísa Cristina Pinto e Netto,

Deixando para trás o Estado ausente e neutro do período liberal, surgiu um Estado ativo e presente, diante do qual o cidadão aparece muito mais como *démandeur* que como *défendeur*, situação também visualizável sob o prisma dos direitos fundamentais. Se os direitos fundamentais de liberdade efetivam-se, em regra, com menor presença estatal, os direitos sociais se efetivam em direta proporção à presença e atuação estatal, visto que se configuram, no mais das vezes, como direitos a prestações estatais.<sup>281</sup>

Originando-se do conceito de mutualidade e de seguro privado surge o Seguro Social, no final do século XIX, por intermédio da intervenção do Estado. Não surgiu como nenhuma liberalidade, mas em decorrência das reivindicações dos empregados, que mais tardiamente contou com a participação do Estado, guardando as características do que no Brasil conhecemos como Previdência Social. A seguridade, por conseguinte, exsurge como uma espécie de transferência de propriedade pela mediação do trabalho e sob a égide do Estado, conforme ensina Castel:

A Seguridade Social procede a uma espécie de transferência de propriedade pela mediação do trabalho e sob a égide do Estado. Seguridade e trabalho vão tornar-se substancialmente ligados porque, numa sociedade que se reorganiza em torno da condição de assalariado, é o estatuto conferido ao trabalho que produz o homólogo moderno das proteções tradicionalmente asseguradas pela propriedade.<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Não se quer fazer neste trabalho uma exposição detalhada da evolução por que passou o Estado Moderno. Assim, não se adentra na superação do Estado Liberal e não se explora o aparecimento dos Estados totalitários na Europa Ocidental após a Primeira Guerra Mundial nem a formação do bloco socialista (NOVAIS, Jorge Reis, *Op. cit.*, 2006, p. 128-178).

<sup>280</sup> ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio (Coords.). *Curso de especialização em direito previdenciário*. 1. ed., 2005, 3. tiragem. Curitiba: Juruá, 2007, p. 48.

<sup>281</sup> PINTO E NETTO, Luísa Cristina. *Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional*. Salvador: Jus PODIVM, 2009, p. 25.

<sup>282</sup> CASTEL, Robert, *Op. cit.*, 1999, p. 387.

Nessa linha de raciocínio, o pensamento de Celso Ribeiro Bastos:

Embora a dignidade tenha um conteúdo moral, parece que a preocupação do legislador constituinte foi mais de ordem material, ou seja, a de proporcionar às pessoas condições para uma vida digna, principalmente no que tange ao fator econômico (...). Este foi, sem dúvida, um acerto do constituinte, pois coloca a pessoa humana como fim último de nossa sociedade e não como simples meio para alcançar certos objetivos, como, por exemplo, o econômico.<sup>283</sup>

Sobre a noção de Seguridade Social e seu reconhecimento no âmbito jurídico, como mecanismo de proteção dos direitos humanos, escreve Lauro Cesar Mazetto Ferreira:

O desenvolvimento desse novo ordenamento jurídico que visava a proteção social de toda a população ganhou impulso com o Social Security Act, de 1935, nos Estados Unidos, e durante a 2ª. Guerra Mundial, quando inúmeras conferências e projetos foram debatidos acerca da Seguridade Social, entre os quais podemos destacar o informe de *William Beveridge*, de 1942, chamado de “Projeto para a Seguridade Social, a Declaração de Santiago, de setembro de 1942, e, no pós-guerra, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de dezembro de 1948, que dispôs no seu artigo 22 que todo indivíduo, como membro da sociedade, tem direito à Seguridade Social e, por fim, a 35ª. Conferência Internacional do Trabalho, de junho de 1952, que adotou o Convênio 102, relativo à norma mínima da Seguridade Social.<sup>284</sup>

A Seguridade Social, segundo Mazetto Ferreira, deve ser sempre tratada como mecanismo de proteção dos direitos humanos, dos indivíduos contra as vicissitudes da vida, sob a perspectiva *ex parte Populi*, em que o Estado possui o dever de implementar esse direito social, para assegurar uma vida digna aos seus cidadãos, consistindo em dois conjuntos de ações: a) medidas adequadas para conservar certa estabilidade da renda; b) medidas que assegurem a satisfação de necessidades que surgem, em consequência da ocorrência de determinados acontecimentos danosos<sup>285</sup>.

O alicerce dessa nova forma de relação social, que passa a ser construída a partir da aceitação da inscrição dos indivíduos em grupos e relações de dependência recíprocas, está na base do modelo previdenciário de proteção social. Para Castel<sup>286</sup>, a proteção contra os riscos aos quais os indivíduos estão submetidos independentemente de sua vontade é uma forma de garantir a justiça social sem ameaçar a propriedade privada.

<sup>283</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 158-159.

<sup>284</sup> FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto, *Op. cit.*, 2007, p. 129-130.

<sup>285</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>286</sup> CASTEL, Robert, *Op. cit.*, 1999, p. 387.

A noção contemporânea de Seguridade Social se desenvolve gradualmente a partir da sanção do *Social Security Act* pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt, em 1935, mas somente após o *Informe Beveridge*, em 1942, ocorreu uma ampliação e adoção em diversos países a favor da universalização da Seguridade Social.<sup>287</sup>

A Seguridade Social vai tornar-se popular e universal, ainda, durante a Segunda Guerra Mundial, a partir do relatório do lorde britânico William Beveridge, que ficou responsável pela formulação de proposta para um dos pilares do *Welfare State* da Inglaterra – o seguro. O relatório de Beveridge, *Social insurance and allied services*, foi apresentado em 20 de novembro de 1942, com divulgação pública em 1º de dezembro de 1942, rompendo com a lógica do seguro social, apontando para o novo sistema de Seguridade Social, conforme relata Evilasio Salvador,

*O plano Beveridge (1943) tem entre seus princípios fundamentais a ideia de que a Seguridade Social, quando completamente desenvolvida, pode proporcionar segurança dos rendimentos, combatendo a miséria. Aliás, a miséria era um dos cinco gigantes que a proposta de Beveridge tinha por objetivo combater; os outros eram a doença, a ignorância, a imundície e a preguiça.*

*O relatório diz que a abolição da miséria requer uma dupla redistribuição de renda: pelo seguro social e de acordo com as necessidades das famílias. (...) defende a tese de que, para evitar a interrupção da capacidade produtiva ou a miséria decorrente de sua destruição, é necessário o aperfeiçoamento do seguro social em três direções: estender o alcance, com objetivo de abranger as pessoas excluídas; ampliar os objetivos do seguro social para o maior número de riscos; e aumentar os valores dos benefícios.<sup>288</sup>*

O Plano Beveridge abrangeu todos os cidadãos, independentemente da renda, delineando-se um plano universal, que dividiu a população nas seguintes classes: empregados, empregadores e profissionais liberais, donas de casa, outros profissionais, pessoas abaixo da idade produtiva e aposentados acima da idade produtiva, em cujo relatório se lê:

*A expressão “segurança social” é aqui usada para designar a garantia de um rendimento que substitua os salários, quando se interromperem estes pelo desemprego, por doença ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderam o sustento em virtude da morte de outrem e que atenda a certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo, segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas esse*

<sup>287</sup> SALVADOR, Evilasio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 72.

<sup>288</sup> *Idem, ibidem*, p. 74-75.

rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção dos salários.<sup>289</sup>

Sob a influência dessas ideias, cada sistema jurídico tratou de definir a Seguridade Social, observando suas peculiaridades e princípios próprios, cujo sistema foi disciplinado na Constituição Brasileira de 1988, no artigo 6º, quando tratou dos direitos e garantias fundamentais e no Capítulo II do Título VIII, atinente à Ordem Social, artigos 194 a 204.

Dispõe o artigo 194, da CF de 1988: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à Previdência e à Assistência Social”. Pela leitura do dispositivo constitucional se lê que a Constituição instituiu dois mecanismos de combate aos problemas sociais: o previdenciário (seguro social) e o assistencial (sistema de saúde e Assistência Social). O sistema da Previdência Social se distingue do sistema da Seguridade Social em três aspectos distintos: a) quanto aos destinatários da proteção social; b) quanto ao custeio do sistema; c) quanto à extensão das prestações.

A noção de Seguridade Social engloba a noção de Previdência Social em todos os modelos que adotam a técnica protetiva, mas com ela não se confunde, embora às vezes seja difícil identificá-las em separado. Nosso estudo focalizará a questão social da proteção social assegurada pela Previdência Social, haja vista a correlação com o tema da velhice e sua proteção social.

Em consequência da duplicidade de sentidos, nosso estudo se limitará ao conceito e aos caracteres da Seguridade Social, assim entendida, no sentido de garantidora do direito à prestação reparadora, ao verificar-se a contingência prevista, a velhice. Ainda que contida no conceito amplo de Seguridade, não se tratará da assistência pública, nem do direito de saúde, mas, especificamente, da Previdência Social.

Torna-se necessário estabelecer algumas diferenças entre a Previdência e a Assistência, cujos traços distintivos são marcantes: a primeira cobre geralmente um risco, genérico e específico, isto é, um evento futuro e incerto, mediante contribuição dos beneficiários diretos e indiretos do Estado, já que há interesse público no seguro social. A assistência, a seu turno, cobre sempre uma

---

<sup>289</sup> BEVERIDGE, William. *O plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Apresentado ao Parlamento Britânico em novembro de 1942, por ordem de Sua Majestade. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943, p. 189.

necessidade acidental, no momento em que se verifica, sem prévia acumulação de contribuições ou meios por parte dos interessados e recai sobre toda a coletividade<sup>290</sup>.

O sistema da Previdência Social é diferenciado do sistema da Assistência Social no que se refere aos destinatários: os destinatários da Assistência Social são os cidadãos excluídos do mercado de trabalho ou os trabalhadores informais (art. 203 da CF/1988). A Assistência Social atua através da concessão de subsídios econômicos às populações situadas abaixo da linha da pobreza, entre os miseráveis e os indigentes.

A Seguridade Social abraça sentido mais amplo e possui como característica fundamental o princípio da obrigatoriedade universal de garantir a todo ser humano a proteção contra as consequências danosas que derivam de eventos da vida individual, familiar ou coletiva. Evidencia uma responsabilidade social coletiva para a conservação do capital humano, mediante prestações preventivas e reparadoras, e garantia de um mínimo essencial para se viver dignamente. Essa responsabilidade social coletiva manifesta outra característica imprescindível do ordenamento de Seguridade Social, a Solidariedade. *Sem Solidariedade não há seguridade, afirma Wagner Balera.*<sup>291</sup>

O princípio da Solidariedade geral é exigência lógica e moral do sistema, pois, uma vez aceita a ideia fundamental de que o beneficiário da Seguridade Social é o conjunto da coletividade, esta deve suportar o custo de manutenção do sistema<sup>292</sup>. Na Seguridade Social, em que todas as pessoas são beneficiárias das prestações e observam o determinado pelo princípio da igualdade, parece evidente que a compensação dos riscos, mediante as contribuições, é essencial para o funcionamento do sistema.

Importa citar o preâmbulo da Lei de Seguridade Social espanhola, que descreve o conteúdo do princípio da Solidariedade e afirma sua importância para o sistema de Seguridade Social:

Conscientes de que sem acudir a Solidariedade nacional ante as situações ou contingências protegidas, a Seguridade Social não passa de ser um artifício técnico sem verdadeira raiz comunitária, a Lei a concebe como uma tarefa nacional, que impõe sacrifícios aos jovens em respeito aos velhos; aos sadios em respeito aos enfermos; aos ocupados em respeito aos que

<sup>290</sup> FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Op. cit.*, 2007, p. 134.

<sup>291</sup> BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2000, p. 152.

<sup>292</sup> *Idem, ibidem.*

se encontram em situação de desemprego; aos vivos em respeito aos familiares dos falecidos; aos que não têm encargos familiares em respeito aos que possuem; àqueles de atividades econômicas no auge e prósperas, por fim, em respeito àqueles setores deprimidos.<sup>293</sup>

O princípio da Solidariedade entre gerações, por conseguinte, caracteriza o regime financeiro da Seguridade Social. Esta forma de regime financeiro corresponde ao próprio conceito de Seguridade Social, haja vista que a geração ativa deve assumir a tarefa de proporcionar proteção à geração que cresce, assim como ajudar a cobrir as necessidades das gerações já afastadas da vida produtiva. Assim, a geração que hoje envelheceu, em sua vida produtiva, contribuiu para manter os de idade avançada e os próprios filhos, que atualmente formam o presente da geração ativa.

Nesse contexto repousa o princípio da Solidariedade entre gerações que firma-se como sólida base moral do sistema de repartição na Previdência Social. No seguro social existem dois sistemas de regime financeiro: o de repartição e o de capitalização.

O princípio da Solidariedade é essencial para a manutenção de um sistema de proteção social eficaz, haja vista que toda a sociedade contribui para o sistema. O princípio vai de encontro ao individualismo e o egoísmo social, cuja coletividade deve colaborar para um sistema social mais justo. A Solidariedade consiste, exatamente, na supressão da carência social e econômica de determinados grupos sociais, por meio de contribuição dos mais afortunados ao sistema de proteção social, assumindo função de destaque na economia da Seguridade Social.

Com essa orientação devemos dar atenção às fontes de financiamento da Seguridade Social<sup>294</sup> (no caso de nossa pesquisa, às fontes de custeio das aposentadorias). Beveridge considerou, na sua proposta de orçamento da Seguridade Social, três fontes principais de financiamento: a) do Tesouro Nacional, isto é, dos impostos gerais da sociedade ou dos cidadãos como contribuintes do fisco; b) dos cidadãos, segundo o plano, ou seja, como contribuintes do seguro; e c)

---

<sup>293</sup> Lei nº 193, de 28.12.1963 (PASTOR, José Manuel Almansa. *Derecho de la Seguridade Social*. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991. p. 121-122).

<sup>294</sup> Com relação às fontes de financiamento do Sistema Nacional de Seguridade Social, devem-se obedecer com rigor os critérios impostos pela própria CF de 1988, nos termos dos artigos 195 e seguintes.

dos empregadores dos segurados, onde quer que sejam empregados sob contrato de trabalho.<sup>295</sup>

O Plano Beveridge, portanto, foi o fundamento de novo paradigma de Seguridade Social oposto à lógica do seguro social que entende a Previdência Social, por exemplo, limitada a um seguro e com funcionamento igual ao de um plano privado, para o que passa a ser fundamental a apropriação dos recursos do fundo público.

No período do apogeu do Estado Social, os países capitalistas desenvolvidos coordenaram e expandiram seus sistemas de Seguridade Social, diferentemente dos países do terceiro mundo, entre os quais se situava o Brasil, que nem sequer chegou a implementar as políticas de Seguridade Social de forma ampla e igualitária, o que só chegou a ser conquistado mas não implementado por meio da promulgação da CF de 1988.

A Previdência Social é uma das três áreas de atuação do sistema, que é a Seguridade Social, nos termos da Constituição de 1988.

O Sistema Nacional de Seguridade Social, por força do artigo 194, *caput*, abrange três regimes de Previdência diferentes: (1) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS, art. 201 da CF/1988<sup>296</sup>, regulamentado pela Lei nº. 8.213, de 24.7.91); (2) os Regimes Próprios de Previdência Social (Regime de Previdência Próprio dos Servidores Públicos Civis - RPPS, art. 40, da CF/1988), organizados por cada uma das entidades estatais – União<sup>297</sup>, Estados, Distrito Federal e Municípios;<sup>298</sup> e (3) os regimes privado ou complementar de Previdência Social, contributivos e de filiação facultativa, que pode ser aberta ou fechada (art. 202).

---

<sup>295</sup> SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 77.

<sup>296</sup> Dispõe o art. 201 e seus incisos: “A Previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II – proteção à maternidade, especialmente à gestante; III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no §2º. (...)”

<sup>297</sup> A União possui dois sistemas distintos: um para os servidores públicos civis (Lei nº. 8.112/1991) e um para os militares (Lei nº. 6.880/1980).

<sup>298</sup> A Lei nº. 9.717, de 27.11.1998, dispôs sobre as regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal; a Lei nº 9.783, de 28.1.1999, dispôs sobre a contribuição para o custeio da Previdência Social dos servidores públicos, ativos e inativos e dos pensionistas dos três Poderes da União.

Neste estudo, a expressão Previdência Social será utilizada sempre em referência ao RGPS, dentro do escopo a que nos propusemos, que é o de analisar a proteção dispensada à população com idade avançada e o problema do financiamento.

O espírito da Previdência Social é a proteção social em face das contingências sociais, incluindo, entre outras, a velhice e a inatividade decorrente da aposentadoria. A Previdência Social, em qualquer das suas modalidades, deve ter sempre o caráter social, fundamental para o equilíbrio social. Trata-se de instrumento de proteção social que tem como objetivo a proteção da dignidade da pessoa em face da contingência do envelhecimento, garantindo à população idosa bem estar com justiça social.

Com base na concepção contemporânea dos direitos humanos, introduzida pela Declaração Universal dos Direitos humanos, o direito à Previdência Social deve ser concebido de forma universal, indivisível, interdependente e inter-relacionada entre si, para garantir a finalidade última: assegurar uma vida digna em face das contingências, incluindo-se o advento da idade avançada.

Trata-se, por conseguinte, de exigência trazida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, reafirmada posteriormente pela Declaração de Viena, ao dispor sobre a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos, especialmente no que diz respeito à implementação dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais.

De modo particular, ressaltamos a importância do direito à Previdência Social para a preservação dos direitos humanos, na medida em que, compreendida na noção de Seguridade Social, é essencial para a proteção da dignidade humana e de outros direitos fundamentais decorrentes, como a vida, a igualdade, a saúde, o trabalho etc.

Acreditamos, em coro com doutrinadores referenciados nesta pesquisa, que a Previdência Social é uma das soluções para o problema da redistribuição de renda e da extirpação da exclusão social que aflige principalmente países pobres e em desenvolvimento, entre eles o Brasil, já que é a garantia de sustento às pessoas que envelhecem ou que se encontram afetadas pelo advento de alguma contingência social.

A implementação do direito à Previdência Social garante a manutenção de um mínimo existencial a toda uma população idosa que é afetada pela

contingência do envelhecimento. Como se trata de direito reconhecido no PIDESC, os Estados-partes (entre eles o Brasil) tem a obrigação de garantir patamares mínimos de proteção e assegurar a tranquilidade na inatividade do trabalhador<sup>299</sup>. Sem a Previdência Social, a pessoa idosa não tem condições de viver dignamente, não podendo exercer plenamente os demais direitos fundamentais como a igualdade, a saúde, o trabalho, o lazer, a locomoção etc.

A Previdência Social é, portanto, um dos mais importantes sistemas de proteção social, com o intuito de garantir um futuro digno às pessoas envelhecidas ou acometidas pelas contingências. Ressalte-se que, a Previdência Social não é política de tipo assistencial, mas resultante da organização de um sistema de Solidariedade e pacto entre gerações para garantia de futuro e dignidade às gerações envelhecidas.

Não resta dúvida de que o direito à Previdência Social é reconhecido como direito fundamental nos seguintes instrumentos: na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos pactos internacionais de direitos humanos, no âmbito mundial, no Protocolo de São Salvador de 1988<sup>300</sup>, no âmbito regional, ratificados pelo Brasil<sup>301</sup>.

Portanto, na aplicação das normas constitucionais aos casos concretos devem ser propostas soluções que estejam em consonância com os postulados dos direitos humanos internacionais e nos preceitos da Constituição Federal, de forma a dar materialidade às garantias inscritas no texto constitucional, quais sejam os valores de uma sociedade fraterna, pluralista, que visa a redução das desigualdades sociais e regionais e a garantia dos direitos sociais como direitos fundamentais.

---

<sup>299</sup> Art. 9º. 1. Toda pessoa tem direito à Previdência Social que a proteja das consequências da velhice e da incapacidade que impeça, física ou mentalmente, de obter os meios de vida digna e decorosa. No caso de morte do beneficiário os benefícios da Previdência Social serão aplicados aos seus descendentes.

<sup>300</sup> O Protocolo de São Salvador, ratificado pelo Brasil, determina em seu artigo 1º, que os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e implementados não admitem retrocesso e, ademais, devem, obrigatoriamente, ser implementados progressivamente pelos países signatários. “Artigo 1. Obrigação de adotar Medidas. Os estados-partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo”.

<sup>301</sup> CF/88, artigo 5º, §2º. “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

#### 4.2.1 A Previdência Social em face da Teoria do Mínimo Existencial

A dignidade da pessoa humana é o objeto central dos direitos humanos, elemento essencial para o reconhecimento desses direitos, na medida em que é inerente a qualquer ser humano, bastando ser humano para ter dignidade<sup>302</sup>.

A dignidade, como direito fundamental materialmente exigível, dá suporte à Seguridade Social, pelo fato de que impõe o atendimento das necessidades básicas vitais das pessoas.

Nas palavras de Marco Aurélio Serau Júnior, a Seguridade Social é compreendida como a estrutura estatal (de serviços e políticas públicas) de atendimento e amparo às situações configuradas como contingências sociais,

(...) Argumento muito próximo do primado da dignidade da pessoa humana reside na ideia de garantia de um mínimo vital. E, por isso, a jusfundamentalidade material da Seguridade Social também se verifica a partir de sua estreita vinculação com a garantia do mínimo existencial – conceito, ademais, que é afeto aos direitos fundamentais sociais como um todo.<sup>303</sup>

Nos Estados Democráticos da sociedade contemporânea aprofunda-se o entendimento sobre o mínimo existencial, sob a ótica da teoria dos direitos humanos e do constitucionalismo. Ricardo Lobo Torres esclarece no que consiste a proteção do mínimo existencial:

A proteção ao mínimo existencial se fundamenta no princípio da dignidade humana, que aparece hoje em diversos textos básicos: artigo 1º da Constituição de Bonn, art. 1º da Constituição de Portugal e artigo 1º da Constituição Federal de 1988, entre outros.

(...) Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas.

O direito ao mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. A Constituição de 1988 não o proclama em cláusula genérica e aberta, senão que se limita a estabelecer que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III), além de imuniza-lo em alguns casos contra a incidência de tributos ((art. 5º, itens XXXIV, LXXII, LXXIII, LXXIV, 153, §4º, etc.).<sup>304</sup>

<sup>302</sup> NUNES, Luiz Antônio Rizatto. *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 49.

<sup>303</sup> SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio *apud* FOLMAN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade (Coords.). *Previdência: Entre o Direito Social e a Repercussão Econômica no Século XXI*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 303.

<sup>304</sup> TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 11-12; \_\_\_\_\_. *O direito ao mínimo existencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 8.

A Teoria do Mínimo Existencial é um subsistema da Teoria dos Direitos Fundamentais.<sup>305</sup> Ana Paula Barcellos sintetiza sobre o mínimo existencial, confrontando a ideia de identificação com o princípio da dignidade humana:

O mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física – a sobrevivência e a manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento. A utilidade dessa primeira ideia está em sublinhar que a violação do mínimo existencial – isto é, a não garantia de tais condições elementares – importa o desrespeito do princípio jurídico da dignidade da pessoa humana sob o aspecto material, ou seja, uma ação ou omissão inconstitucional. Em suma: mínimo existencial e núcleo material do princípio da dignidade humana descrevem o mesmo fenômeno. Nesse momento, portanto, o consenso social e a norma jurídica se encontram, já que, como é natural, a compreensão desta depende daquele.<sup>306</sup>

Afirmamos acima que a jusfundamentalidade material da Seguridade Social também se verifica a partir de sua estreita vinculação com a garantia do mínimo existencial<sup>307</sup>. Ora, o direito fundamental à Previdência Social (e o corolário envelhecimento digno) pressupõe a adoção de políticas públicas e de renda que permitam a satisfação do mínimo existencial.

Esse mínimo existencial passa a ter grande relevância para o direito financeiro, já que postula as despesas orçamentárias obrigatórias, redirecionando as despesas no sentido da efetividade da proteção dos direitos sociais, entre eles o da

<sup>305</sup> \_\_\_\_\_ . A propósito da Teoria dos Direitos Fundamentais. In: MAUÉS, Antônio O. Moreira, SCAFF, Fernando Facury; BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. *Direitos Fundamentais e Relações Sociais no Mundo Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2005, p. 255-264.

<sup>306</sup> BARCELLOS, Ana Paula. *A Eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 196.

<sup>307</sup> A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), consigna sobre o mínimo existencial: “Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, VELHICE ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (art. XXV). Na Declaração do Milênio das Nações Unidas, proclamada pelos Chefes de Estado e de Governo, reunidos na sede da ONU entre os dias 6 e 8 de setembro de 2000, afirmou-se: “III – O desenvolvimento e a erradicação da pobreza. Não pouparemos esforços para libertar nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições degradantes e desumanas da pobreza extrema, à qual estão submetidos atualmente um bilhão de seres humanos. Estamos empenhados em fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e em libertar toda a humanidade da carência. Em consequência, decidimos criar condições propícias, a nível nacional e mundial, ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza. Decidimos, ainda: Reduzir pela metade, até o ano de 2015, a porcentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome; do mesmo modo, reduzir pela metade a porcentagem de pessoas que não têm acesso à água potável ou carecem de meios para obtê-la. No Brasil foi criada pela Lei nº 10.836, de 9.1.2004, o Bolsa Família que tem contribuído para o resultado positivo do desenvolvimento nacional.

Previdência Social. Leciona Ricardo Lobo Torres que, sob a busca do desenvolvimento econômico, não se pode desprestigiar os direitos humanos:

O desenvolvimento econômico deve ser justo para que se torne legítimo. Não é ele que cria a ordem jurídica justa, senão que o ordenamento justo é que propicia as condições para o desenvolvimento. Em nome do crescimento econômico não se pode postergar a redistribuição de rendas, nem ofender a direitos humanos, nem atentar contra o meio ambiente, nem justificar a corrupção dos políticos. Sendo questão de justiça, a problemática do desenvolvimento econômico não se deixa aprisionar pelo cálculo utilitarista, embora não lhe seja estranha a consideração do útil, que integra a ideia de justiça. O princípio do desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas deve se afinar com o de redistribuição de rendas<sup>308</sup>.

No Brasil, o mínimo existencial ganhou importância por ocasião da promulgação da CF de 1988, apesar de não contar com previsão expressa a respeito. Não obstante a falta de previsão constitucional, para Ingo Wolfgang Sarlet, o mínimo existencial é garantido pela Carta Constitucional.

O autor atribui esta garantia, especificamente, à proteção da vida e da dignidade da pessoa humana:

A garantia (e direito fundamental) do mínimo existencial independe de expressa previsão constitucional para poder ser reconhecida, visto que decorre já da proteção da vida e da dignidade humana. No caso do Brasil, embora não tenha havido uma previsão constitucional expressa consagrando um direito geral à garantia do mínimo existencial, não se poderia deixar de enfatizar que a garantia de uma existência digna consta do elenco de princípios e objetivos da ordem constitucional econômica (art. 170, caput), no que a nossa Carta de 1988 resgatou o que já proclamava a Constituição de Weimar, de 1919.<sup>309</sup>

De fato, a ordem constitucional brasileira permite a leitura do mínimo existencial como uma forma de preservação dos direitos fundamentais, quando submetidos ao processo de ponderação necessário ao reconhecimento de eventuais restrições.

Grande parte da doutrina e da jurisprudência tem como certo que a garantia de uma existência digna abrange mais do que a sobrevivência física. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, “não deixar alguém sucumbir à fome certamente é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes o é sequer de longe – o suficiente”.<sup>310</sup>

<sup>308</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 100-101.

<sup>309</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 24-25.

<sup>310</sup> *Idem, ibidem*, p. 22.

John Rawls, cuja teoria sobre a justiça é precedente indispensável à compreensão do mínimo existencial, considera que a garantia de condições básicas para a existência do cidadão é fundamental para o exercício dos direitos de liberdade que lhe são assegurados:

(...) o primeiro princípio, que trata dos direitos e liberdades básicos e iguais, pode facilmente ser precedido de um princípio lexicamente anterior, que prescreva a satisfação das necessidades básicas do cidadão, ao menos à medida que a satisfação dessas necessidades seja necessária para que os cidadãos entendam e tenham condições de exercer de forma fecunda esses direitos e liberdades.<sup>311</sup>

Conferir a todos o mínimo existencial significa permitir, segundo Rawls, que todos tenham a mesma chance de buscar a realização de interesses comuns e de objetivos pessoais:

A igualdade de chances ou de oportunidades, que é igualdade na liberdade, informa a idéia de mínimo existencial, que visa a garantir as condições iniciais da liberdade. Pela igualdade de chances garantem-se as condições mínimas para o florescimento da igualdade social, que pode se compaginar até com certa desigualdade final, provocada pelo esforço de cada um. (...) A igualdade de resultados compõe a idéia de justiça.<sup>312</sup>

O mínimo existencial surge, neste prisma, como o direito a uma prestação mínima de segurança social, sem a qual muitos não podem sobreviver de forma digna. Ocorre que não podemos compartilhar com a corrente doutrinária que trata da Previdência Social como direito mínimo, cujo esforço pela implementação cabe ao cidadão buscar no mercado, restando ao Estado, em caráter subsidiário, o mínimo necessário para sobrevivência de forma digna. Essa é função da Assistência Social, através dos benefícios de cunho assistencialista, mas não o que a Constituição Federal previu para a Previdência Social.

Em discurso proferido na Sessão de 5 de outubro de 1988, disse o saudoso Ulysses Guimarães:

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. Num país de 30.401,00 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto.<sup>313</sup>

<sup>311</sup> RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2.ed. São Paulo:Ática, 2000.p. 49.

<sup>312</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>313</sup> *Discurso proferido por Ulysses Guimarães na Sessão de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/plenario/discursos/escrevendohistoria/constituinte-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 11.

Correto, por conseguinte, falar-se numa dimensão política, civil e social da cidadania, e não o mínimo conferido de forma assistencialista como forma de implementação da justiça social.

É nesse sentido a lúcida posição adotada por José Joaquim Calmon de Passos:

Cidadania, portanto, engloba mais que direitos humanos, porque além de incluir direitos que a todos são atribuídos, em virtude de sua condição humana, abrange, ainda, direitos políticos.(...)

Ser cidadão implica na efetiva atribuição de direitos nas três esferas mencionadas, porque careceria de sentido participar do governo sem condições de fazer valer a própria autonomia, bem como sem dispor de instrumentos asseguradores das prestações devidas, pelo Estado, em nome da igualdade de todos.<sup>314</sup>

Não pretendemos aprofundar aqui, por não ser o objetivo do trabalho, o problema da metamorfose dos direitos sociais prestacionais em mínimo existencial, dilema extremamente polêmico, haja vista que deveríamos incursionar nas dissensões doutrinárias relacionadas ao problema da eficácia e da efetividade dos direitos fundamentais,<sup>315</sup> temas bastante complexos e merecedores de revisão doutrinária e jurisprudencial<sup>316</sup>, além dos limites desta pesquisa.

---

<sup>314</sup>PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Cidadania tutelada*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-JANEIRO-2006-CALMON%20DE%20PASSOS.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2011.

<sup>315</sup> Cumpre anotar que para Ricardo Lobo Torres, a ideia do mínimo existencial coincide com a de direitos fundamentais sociais em seu núcleo essencial. Para o jurista, os direitos sociais máximos devem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático (*Idem, ibidem*, p. 41).

<sup>316</sup> O STF, chamado a decidir questão relacionada com limites da vinculação do orçamento para o atendimento das prestações públicas de saúde e de educação, considerou prejudicada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, pois o Presidente Lula, à época, resolvera voltar atrás na decisão de vetar o art. 59 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que fez pelo art. 1º da Lei 10.777/2003; nessa ocasião, o Min. Celso de Mello decidiu proclamando a “intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial, mas confundiu os direitos fundamentais com os sociais e econômicos, reserva do possível com disponibilidade financeira do Estado e dilargando a competência jurisdicional constitucional para o controle de políticas públicas relacionadas com direitos sociais. O STJ garantiu o pagamento de despesas de tratamento médico no exterior mediante a fixação de indenização “a posteriori” (REsp 338.373, Ac. De 10.09.02, Rel. Min. Laurita Vaz, 2ª. T., DJ 24/03/03) (TORRES, Ricardo Lobo, *Op. cit.*, 2009, p. 100-101).

Amparamo-nos na doutrina daqueles que sustentam que todos os direitos sociais são direitos fundamentais sociais<sup>317</sup>, entre eles a Previdência Social, subsistema da Seguridade Social, que surgiu e tem a missão de garantir as necessidades básicas e vitais (as denominadas contingências sociais), compreendendo a Previdência Social, a Assistência Social e também a Saúde, constituindo-se num mecanismo essencial de preservação dos direitos humanos, de desenvolvimento econômico, tendo sido desenvolvida para garantir dignidade às pessoas em situações específicas de risco ou contingências, sendo forma de proteção social.

Não obstante a evolução das normas constitucionais e a introdução de conquistas sociais, o regime brasileiro protege uma parte limitada da população e outorga uma prestação mínima para a maioria dos segurados do sistema previdenciário geral.

A estrutura de distribuição de renda no Brasil, extremamente desigual ainda, não garante um mínimo existencial *digno* para os que são considerados segurados dos regimes previdenciários. De outro lado, são excluídos do seguro social uma fração muito grande da população que deve recorrer aos serviços puramente assistenciais. Nesse particular, queremos dar ênfase para o conceito do mínimo existencial *digno* que não pode ser entendido como política assistencialista para combate à pobreza ou miséria extrema.

A teoria do mínimo existencial não pode servir de suporte para reduzir o conceito de mínimo existencial à noção de mínimo vital. Afinal, se o mínimo existencial fosse apenas o mínimo necessário à sobrevivência, não seria preciso constitucionalizar os direitos sociais, bastando reconhecer o direito à vida. Isto posto, o direito à Previdência tem sido entendido como o atendimento a um patamar mínimo existencial que está em desacordo com os princípios da dignidade, da universalidade e da Solidariedade.

---

<sup>317</sup> No Brasil a doutrina dos anos 80 passou a defender o primado dos direitos sociais e a sua plena efetividade. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social. *Revista de Direito Público* v. 57/58, p. 255, 1981: “todas as normas constitucionais concernentes à justiça social” geram direitos que “são verdadeiros direitos subjetivos na acepção mais comum da palavra”); Eros Grau e Paulo Bonavides sustentaram suas teorias sobre os direitos sociais na tese da efetividade das normas programáticas; Luís Roberto Barroso sustenta a plena exequibilidade das normas definidoras de direitos sociais (BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 1990, p. 97); CANÇADO TRINDADE, A.A. *Tratado Internacional dos Direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997, v. 1, p. 369, reconhece o déficit de justiciabilidade que cerca tais direitos, para a proteção dos quais “ainda resta um longo caminho a percorrer”.

Essa teoria pode ser criticada por dois motivos básicos: (a) não é totalmente compatível com a realidade constitucional brasileira; (b) pode levar à neutralização, pela via interpretativa, dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição. Esse conjunto de direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988 exigiu da doutrina e da jurisprudência constitucionais o posicionamento a respeito do conteúdo, da eficácia e da aplicabilidade desses direitos. Nesse emaranhado de interpretações, persistem argumentos no sentido de que os direitos sociais seriam normas de cunho programático, destituídas de força vinculativa sobre os poderes públicos.

Nosso trabalho quer dar ênfase ao reconhecimento das normas relativas à Previdência Social como direitos fundamentais, de aplicabilidade imediata, exigíveis judicialmente e perante os órgãos administrativos. O direito à Previdência, sob essa ótica, deve ser tratado como direito oponível e exigível dos poderes públicos, baseado que é no princípio da dignidade da pessoa humana e na Solidariedade Social.

O mínimo existencial previdenciário não significa garantia de mera existência, mas deve estar conjugado com determinados valores e princípios que garantam efetivamente a cidadania, seja em termos de impor abstenções ao Estado, seja em termos de lhe exigir prestações.

#### 4.3 A GLOBALIZAÇÃO E O IMPACTO NOS GASTOS SOCIAIS DA PREVIDÊNCIA

A globalização é vista, frequentemente, como uma ocidentalização globalizada, disse Amartya Sen<sup>318</sup>. Sobre esse aspecto, os seus defensores bem como os seus opositores não discordam. De acordo com o reconhecido economista recebedor do prêmio Nobel de economia em 1988, a globalização traz consigo aspectos positivos que não podem ser desconhecidos, tais como o progresso por meio da migração, da difusão de influências culturais, da disseminação do conhecimento e do saber científico e tecnológico.

---

<sup>318</sup> SEN, Amartya. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 17.

Como ponto central da oposição ao discurso globalizante focaliza a distribuição das perdas e dos ganhos econômicos resultantes da globalização, questão extremamente relevante no dizer de Amartya Sen:

O principal desafio refere-se à desigualdade – internacional e dentro de cada país. As preocupantes desigualdades incluem disparidades na riqueza e também assimetrias brutais no poder e nas oportunidades políticas, sociais e econômicas. Uma questão crucial diz respeito à divisão dos ganhos potenciais da globalização – entre países ricos e pobres e entre os diferentes grupos dentro de um país. Não é suficiente compreender que os pobres do mundo precisam da globalização tanto quanto os ricos; também é importante garantir que eles de fato consigam aquilo de que necessitam. Isso pode exigir reforma institucional extensiva, mesmo quando se defende a globalização.<sup>319</sup>

As questões éticas e humanas que dão origem às críticas ao processo de globalização tem pertinência e sustentação, sobretudo no que diz respeito ao domínio das relações de mercado, que gera desigualdades e exclusão social e tem como consequência a falta de oportunidades das camadas mais pobres da população mundial. Saber se uma sociedade, hoje, progride ou não diante da globalização implica na observação atenta dos indicadores econômicos, mas também requer a verificação da diminuição das desigualdades sociais, do desenvolvimento social, o desenvolvimento ambiental, da acessibilidade à cultura, da conquista das liberdades e dos direitos sociais fundamentais, que conferem a verdadeira cidadania. Essa é a verdadeira globalização que integra o homem no progresso e no desenvolvimento segundo Amartya Sen<sup>320</sup>.

A realidade atual demonstra uma evidente exacerbação das contradições sociais. Cada vez mais um aparente paradoxo salta aos olhos: enquanto, de um lado, o desenvolvimento acumula êxitos fantásticos na área tecnológica, das comunicações etc., no outro extremo não se pode esconder ainda o crescimento contínuo da miséria em diversas partes do mundo.<sup>321</sup>

É nesse contexto da globalização que se aprofundam as questões relacionadas à Previdência Social: os ajustes são impactantes diretamente sobre os gastos com financiamento da Seguridade Social, pois a necessidade de aumentar a

---

<sup>319</sup> *Idem, ibidem*, p. 23-24.

<sup>320</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>321</sup> As Nações Unidas estimam que atualmente perto de 2,5 bilhões de pessoas no mundo se encontram em situação de pobreza, tendo que subsistir com menos de 2 dólares por dia, e que, destes, uma parcela de 1,3 bilhão viva em estado de indigência, carecendo de necessidades básicas como por exemplo, o acesso à água potável (PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*. ONU/PNUD, 2001).

competitividade das empresas e aumentar as exportações forçam os governos a limitar o recolhimento de contribuições destinadas à Seguridade Social pelas empresas, diminuindo, conseqüentemente, os gastos com os programas sociais. A política globalizante, portanto, força os Estados a diminuir os gastos com a Previdência Social, reduz direitos conquistados historicamente, como alternativas para aumentar a solvência fiscal e o equilíbrio do mercado.

O mundo contemporâneo vivencia o paradoxo: aumentar o nível de proteção social dos indivíduos, enaltecer a longevidade com técnicas de rejuvenescimento e vida longa, sem que haja impacto nas contas públicas dos Estados. Esse o ponto central da questão econômica da longevidade e da Previdência Social no mundo globalizado.

O direito à Previdência Social, ainda não suficientemente implementado na Constituição promulgada no Brasil em 1988, passa por momentos de turbulência, sobretudo em face da crise do modelo de Estado de Bem-Estar Social que se manifestou a partir do início dos anos 80. As críticas advindas ao Estado de Bem-Estar Social enfatizavam que teria havido esgotamento na capacidade do Estado em investir e que havia um descontrolado crescimento dos gastos públicos com a execução de diversos direitos sociais implementados no período compreendido em torno dos anos 40 até os anos 70. Nessa senda, escreveram Andrés de Blas Guerrero e Jaime Pastor Verdú:

O neoliberalismo passou a assinalar que o Estado de Bem-Estar, em lugar de contribuir para o crescimento econômico, estaria estagnando a economia por não submeter os serviços públicos ao estímulo da competição. Além disso, os impostos muito elevados reduzem os investimentos industriais.<sup>322</sup>

A difusão do modelo neoliberal entra em cena, com um receituário político de ajustes econômicos, implementação de disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma previdenciária e tributária, privatização de empresas estatais, como fórmulas destinadas a acelerar o desenvolvimento econômico dos Estados capitalistas.

Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre o Estado Social de Direito, também conhecido como Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), escreveu:

---

<sup>322</sup> BLAS GUERRERO, Andrés; PASTOR VERDÚ, Jaime. Fundamentos de ciência política *Apud* ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio (Coords.), *Op. cit.*, 2007, p. 57.

É verdade que nos recentes últimos anos o Estado Social de Direito passou, em todo o mundo, por uma enfurecida crítica, coordenada por todas as forças hostis aos controles impostos pelo Estado e aos investimentos públicos por ele realizados. Pretenderam elas reinstaurar o ilimitado domínio dos interesses econômicos dos mais fortes, tanto no plano interno de cada País quanto no plano internacional, de sorte a implantar um não-abertamente confessado “darwinismo” social e político. Naturalmente, a sede mental e operacional de tal empreendimento foram os países cêntricos, notadamente o mais poderoso deles, vale dizer, os Estados Unidos da América do Norte, atuando sobretudo por via dos organismos financeiros internacionais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional.

Este movimento estribou-se em uma gigantesca campanha publicitária denominada “globalização”, que preconizou um conjunto de providências concretas representativas do chamado “neoliberalismo”. Por meio dela, fantasiadas de análises político-econômicas, foram vendidas, com os mais sofisticados ingredientes de *merchandising*, as palavras de ordem: “reforma do Estado”, para reduzir-lhe a atuação a um mínimo; “privatização”, para passar a mãos privadas a titularidade ou meramente a prestação de serviços públicos; “flexibilização” da legislação protetora dos economicamente hipossuficientes e irrestrita abertura dos mercados dos países subdesenvolvidos, para que não houvesse pelas algumas tanto à ocupação de seus mercados pelos países cêntricos quanto ao fluxo do capital especulativo internacional.<sup>323</sup>

Nessa linha de pensamento, a prática neoliberal hipertrofiou o princípio do mercado dentro do paradigma da modernidade, passando a reduzir a capacidade de regulação estatal ao mínimo necessário, cortando gastos para garantir a pacífica acumulação de capital. O resultado da filosofia neoliberal, segundo Taylor-Gooby, é a redução do papel do Estado, conforme se lê:

Um desejo de reduzir o papel do Estado na área do bem-estar social, cortando os gastos e os impostos e transferindo os serviços para o setor privado. (...) Os serviços previdenciários estatais que forem mantidos devem se redirecionar estritamente aos pobres, já que só podem ser justificados como parte de um programa destinado a aliviar as necessidades extremas, por meio de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à justiça social ou à igualdade – que possa ser interpretada como um direito dos necessitados.<sup>324</sup>

Como ensina Atílio Borón, o senso comum da época é neoliberal:

(...) gostemos ou não, ele se implantou profundamente nas massas. O mercado é idolatrado; o Estado é demonizado; a empresa privada é exaltada e o darwinismo social de mercado aparece como algo desejável e eficaz do ponto de vista econômico.<sup>325</sup>

Na lição de Uendel Domingues Ugatti, o âmago da questão se encontra no deslocamento do centro das decisões para o mercado, para quem,

<sup>323</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Op. cit.*, 2007, p. 49.

<sup>324</sup> TAYLOR-GOUBY, P. Welfare, hierarquia e a nova direita na era Thatcher. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 24, 1991, p. 165-187, 1991.

<sup>325</sup> BORÓN, Atílio. A sociedade civil após o dilúvio neoliberal. In: *Pós-Liberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 96

(...) não necessita de um Estado forte, em seu sentido providencial, tão pouco dos setores da sociedade civil politicamente articulados. O que se busca é viabilizar ao mercado a robustez necessária para torna-lo imune aos eventuais pleitos por cidadania, ou seja, desloca-se radicalmente o combalido eixo regulatório democrático estatal – já limitado pela prevalência do paradigma da representatividade – para o setor econômico privado, desarticulando ainda mais as demandas populares.<sup>326</sup>

Por essas razões, os serviços públicos passam a ser explorados por instituições privadas, ocorrendo um verdadeiro desmonte dos serviços de Saúde, Educação e Previdência Social. A Previdência Social é serviço público social, tendo em vista que atende a necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial. Como serviço público está impregnada das noções principiológicas regentes da atividade pública que se destinam à realização da justiça social.

Os direitos sociais que não são eliminados passam a ser precarizados ou flexibilizados, em prol do crescimento da atividade econômica. Como resultado da política neoliberal, alguns desafios se apresentam e estão sendo vivenciados no presente século XXI, como é o caso das mudanças e reformas relacionadas à Previdência Social no mundo e no Brasil.

Dentro desse quadro histórico encontramos a Previdência Social sofrendo as mais diversas propostas de reformas, entre elas a privatização dos serviços, tendo em contrapartida o crescimento das políticas de assistencialismo, em evidente distorção do sentido da efetividade da garantia de um mínimo existencial *digno*. No âmbito da proteção social dos idosos no Brasil há, cada vez mais, uma dependência de benefícios assistenciais, devido às dificuldades de acesso à aposentadoria, o que reflete as alterações impostas pelas reformas previdenciárias realizadas entre 1998 e 2003, pelas quais foram destinados recursos orçamentários ao assistencialismo, reforçando um caráter eventual, residual e fragmentado na solução dos problemas sociais.

Não se pode olvidar que os diversos programas abrangidos pela Seguridade Social<sup>327</sup> tiveram um efeito positivo na redistribuição de renda no Brasil que é considerado um dos países com uma das maiores taxas de concentração de

<sup>326</sup> UGATTI, Uendel Domingues, *Op. cit.*, 2009, p. 74.

<sup>327</sup> No Brasil, a previdência social provoca importante impacto na redistribuição de renda e redução da pobreza. Segundo Helmut Schuwarzer e Ana Carolina Querino, analisando o caso do Estado do Pará, “em aproximadamente quarenta por cento dos municípios do Pará o volume de renda transferido para as famílias via Seguridade Social é maior que as transferências da equalização fiscal recebidas pelas respectivas administrações municipais do Fundo de Participação do Município (SCHUWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. Targeting the poor. *The Economist*, n. 16, p. 32, ago. 2003).

renda do mundo<sup>328</sup>. Esses programas, sabemos, são assistenciais e decorrem de um dever do Estado de evitar a extrema miséria e a pobreza dos menos favorecidos. O nosso país encontra-se entre as dez economias mais ricas do mundo, no entanto, possui uma das maiores concentrações de renda do planeta, a qual só é comparada a de alguns países da África Subsaariana, uma das regiões mais miseráveis do mundo<sup>329</sup>.

Um dos maiores desafios da Previdência Social neste século XXI é o financiamento<sup>330</sup>, tendo em vista o envelhecimento populacional e seu impacto nos gastos sociais dos países. O desafio da questão do financiamento está, atualmente, no centro das discussões e protestos no mundo e no Brasil. Muitos países estão revendo seus sistemas previdenciários, como foi o caso recente da França, da Itália, da Espanha e outros países do continente europeu, em plena recessão econômica e em efervescente mudança da legislação previdenciária.

O problema central a ser enfrentado para resolução do problema de financiamento da Previdência Social é a questão do envelhecimento da população. Em termos gerais, esse novo quadro demográfico impacta diretamente o financiamento da Previdência Social, na medida em que existe uma diminuição da população economicamente ativa que financia o sistema e um aumento no número de beneficiários que recebem as prestações do sistema, por mais tempo. A diminuição considerável na relação entre a população ativa (contribuintes) e a inativa (beneficiários) agrava-se aceleradamente, o que enseja maior necessidade de financiamento do sistema, para assegurar a manutenção do seu equilíbrio financeiro-atuarial. Segundo a OIT o problema do envelhecimento da população leva em conta, além da relação entre contribuintes e beneficiários, o período de tempo em que um beneficiário ficará em gozo de um benefício:

Envelhecimento – geralmente mal representado como o desafio chave para o financiamento dos sistemas formais de transferências sociais – figurará como um grande problema somente se as sociedades com rápido processo

---

<sup>328</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE (2005) mostra que o 1% mais rico se apropriava de 12,48% da renda do trabalho, enquanto os 50% mais pobres ficavam com 14,74%. Há 54 milhões de pessoas pobres no Brasil, o que equivale a 30% da população (IPEA, 2007).

<sup>329</sup> PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. Nova York: Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento, 2006. Disponível em: <<http://hdr.undp.org>>. Acesso em: 14 jun.2011.

<sup>330</sup> Inúmeras discussões e ações se sucederam no sentido de encontrar solução para o financiamento da previdência social. Algumas medidas foram levadas a cabo em certos países da América Latina, como é o caso do Chile e do Peru. A principal delas foi a adoção de um sistema de poupança capitalizada individualmente. Todavia, a instituição desses sistemas não surtiram os efeitos esperados e a necessidade de reformas continua presente nesses países, inclusive com aumento dos índices de pobreza.

de envelhecimento não conseguirem conter a dependência social total (overall social dependency). Porém, mesmo na Europa – onde o processo de envelhecimento está num estágio avançado – a dependência poderia ser reduzida substancialmente por meio de um aumento da idade para aposentadoria e uma maior participação das mulheres na força de trabalho. Uma sociedade envelhecida não necessitará enfrentar crise alguma, tão logo seja capaz de fornecer empregos para a força de trabalho mais idosa.<sup>331</sup>

Alardeada aos quatro cantos, a questão social do envelhecimento está na pauta de urgência dos organismos internacionais e das políticas de contenção de gastos dos Estados Nacionais. Entretanto, não é só o processo de envelhecimento populacional que causa impacto nos gastos públicos e na questão do financiamento da Previdência Social. A questão do financiamento da Previdência Social no Brasil resulta, entre outros fatores, do fato de que o país acumula 26 anos de baixo crescimento econômico, refletindo as opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas, que fragilizaram o mercado de trabalho e estreitaram os mecanismos de financiamento das políticas sociais em geral e da Previdência Social, em particular.

O fenômeno da globalização, como escreve Amartya Sen, não é nenhuma maldição do ponto de vista do progresso científico, do comércio, da migração, da difusão de influências culturais e da disseminação do conhecimento e do saber (inclusive o científico e o tecnológico).<sup>332</sup>

O diagnóstico incorreto de que se deve resistir à globalização de ideias e práticas porque ela leva à temível ocidentalização tem desempenhado um papel consideravelmente regressivo no mundo colonial e pós-colonial. Esse pressuposto incita tendências provincianas e solapa a possibilidade de objetividade na ciência e no conhecimento. Ele não é apenas contraproducente em si mesmo; dadas as interações globais por meio da história, ele pode também levar as sociedades não ocidentais a dar um tiro no próprio pé – até mesmo no precioso pé de sua cultura.<sup>333</sup>

Portanto, a questão real é a distribuição dos benefícios da globalização.<sup>334</sup> Nesta senda, a globalização traz aspectos positivos e negativos, como por exemplo, a questão da distribuição das perdas e ganhos econômicos que, segundo entendimento de Amartya Sen, deve ser considerado assunto separado e encaminhado como uma questão posterior e extremamente relevante. Para os

<sup>331</sup> SOCIAL security: issues, challenges and prospects. Report VI. International Labour Organization, Genebra, 89a. Sessão, 2001, p. 50.

<sup>332</sup> SEN, Amartya, *Op. cit.*, 2010, p. 18.

<sup>333</sup> *Idem, ibidem*, p. 21.

<sup>334</sup> *Idem, ibidem*, p. 26.

defensores das reformas, a globalização traz consequências catastróficas para o equilíbrio das contas públicas ensejando ajustes econômicos e reformas estruturais no setor público. Sobre os efeitos da globalização leciona Zygmunt Bauman:

O tripé da soberania foi abalado nos três pés. Claro, a perna econômica foi a mais afetada. Já incapazes de se manter guiados apenas pelos interesses politicamente articulados da população do reino político soberano, as nações-estados tornam-se cada vez mais executoras e plenipotenciárias de forças que não esperam controlar politicamente. (...) graças à nova 'porosidade' de todas as economias supostamente 'nacionais' e à condição efêmera, ilusória e extraterritorial do espaço em que operam, os mercados financeiros globais "impõem suas Leis e preceitos ao planeta. A 'globalização' nada mais é que a extensão totalitária de sua lógica a todos os aspectos da vida'. Os Estados não tem recursos suficientes nem liberdade de manobra para suportar a pressão – pela simples razão de que "alguns minutos bastam para que empresas e até Estados entrem em colapso".

A única tarefa econômica permitida ao Estado e que se espera que ele assuma é a de garantir um "orçamento equilibrado", policiando e controlando as pressões locais por intervenções estatais mais vigorosas na direção dos negócios e em defesa da população face às consequências mais sinistras da anarquia de mercado. (...) Deliberada ou subconscientemente, esses interestados, instituições supralocais que foram trazidas à luz e têm permissão de agir com o consentimento do capital mundial, exercem pressões de agir com o consentimento do capital mundial, exercem pressões coordenadas sobre todos os Estados membros ou independentes para sistematicamente destruírem tudo que possa deter ou limitar o livre movimento de capitais e restringir a liberdade de mercado.<sup>335</sup>

Quanto aos ajustes estruturais decorrentes das reformas (resultantes das condições estabelecidas pelos bancos mundiais e fundos monetários internacionais) e a renúncia dos direitos sociais conquistados, leciona Uendel Domingues Ugatti:

Assistimos, então, à formação de uma espécie de cultura do "mal menor", a qual consiste no ideário de que a concessão de direitos sociais por parte das classes trabalhadoras para os ajustes estruturais seriam indispensáveis para o enfrentamento da crise deflagrada em decorrência de novas tecnologias e da flexibilização das relações de trabalho, impondo a redução dos postos de trabalho no mercado formal/informal, razões pelas quais a renúncia dos direitos sociais conquistados seria necessária para a manutenção da atividade econômica e, por via de consequência, dos postos de trabalho em flagrante desrespeito ao nível de democratização do acesso aos bens como critério identificador de avanço social.<sup>336</sup>

Para George Avelino Filho, a globalização é um fenômeno complexo, que apresenta, simultaneamente, consequências positivas e negativas para o financiamento dos programas sociais na América Latina e é na Previdência Social que se realizam os maiores cortes nos investimentos sociais:

<sup>335</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 73-75.

<sup>336</sup> UGATTI, Uendel Domingues, *Op. cit.*, 2009, p. 177.

Nossos resultados apontam para duas lógicas sobre as quais os efeitos da globalização se fazem sentir. A abertura comercial tem um impacto negativo sobre o gasto social. Ao decompor os gastos sociais em saúde, educação e Previdência Social, para determinar se os governos passaram a gastar mais em políticas compensatórias para os mais prejudicados pelo processo de globalização ou se os governos se tornaram mais eficientes, reduzindo seus gastos, os resultados sobre o impacto da globalização nesses gastos sociais demonstram que os gastos com a Previdência Social foram os mais afetados. Em termos das hipóteses compensatória e de eficiência, o modelo variável para democracia indica que os regimes democráticos geralmente gastam mais em educação, mantido o grau de abertura comercial e financeira constante. Abertura comercial, todavia, força os governos a cortar os gastos sociais em todas as áreas, *com a Previdência Social recebendo os maiores cortes.*<sup>337</sup>

O processo globalizante continua de forma inexorável e impulsiona a desregulamentação, a flexibilização de direitos, conforme escreve Zygmunt Bauman:

O padrão dominante pode ser descrito como afrouxamento dos freios: desregulamentação, liberalização, flexibilidade, fluidez crescente e facilitação das transações nos mercados financeiros imobiliário, trabalhista, alívio da carga tributária, previdenciária etc. (...) Os parceiros não são iguais: o que é opção livre para alguns se abate sobre outros como destino cruel.<sup>338</sup>

Nas palavras de John Kavanagh, do Instituto de Pesquisa Política de Washington, a globalização é um paradoxo, polarizando ainda mais as diversas classes sociais, a seguir:

A globalização deu mais oportunidades aos extremamente ricos<sup>339</sup> de ganhar dinheiro mais rápido. Esses indivíduos utilizam a mais recente tecnologia para movimentar largas somas de dinheiro mundo afora com extrema rapidez e especular com eficiência cada vez maior. Infelizmente, a tecnologia não causa impacto nas vidas dos pobres do mundo. De fato, a globalização é um paradoxo: é muito benéfica para muito poucos, mas deixa de fora ou marginaliza dois terços da população mundial.<sup>340</sup>

Um aspecto relevante na questão da crise no financiamento da Previdência Social é o aumento da informalidade, cujos efeitos danosos resultam na exclusão das pessoas fora do sistema de contribuição, além de serem penalizadas pela falta da proteção social, deixando de integrar o regime de Solidariedade. É

<sup>337</sup> AVELINO FILHO, George. *Democracy, social spending, and the two logics of globalization in Latin America: 1980-1999*. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 2004. p. 25-26. Relatório de Pesquisa, n. 3.

<sup>338</sup> BAUMAN, Zigmunt, *Op. cit.*, 1999, p. 78.

<sup>339</sup> Informe da ONU sobre o Desenvolvimento atesta que a riqueza total dos 358 maiores “bilionários globais” equivale à renda somada dos 2,3 bilhões mais pobres (45 por cento da população mundial). Com efeito, só 22 por cento da riqueza global pertencem aos chamados “países em desenvolvimento”, que respondem por cerca de 80 por cento da população mundial.

<sup>340</sup> Citado por BAUMAN, Zigmunt, *Op. cit.*, 1999, p. 79.

alarmante que aproximadamente metade da população economicamente ativa<sup>341</sup> no Brasil está na informalidade.

Uma das consequências nefastas da informalidade é a falta de redes de proteção social, inclusive de proteção previdenciária e de saúde (componentes da Seguridade Social). Além de não haver contribuição para o sistema, podem ser concedidos benefícios assistenciais em face da idade avançada, nos termos do previsto no art. 203<sup>342</sup> da CF de 1988 (caráter assistencialista das políticas implantadas pelas reformas neoliberais). Para alguns doutrinadores, a reformulação da Previdência Social na América Latina teria de partir da redução da informalidade pela via da universalização, sugerindo-se um sistema similar ao proposto por Beveridge para permitir a integração de parcela crescente de trabalhadores à Previdência Social.

De acordo com os dados da PNAD 2007 do IBGE, a PEA (População Economicamente Ativa) é composta por 98,8 milhões de pessoas. Desse total, 90,8 milhões estão ocupadas, das quais contribuem para a Previdência 45,8 milhões, o que equivale a 47% da PEA ou 50,5% da população ocupada, o que significa que a metade da População Economicamente Ativa não tem proteção previdenciária. Levando-se em conta os desempregados e os não contribuintes, em 2007, 52,9 milhões das pessoas inseridas no mercado de trabalho estavam sem cobertura previdenciária.<sup>343</sup> O problema da não cobertura previdenciária permanece grave, especialmente nos postos de trabalho com inserções precárias. São dados estatísticos relevantes: apenas 16,4% dos trabalhadores por conta própria estavam protegidos pela Previdência Social em 2007 (IPEA, 2008); os sem cobertura previdenciária, nos dados do boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, n. 15 (2008) são representados por: desempregados, 9,8%; autônomos não

---

<sup>341</sup> A Fundação IBGE considera economicamente ativas, para efeitos censitários ou de levantamentos anuais, as pessoas com dez anos ou mais que se encontram ocupadas ou que estão procurando ativamente ocupação. Para efeitos de levantamentos mensais, a idade de corte é quinze anos (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. PNAD: 2006, Brasília: IBGE, 2007).

<sup>342</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

<sup>343</sup> FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. PNAD: 2006, Brasília: IBGE, 2007.

contribuintes e não agrícolas, 12,1%; empregados sem carteira e não contribuintes, 20,8%; e empregados não contribuintes, 1,5%.<sup>344</sup>

Outra questão relevante merece destaque no contexto dos gastos da Previdência: a longevidade da mulher, cujo fenômeno está ocorrendo no mundo todo e tem, em cada lugar, características diferentes, dependentes do momento do desenvolvimento socioeconômico em que se encontra cada País. Novos papéis estão sendo assumidos pela mulher em face da maior longevidade: é o fenômeno da feminização da velhice<sup>345</sup>. O fluxo de aposentadorias femininas está aumentando, reflexo contemporâneo de sua crescente participação no mercado de trabalho.

A constatação de que as mulheres são mais longevas, mas tem pior qualidade de vida do que os homens, não só por conta dos riscos biológicos associados ao sexo mas em função de variáveis sociológicas, traz à baila a questão do delicado equilíbrio entre ganhos e perdas, que cabe a cada sociedade promover entre seus membros<sup>346</sup>. Os sistemas de Seguridade Social devem, em consequência, garantir uma igualdade remuneratória entre homens e mulheres, que por longo tempo foram discriminadas (trabalhos com remuneração inferior ao homem, trabalhos em serviços domésticos em sua maioria, trabalhos na economia informal<sup>347</sup>, sem cobertura da Previdência Social). A igualdade entre homens e mulheres é, por consequência, tema relevante nos direitos humanos, sendo objeto de convenção internacional sobre o assunto.<sup>348</sup>

A discussão sobre a igualdade de gênero na Previdência Social é relevante e complexa, na medida em que a legislação confere tratamentos diferenciados com vistas a compensar as diferenças históricas existentes entre os sexos, como são exemplos, a idade, tempo de contribuição etc. O aspecto desafiador de uma igualdade de gênero no âmbito da Previdência Social deve ser

---

<sup>344</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência* n. 13 – PNAD 2007: primeiras análises – saneamento básico e habitação. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acesso em: 25 out. 2008.

<sup>345</sup> No universo de pessoas de 60 anos e mais, as mulheres são 56%. Já no grupo específico de pessoas com 80 anos ou mais, devido à maior incidência de mortalidade na população masculina nas idades anteriores, a proporção de mulheres é maior (59%), podendo-se antever um aumento desse percentual para 62%, em 2050 (IBGE, *Projeções demográficas*, 2008).

<sup>346</sup> NERI, Anita Liberalesso. *Feminização da velhice*. In: NERI, Anita Liberalesso (Org.). *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007, p. 55.

<sup>347</sup> Dados estatísticos extraídos do *Relatório Fatos Concretos sobre a Seguridade Social*. Disponível em: <http://utal.org/movimento/11c.htm> Acesso em: 22 out. 2010.

<sup>348</sup> Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 18.12.1979, ratificada pelo Brasil em 1.2.1984, além de outros instrumentos internacionais de proteção dos direitos da mulher.

enfrentado na sociedade em plena afirmação dos direitos das mulheres, como um desafio maior de igualdade de gênero.

A exclusão previdenciária é refletida nas estatísticas: dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Relatório do Plano Plurianual de 2008 (ano base 2007) confirmam que entre os excluídos da proteção previdenciária brasileira estão as mulheres e os negros. Mulheres e negros ocupam postos de trabalhos mais precários quando comparados com os homens e os brancos.<sup>349</sup> Essa situação é decorrente da inserção mais vulnerável no mercado de trabalho, refletindo a desigualdade de gênero no acesso ao direito ao trabalho, e por via de consequência, o acesso ao Direito Previdenciário.

Diante desse quadro, vemos a formação de um novo perfil populacional excluído com o crescimento do trabalho informal, subemprego e políticas assistenciais de renda mínima<sup>350</sup>, os denominados Programas de Transferência de Renda, que vem se constituindo como modalidades de política social no Brasil e em outros países da América Latina.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), publicada pelo IBGE em 2006, as mulheres correspondem a 52,3% da população brasileira que reside na zona urbana e a 47% daquela que vive na zona rural. Elas são maioria entre os idosos brasileiros de 60 anos e mais, a uma razão de 62 homens para cada 100 mulheres, em um contexto no qual o segmento etário que mais cresce na população é o dos idosos<sup>351</sup>. Ademais, a maioria das idosas brasileiras não teve emprego remunerado e com carteira assinada, o que aumenta sua desvantagem: no Brasil, existem cinco vezes mais idosas sem nenhuma fonte de renda do que idosos, numa proporção de 18,6% para 3,5%. Os homens, em média, ganham o dobro das mulheres; existem mais homens aposentados do que mulheres aposentadas, e mais mulheres pensionistas do que homens pensionistas.

---

<sup>349</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório de Avaliação do PPA*. Brasília, 2008, T. I, v. I, p. 154.

<sup>350</sup> São os chamados *Programas de Transferência de Renda*: o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, no valor de um salário mínimo, dirigido a pessoas idosas e deficientes (acima de 65 anos) com renda per capita abaixo de ¼ do salário mínimo. A expansão de programas de transferência de renda vem se constituindo como uma modalidade de política social também em outros países da América Latina. Os diversos benefícios de transferência de renda seguem orientação e financiamento do Banco Mundial e do BID e cumprem os requisitos estabelecidos na Declaração dos Objetivos do Milênio, cuja missão refere-se aos esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental (PNUD, 2003).

<sup>351</sup> NERI, Anita Liberalesso, *Op. cit.*, p. 55-56.

Na região Nordeste, 80,3% dos homens e 66,6% das mulheres são aposentados; na região Sudeste, 80,8% dos homens e 48,8% das mulheres estão nessa condição. Na região Nordeste, 14,7% das mulheres são pensionistas; na região Sudeste elas são 26,9%.<sup>352</sup>

Vislumbra-se, em consequência, a necessidade de se estudar o impacto da feminização da velhice sobre a Previdência Social, assunto que refoge ao propósito desta pesquisa pela sua enorme extensão. Evidentemente que essas adaptações à nova configuração da sociedade do século XXI não podem se sobrepor à efetivação dos direitos humanos, nem ao reducionismo das conquistas sociais e da manutenção do mínimo existencial como proteção social de caráter meramente assistencialista.

Até mesmo para aqueles que defendem a implementação de reformas drásticas na Previdência, como Fábio Giambiagi, a Previdência Social não pode ser considerada simplesmente uma questão matemática e atuarial:

É por essa razão que, nos debates sobre o tema, nunca devemos perder de vista o fato de que, embora a Previdência Social não possa ser considerada uma simples questão matemática e atuarial – por envolver considerações de natureza política, social e ética, ligadas à noção de Solidariedade – ela envolve também questões que são eminentemente matemáticas e atuariais e que não podem ser ignoradas.

Pode haver técnicos que propõem um sistema previdenciário baseado pura e simplesmente em modelos matemáticos e de racionalidade econômica, completamente desvinculados da realidade e com escassa sensibilidade acerca de como as pessoas irão encarar o assunto. Nesse caso, tais técnicos estão sendo muito pouco práticos e revelando a sua falta de capacidade de convencimento, além de inabilidade para transitar no mundo de regras e ritos específicos da política.<sup>353</sup>

A forma de produção capitalista não induz a um ideário cultural de Solidariedade, mas sim de competição, em que prevalece o mais apto, o mais jovem, o mais saudável, numa espécie de darwinismo social<sup>354</sup>.

O problema se alastra e o dilema é complexo na análise da longevidade: como preservar direitos humanos, a dignidade no envelhecimento e ao mesmo

<sup>352</sup>FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. PNAD: 2006, Brasília: IBGE, 2007 (In: NERI, Anita Liberalesso, *Op. cit.*, p. 57).

<sup>353</sup> GIAMBIAGI, Fábio, *Op. cit.*, 2010, p. 29.

<sup>354</sup> Segundo o processo de “seleção natural” de Darwin “há uma guerra na natureza, um combate pela existência. Na luta para viver, os organismos piores ou mais fracos tendem a morrer primeiro, e as formas melhores, mais saudáveis ou mais bem adaptadas permanecem. Esses sobreviventes seriam aqueles que geralmente procriam. Se ações como essas se repetissem um sem-número de vezes, os organismos tenderiam a se tornar cada vez mais bem adaptados às suas condições de existência (BROWNE, E. J. (E. Janet). *A origem das espécies de Darwin: uma biografia*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. p. 52-53).

tempo tornar o Estado competitivo e solvente nas contas públicas? Na luta pela sobrevivência, em regra, no contexto atual mundial, exsurtem os mais fortes economicamente, com clara exclusão dos menos favorecidos. Encarar a Previdência Social como mecanismo para combater a exclusão social, é uma das questões mais importantes do século XXI. Nos limites deste trabalho, buscamos identificar o papel do direito como instrumento de efetivação das políticas públicas e de emancipação humana dentro do atual contexto histórico/social em busca de uma cultura jurídica mais democrática, plural, enfim, justa.

É nesse sentido que apresentamos como um dos objetos da pesquisa a identificação de critérios concretizantes do princípio da Solidariedade, da dignidade humana do idoso, aptos a auxiliarem no balizamento da complexa ponderação entre a lógica mercadológica e competitiva da sociedade contemporânea e o desenvolvimento humano, e não retrocesso social, como pode e vem ocorrendo com alterações nos modelos de Previdência Social.

A redução dos direitos fundamentais sociais representa diminuição da força normativa constitucional e da efetividade desses direitos. No campo do direito fundamental à Previdência Social, especificamente, deve-se produzir uma prática asseguradora das grandes conquistas históricas, da não reversibilidade ou não retroatividade, ante o princípio da proibição do retrocesso social<sup>355</sup>.

Com esse intuito, propomo-nos a uma leitura crítica dessas reformas, buscando uma nova cultura para o direito, reconhecedora de diferenças humanas concretas, das diversidades, que podem até legitimar diferentes níveis de acessibilidade aos bens, não adotando como critério de valor hierarquicamente superior o capital, a acumulação de bens, como vetores a serem alcançados.

---

<sup>355</sup> O conteúdo protetivo do mencionado princípio, segundo UGATTI, também é reconhecido sob outras nomenclaturas, tais como “princípio do não retrocesso social” (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 468); “princípio da proibição de retrocesso social” (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*, p. 1); “princípio da vedação do retrocesso” (SANTOS, José Vicente dos. *Vedação do Retrocesso: o que é e como perder o medo. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 12 p. 205 et seq. 2003); e, ainda, “princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais” (QUEIROZ, Cristina. O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais. In: UGATTI, Uendel Domingues, *Op. cit.*, 2009, p. 184).

## 5 A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO SOCIAL E OS FUNDAMENTOS DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

Se de um lado a Medicina, com os notáveis esforços assinalados no campo das descobertas, e de outro lado os pesquisadores, descortinando novas técnicas de alimentação e prevenção contra a doença, trouxeram ao indivíduo a realidade de uma vida mais longa, mais útil e mais sadia, provocaram, também, a aparição e o desenvolvimento desse fantasma, ainda não superado pela ciência, que faz com que o homem alimente inexoravelmente um medo: o de envelhecer sem amparo.

(*Fernando Ferrari*)

Embora fundamental para a análise do fenômeno da globalização<sup>356</sup> econômica, o exame mais detalhado ou aprofundado dessas consequências escapa aos objetivos deste trabalho, cujo escopo é estudar as razões econômicas e políticas que fundamentaram as reformas previdenciárias implantadas no mundo e no Brasil, além da incursão pelo significado dessas reformas no campo dos direitos sociais<sup>357</sup> relacionados à Previdência Social.

Do ponto de vista jurídico, a globalização econômica abriu caminho para a deslegalização das normas sociais protetoras dos trabalhadores, despolitizando as relações de trabalho e as reduzindo à simples ordem de troca contratual.

O aspecto econômico permeia o tema e é impossível não adentrar em apontamentos econômicos para a discussão da questão social ensejada pelo envelhecimento populacional e o financiamento da Previdência. *Não existem direitos sem custos para sua efetivação*, leciona Fernando Facury Scaff.<sup>358</sup> *Os direitos não nascem em árvores*<sup>359</sup>; possuem custos.

O aspecto econômico da efetividade a que se submetem os direitos sociais enseja dissensões entre doutrinadores, entre os quais José Eduardo Faria, que responsabiliza o critério meramente econômico pela quebra nos sistemas de Solidariedade sociais:

---

<sup>356</sup> De acordo com Chesnais “o adjetivo global surgiu no começo dos anos 80, nas grandes escolas americanas de administração de empresas, as célebres *business management schools* de Harvard, Columbia, Stamford, etc. Foi popularizado nas obras e artigos dos mais hábeis consultores de estratégia de *marketing*... Fez sua estréia em nível mundial pelo viés da imprensa econômica e financeira de língua inglesa e em pouquíssimo tempo invadiu o discurso político neoliberal”. (CHENAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996, p. 23).

<sup>357</sup> SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (coord.). *Op. cit.*, 2010, p. 22.

<sup>358</sup> *Idem, ibidem*, p. 24.

<sup>359</sup> GALDINO, Flávio. *Uma Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Os Direitos não Nascem em Árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

(...), a integração sistêmica no plano econômico é responsável por um crescente processo de ruptura das redes de Solidariedade e de desagregação nos planos social e nacional.<sup>360</sup>

As consequências da globalização atingem, por consequência, entre outros segmentos, aqueles que ingressam na inatividade, os idosos, sobretudo em face da vulnerabilidade provocada pela incapacidade e distanciamento do mercado de trabalho. É a classe trabalhadora a protagonista da tragédia no envelhecimento, principalmente quando, pelo avançar da idade, o homem perde o valor de uso para o capital. Opera-se, como tratamos no capítulo anterior, uma espécie de “seleção biológica”, feita pelo mercado de trabalho, excludente do trabalhador idoso.

No que se refere especificamente às demandas surgidas em decorrência da questão social da longevidade, as discussões reformistas partem da premissa do dever de responsabilização privada e familiar do segmento de idosos, da alteração do regime de repartição (Solidariedade) para o regime de capitalização (que se entende mais benéfico ao trabalhador) e a relativização de alguns dos mais importantes princípios, fortemente atingidos por mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais.

Historicamente, os conceitos de Seguro Social, Seguridade Social, proteção social, Previdência Social, foram elaborados a partir de conquistas sustentadas em valores baseados em princípios jurídicos de valor moral, solidário, fraterno e universal. Nessa perspectiva, globalização e Previdência se inter cruzam de modo a desestabilizar os sistemas jurídicos até então vigentes, haja vista que as novas tecnologias induzem a valoração da eficiência, da competitividade, o que vem de encontro com as mudanças decorrentes do processo de envelhecimento e do segmento social que, em face das mudanças, se encontra em situação de vulnerabilidade social.

Vive-se, atualmente, a etapa relativa às mudanças jurídicas e institucionais condicionadas por entidades multilaterais, organizações transnacionais, instituições financeiras internacionais, corporações empresariais multinacionais etc.

A questão social da longevidade e os efeitos nos sistemas de Previdência Social não são apenas demográficos, mas refletem preocupações de cunho social e

---

<sup>360</sup> FARIA, José Eduardo, *Op. cit.*, 2004, p. 247.

político. Tanto é assim que organismos internacionais, como a ONU, vêm discutindo o tema, com elaboração de Planos, realização de eventos sobre a questão do idoso e recomendações aos países signatários que desenvolvam políticas, planos e projetos, com o objetivo de implementar ações que beneficiem esse segmento populacional em galopante crescimento.

Não obstante o enquadramento normativo do direito à Previdência como direito fundamental, existem obstáculos no reconhecimento da efetividade desse direito. Os direitos sociais, diversamente daqueles clássicos direitos de liberdade (aqueles denominados de primeira geração), demandam custos e a intervenção direta do Estado para a sua efetivação. cremos, porém, na esteira dos pensadores citados neste capítulo, que conceber as normas constitucionais protetivas e garantidoras do direito fundamental à Previdência Social como normas programáticas não se amolda a sua atual finalidade e nem atende ao interesse público.

Na tentativa de expor aspectos importantes do direito à Previdência, prosseguiremos evidenciando os elementos mais significativos relativamente à evolução histórica nas Constituições do Brasil, as razões e dilemas das reformas previdenciárias desenvolvidas no âmbito internacional e nacional e aos seguintes momentos, resumidamente:

- a) aspectos peculiares da Previdência pública e da Previdência privada;
- b) conteúdo do direito à Previdência (direito à segurança na velhice e a existência do pacto entre gerações);
- c) limites que esse direito encontra nas relações com outros princípios e valores constitucionais;
- d) Previdência Social como custo e a análise das tendências no sentido da adoção de modelos de financiamento por entidades privadas.

O ponto fulcral a ser enfrentado é a polêmica questão do financiamento da Previdência Social, assunto tormentoso, tratado de forma discrepante no âmbito das reformas previdenciárias.

## 5.1 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A Previdência ou os seguros sociais são formas de política social que foram desenvolvidas com o processo de exacerbação da contradição entre o capital e o trabalho.

Na lição de Faleiros, os seguros sociais são políticas de reprodução da força de trabalho, de controle dos movimentos sociais de insubordinação dos trabalhadores à ordem estabelecida, e ainda:

(...) de socialização pelo Estado dos custos de manutenção dos trabalhadores incapacitados ao trabalho, de prevenção das crises econômicas pelo estímulo à demanda e ao consumo. Supõem, portanto, um processo de luta e de enfrentamentos, de conflitos vinculados às contradições mais profundas do processo de produção da acumulação e da legitimidade do bloco no poder.<sup>361</sup>

Pode-se afirmar que na América Latina a principal força propulsora da implantação dos seguros sociais foi a classe operária, a partir do regime de assalariamento, por meio dos movimentos reivindicatórios e das lutas políticas. O processo de industrialização permitiu a concentração dos operários, os quais, por força da insegurança das condições de trabalho, articularam e promoveram lutas na defesa do salário, das condições de trabalho e da ocorrência dos riscos, inclusive a velhice. Algumas indústrias, diante das pressões operárias e dos custos decorrentes dos efeitos produzidos pela industrialização no desgaste da força de trabalho, buscaram instituir seguros privados para compensar os casos diversos de perda da capacidade de trabalho, entre os quais o envelhecimento.

As caixas operárias constituíram o gérmen do instrumento utilizado pela burguesia para introduzir os seguros sociais em larga escala. Os seguros obrigatórios só surgiram com a intervenção do Estado. Os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores foram, ao mesmo tempo, instrumentos de mobilização e de conscientização e instrumentos de obtenção da realização de interesses imediatos, relacionados à sobrevivência e reprodução.<sup>362</sup>

---

<sup>361</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 173.

<sup>362</sup> *Idem, ibidem*, p. 138-139.

A Previdência Social brasileira já passou por diversas mudanças conceituais e estruturais, envolvendo o grau de cobertura, o elenco de benefícios e a forma de financiamento do sistema. A proteção social no Brasil surgiu inicialmente como forma de oferecimento de caridade, de caráter privado e facultativo. Nos casos de doença, invalidez, desemprego, acidente, velhice, o trabalhador era jogado nas costas da família, devendo recorrer à assistência pública ou privada, antes da implantação da Previdência.<sup>363</sup>

Desse início de feição caritativa surgiu, por exemplo, a Fundação das Santas Casas de Misericórdia (século XVI), por impulso do Padre José de Anchieta. Outros exemplos são a Fundação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, em 1543 e a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, em 1584, cujos fins eram o atendimento hospitalar dos pobres. Dessa fase para aquela que hoje conhecemos, transcorreram aproximadamente três séculos, haja vista que a primeira noção sobre Assistência Social veio expressa na Constituição de 1824, precisamente no art. 179, XXXI.<sup>364</sup>

A primeira Carta Política de 1824, notabilizada por contemplar o poder moderador foi a mais duradoura de nossas constituições, tendo feito referência vaga à Seguridade Social, quando prescreveu no art. 179, inciso XXXI que “*A Constituição também garante os socorros públicos*”. O referido preceito, portanto, contemplava uma norma que poderia ser classificada como assistencial, impondo um dever genérico e de escassa efetividade para o governo imperial.<sup>365</sup>

Por seu turno, na Constituição Republicana de 1891, encontra-se, pela primeira vez, menção à palavra “aposentadoria”, ficando esta assegurada aos funcionários públicos em casos de invalidez, quando a serviço do País. Em matéria de proteção social, a Constituição de 1891 estabeleceu em seu art. 75: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários em caso de invalidez no serviço da Nação”. Esta é a primeira menção constitucional aos mais almejado benefício previdenciário.<sup>366</sup>

---

<sup>363</sup> *Idem, ibidem.* p. 174

<sup>364</sup> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: ... XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.

<sup>365</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 49.

<sup>366</sup> MOREAU, Pierre. *O financiamento da Seguridade Social na União Européia e no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 204.

A votação da primeira lei previdenciária no país se deu num contexto de emergência do movimento operário, formado por uma classe trabalhadora de maioria estrangeira, que reivindicava o fim da degradação das condições de vida e de trabalho e da exploração da mão de obra feminina e infantil, assim como das longas jornadas de trabalho.<sup>367</sup>

A cobertura previdenciária brasileira, cuja origem remonta às décadas de 1920 (Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs – Lei Eloy Chaves) e de 30 (Instituto de Aposentadoria e Pensões – IAPs, no governo Vargas), excluiu, no seu nascedouro, segmentos inteiros de trabalhadores: rurais, autônomos, domésticos, cujas ocupações não era reconhecidas pelo Estado. Por ocasião da edição do Decreto Legislativo de nº. 4.682 de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei *Eloy Chaves*<sup>368</sup>, encontramos a primeira manifestação em termos de Previdência e Seguridade Social, cujo teor visava proteger os trabalhadores das estradas de ferro, criando para cada empresa uma caixa de aposentadoria e pensão.

Esta lei criou a Caixa de Assistência e Previdência dos Ferroviários, inaugurando um modelo de organização da seguridade no âmbito da proteção ao trabalhador e é considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita. Devido à pressão crescente dos trabalhadores, principalmente dos ferroviários que eram o setor econômico mais importante, pois eram responsáveis pelo transporte do café (o principal produto brasileiro de exportação na época), o deputado Eloy Chaves propôs um projeto de lei criando as CAPs para os ferroviários.<sup>369</sup>

A partir de 1933 surgiram as CAPs que foram substituídas por um modelo de vinculação exclusiva ao gênero ou à categoria profissional: os Institutos Previdenciários (IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões). As CAPs são organizações de natureza privada financiadas pelas contribuições das empresas e

---

<sup>367</sup> BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e trabalho*. Brasília: Letras Livres/UnB, 2006, p. 17.

<sup>368</sup> Eloy Chaves, deputado paulista, apresentou um projeto de Caixa para os trabalhadores de estradas de ferro, projeto que foi transformado em lei em 1923. Eloy Chaves tinha também interesses eleitoreiros ao apresentar o projeto, visto que a maioria dos funcionários da Companhia Paulista residia no seu reduto eleitoral (Jundiá e Itatiba). (FALEIROS, Vicente de Paula. *Op. cit.*, 2009, p. 147).

<sup>369</sup> JORGE, Társis Nametala Sarlo. *Teoria Geral do Direito Previdenciário e Questões Controvertidas do Regime Geral (INSS), do Regime dos Servidores Públicos e dos Crimes Previdenciários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 9.

dos empregados e pela cobrança de um tributo adicional sobre o tráfego ferroviário e o marítimo, que era repassado diretamente à administração das Caixas.<sup>370</sup>

Verifica-se que, ainda assim, uma parcela do mercado formal de trabalho não estava coberta, além de estarem de fora os trabalhadores informais, os rurais e outros setores. Seguidamente, foram constituídos cinco grandes Institutos de Aposentadoria e Pensões, que em 1948 contavam com 2.897.000 segurados, ou seja, 18% da população do país. Após a criação desses Institutos<sup>371</sup> começaram a surgir disparidades entre as diversas coberturas e se tornou necessária a uniformização de serviços, unificação administrativa<sup>372</sup> e a universalização da Previdência Social.

A Constituição de 1934 instituiu um dos mais avançados sistemas de proteção social, ressaltando-se o financiamento previdenciário. No capítulo IV, que tratou da ordem econômica e social, dispôs no artigo 121, que a lei deve tratar do amparo à produção e do estabelecimento das condições de trabalho, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país. Nela a proteção social é um seguro<sup>373</sup> para o qual contribuem o trabalhador, o empregador e o Poder Público.

Ressaltam-se, desde essa norma, duas características que identificam o seguro social: a obrigatoriedade da contribuição e a gestão estatal do sistema. De acordo com Oliveira e Teixeira:

Uma marca do período de 1930 a 1945 é a reafirmação da lógica do seguro privado e o apogeu do regime financeiro de capitalização. O modelo teórico de “seguro social” entendia que o Estado não deveria custear, por meio do orçamento fiscal, os gastos previdenciários, ou seja, a garantia de renda aos trabalhadores e aos seus dependentes em caso de doença, invalidez,

<sup>370</sup> Outros Institutos passaram a englobar novas atividades profissionais: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM, criado em 29.6.33, considerado a primeira instituição de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes – IAPC, criado em 22.5.34; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários – IAPB, de 9.7.1934; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, criado em 31.12.1936; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte de Carga – IAPETC, de 26.8.1938 e, muito depois, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos – IAPFESEO, instituído pela Lei nº 3.807, de 1960.

<sup>371</sup> Em 1932, havia 140 Caixas de Aposentadoria e Pensões, com 189.482 segurados ativos, 10.279 aposentados e 8.820 pensionistas. Em 1934 havia 176 instituições e em 1948 somente 30 Caixas. (FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 151).

<sup>372</sup> A unificação dos institutos fazia parte da estratégia tecno-burocrata, sendo aprovada pelo Decreto nº 35.448, de 1.5.1954. Quatro meses depois da aprovação e apenas 15 dias após o suicídio de Vargas, o decreto citado é revogado por pressões políticas.

<sup>373</sup> Ao se referir ao seguro social, adota o termo “previdência” como sinônimo de “seguro” para designar o pagamento dos benefícios de aposentadorias e pensões (SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 145).

velhice e morte, e muito menos garantir serviços, no âmbito do sistema previdenciário. Nessa lógica, caberia aos próprios trabalhadores organizar mutuariamente seus próprios recursos para a previsão desses e eventos.<sup>374</sup>

Antes do golpe de 1937, foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), pela Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936. O IAPI tinha contribuição tripartite (art. 4º) variando de 3% a 8% para os empregados até dois contos de réis, cota igual dos empregados paga pelos empregadores e 2% do orçamento geral da União.<sup>375</sup>

O golpe de 10 de novembro de 1937 impôs uma Carta Constitucional que encerrou o rápido período de vigência da Constituição de 1934, instituindo no Brasil o chamado Estado Novo. Com referência a riscos sociais, foram apontados no artigo 137, a assistência médica ao trabalhador e à gestante, além da velhice, a invalidez e os acidentes de trabalho.

Em 18 de setembro de 1946 foi promulgada nova Constituição do Brasil, a Constituição de 1946, que trouxe em seu bojo, pela primeira vez, a expressão “Previdência Social”, substituindo desta forma o termo usado anteriormente que era de “seguro social”. O artigo 157, inciso XVI, desse diploma legal previa o custeio da Previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, nos casos de doença, velhice, maternidade, morte e invalidez. A competência legislativa, em matéria previdenciária, passou a ser concorrente, possibilitando aos Estados e Municípios a criação de regimes próprios de Previdência para seus servidores, caso em que esses ficaram excluídos do regime geral. A diretriz permaneceu inclusive na Constituição de 1988.<sup>376</sup>

Na vigência da Constituição de 1946 foi promulgada a mais importante lei previdenciária brasileira: a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) por meio da Lei nº 3.807, de 26.08.60, regulamentada pelo Decreto nº 48.959, de 19.09.60, que consolidaram a legislação previdenciária e um sistema geral de financiamento e financiamento únicos para os seis IAPs existentes. Importantes também as Leis nº3.841, de 15.12.1960, que dispôs sobre a contagem recíproca para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista e a Lei nº4.214, de 02.03.1963 que criou o Fundo de Assistência do

---

<sup>374</sup> OLIVEIRA, Jaime; TEIXEIRA, Sônia. *(Im)previdência social*. Petrópolis: Vozes, 1985. In: SALVADOR, Evilasio. *Op. cit.*, p. 146.

<sup>375</sup> TODESCHINI, Remígio. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão*. São Paulo: LTr, 2000. p. 46.

<sup>376</sup> ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio (Coords.), *Op. cit.*, 2007, p. 77.

Trabalhador Rural – FUNRURAL, primeira relevante disposição sobre proteção social rural, que se deu com atraso de quarenta anos, se comparada à legislação do trabalhador urbano.

A LOPS coincide com um novo período de incorporação de contribuintes ao sistema, resultado da recuperação econômica promovida pelo Plano de Metas, conforme ensina Amélia Cohn:

De fato, sendo a fonte de recursos da Previdência Social basicamente uma função da massa salarial e sendo o vínculo com o mercado formal de trabalho o critério de inclusão no sistema, períodos de crescimento econômico e de criação de novos empregos favorecem medidas de racionalização do sistema previdenciário, ao contrário do que ocorre em períodos de recessão e de não criação de empregos. Persiste, no entanto, a exclusão dos trabalhadores rurais e dos pobres e marginalizados, que continuam a contar basicamente com a assistência de entidades filantrópicas, privadas ou públicas, ambas bastante precárias. Reafirma-se, por essa via, um sistema dual de proteção social, em que o critério básico de inclusão no sistema previdenciário – e, portanto, de acesso a determinados direitos sociais – continua sendo o vínculo empregatício e a capacidade contributiva do trabalhador.<sup>377</sup>

Uma questão importante do período de 1945 a 1964 foi o aumento explosivo da dívida da União com as instituições de Previdência. Esse processo estendeu-se até o começo da década de 1960 e os resultados ficaram conhecidos como “a crise financeira da Previdência”. Os componentes dessa cultura da crise são o pensamento privatista e o advento da cultura do cidadão consumidor, com a imposição da ideia de que há uma nova ordem à qual todos devem se integrar e que é inevitável a ela se adaptar, sob pena de não participação no processo de globalização mundial.

Retornando ao aspecto histórico, verifica-se que a unificação administrativa ocorreu em 21 de novembro de 1966, por meio do Decreto-Lei nº 72, quando foram unificados os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões então existentes, ou seja, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), o Instituto de Aposentadoria dos Comerciantes (IAPC), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas (IAPTEC), o Instituto Avançado de Formação Educacional (IAFESP), IAPI e o Instituto de Assistência e Previdência

---

<sup>377</sup> COHN, Amélia. A reforma da previdência social: virando a página da história? *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 56, out./dez. 1995.

Municipal (IAPM), dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)<sup>378</sup>, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Os riscos cobertos por esses Institutos eram os de doença, de invalidez, de velhice e de morte. A contribuição dos empregadores e empregados representava de 12 a 16% do total dos salários (de 6 a 8% para cada uma das partes), segundo o Instituto.<sup>379</sup>

A Constituição de 24 de janeiro de 1967<sup>380</sup>, alterada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969, não divergiu das diretrizes dos direitos sociais traçados nas Constituições de 1934 e 1946. O art. 165 da Constituição de 1967 estabeleceu: “Previdência Social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, empregado e empregador”.

Como inovação, a Constituição de 1967 apresentou, em matéria de benefícios, a redução do tempo de serviço para concessão da aposentadoria a mulher, que se defere aos trinta anos de trabalho, com salário integral. A ampliação da cobertura previdenciária verificada na década de 70 – que incorporou trabalhadores rurais<sup>381</sup>, domésticos<sup>382</sup>, autônomos e segmentos vulneráveis (idosos<sup>383</sup> e inválidos para o trabalho) – comportou, no entendimento de Ana

---

<sup>378</sup> Os Institutos que substituíram as Caixas responderam a uma racionalização tecnocrática, a uma centralização federal, a uma cooptação da classe 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 socializarem os custos das Caixas, com a contribuição dos trabalhadores de todo o país (FALEIROS, Vicente de Paula, *Op. cit.*, 2009, p. 152).

<sup>379</sup> *Idem, ibidem*, p. 153.

<sup>380</sup> A Constituição de 1967 recebeu em 1969 nova redação conforme a Emenda Constitucional nº 1, decretada pelos "Ministros militares no exercício da Presidência da República". É considerada por alguns especialistas, em que pese ser formalmente uma emenda à constituição de 1967, uma nova Constituição de caráter outorgado. A Constituição de 1967 foi alterada substancialmente pela Emenda Nº 1, baixada pela Junta Militar que assumiu o governo com a doença de Costa e Silva, em 1969. Esta intensificou a concentração de poder no Executivo dominado pelo Exército e, junto com o AI-12, permitiu a substituição do presidente por uma Junta Militar, apesar de existir o vice-presidente (na época, Pedro Aleixo). In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Constitui%C3%A7%C3%A3o\\_brasileira\\_de\\_1967&oldid=25588379](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1967&oldid=25588379)> Acesso em: 26 jun. 2011).

<sup>381</sup> O Decreto-Lei nº 564, de 1.5.1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico.

<sup>382</sup> A Lei nº 5.859, de 11.12.1972, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.

<sup>383</sup> A Lei nº 6.179, de 11.12.1974 instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.

Elizabete Motta<sup>384</sup> a forma de o regime contabilizar demandas sociais, interesses econômicos e necessidade de legitimação política, procedendo, na prática, uma expansão seletiva e gradual da seguridade, associada à introdução de mecanismos que facilitaram a penetração do grande capital em áreas estratégicas da proteção social. Assim se configurou a estratégia que legitimaria o regime: concessão de direitos sociais e subtração dos direitos políticos.

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Importante marco foi a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) em 1976, aprovada pelo Decreto nº 77.077, de 24.1.76. Com o advento da Lei nº 6.349, de 1.9.1977 foi criado o SINPAS<sup>385</sup> (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), que agrupou o INPS e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS). O Decreto nº 83.080, de 24.1.1979, aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social e o Decreto nº 83.081, de 24.1 do mesmo ano, aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social. Ainda no regime militar, com a Lei nº 6.437/1977 foi criado o sistema Nacional de Previdência Social, com o INPS, o INAMPS, a LBA, a FUNABEM, DATAPREV e IAPAS.

A década de 1980 é marcada pelo agravamento da economia capitalista e pela instabilidade macroeconômica: hiperinflação, recessão, crise financeira e a crise da dívida externa. É necessário realçar que, apesar da crise econômica dos anos 80, novas e profundas mudanças ocorrem no âmbito da Previdência Social, assim como dos direitos trabalhistas.

Essas mudanças vão resultar em capítulo da Constituição de 1988, dedicado à Ordem Social, e, em especial a Seguridade Social, ampliando-se o rol dos direitos sociais, entre eles os conferidos, especialmente, aos segurados da Previdência Social. As reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores na década de 1980, provocaram a incorporação pela Constituição Federal, de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais e políticos. Um dos

---

<sup>384</sup> MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995. In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro (orgs.) – 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 97.

<sup>385</sup> Integram o Sistema o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, Fundação Legião Brasileira de Assistência Social – LBA, Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM e Central de Medicamentos – CEME.

maiores avanços da Constituição de 1988 foi a adoção do conceito de Seguridade Social, englobando em um mesmo sistema as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

O Título II da Constituição de 1988 contemplou os *Direitos e Garantias Fundamentais* (art. 5º a 17), onde consta o Capítulo dos *Direitos Sociais* (arts. 6º a 11). O art. 6º<sup>386</sup> previu como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a Previdência Social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. O último Título da Constituição é o VIII, que contemplou a *Ordem Social*, com oito capítulos, dentre os quais o II, que trata da *Seguridade Social* (inscrita nos arts. 194<sup>387</sup> a 204), englobando normas referentes à *Saúde* (arts. 196 a 200), à *Previdência Social* (arts. 201 a 202) e à *Seguridade Social* (art. 203 a 204).

Em 1990 foi extinto o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência e Assistência Social e criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, por meio da Lei nº 8.028, de 12.04.90, revogada pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992 (DOU de 19.11.1992), que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

Ainda na década de 90 ocorreu a unificação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), surgindo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), instituído pela Lei nº 8.029, de 12.04.1990, e Decreto nº 99.350, de 27.06.1990, tendo como atribuições a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições, responsável pela administração do denominado Regime Geral, que cobre a maior parte dos trabalhadores urbanos e rurais brasileiros (90%).<sup>388</sup>

Existem, no entanto, Regimes Especiais que administram a Previdência dos militares, do funcionalismo público nas três esferas de governo

---

<sup>386</sup> Artigo com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.

<sup>387</sup> Art. 194. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Inciso VII, com redação determinada pela EC n. 20, de 15 de dezembro de 1998).

<sup>388</sup> MOREAU, Pierre, *Op. cit.*, 2005, p. 213.

(federal, estadual e municipal) e nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Posteriormente, foram editadas as Leis do custeio e benefício da Previdência Social, Leis nºs. 8.212<sup>389</sup>, de 1991 e 8.213<sup>390</sup>, também de 1991, respectivamente.

De acordo com o conceito de Seguridade Social, previsto na Constituição de 1988, o financiamento da Previdência deve ser feito por meio de recursos provenientes dos orçamentos dos governos federal, estadual e municipal e de determinadas contribuições de empresas, empregadores, empregados e segurados facultativos. Historicamente, o financiamento do seguro social, no Brasil, sempre se deu por intermédio da chamada folha de salários. Os trabalhadores e as empresas financiavam a Seguridade Social sobre uma base única, a folha salarial.

A Emenda Constitucional nº 47, de 5.7.2005, alterou os arts. 37, 40, 195 e 201 da CF de 1988, complementando mudanças implantadas anteriormente pelas Emendas Constitucionais nºs. 20, de 15.12.1998 e 41, de 19.12.2003.

Em 16.3.2007 foi editada a Lei nº 11.457, que criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão da administração direta subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda, batizada de “Super-Receita”, resultante da fusão da Secretaria da Receita Federal (SRF) com a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP). Por meio da citada lei a política de arrecadação e gestão das receitas previdenciárias foi transferida do Ministério da Previdência para o da Fazenda, deslocando toda a gestão das receitas do orçamento da Seguridade Social para o controle do Ministério da Fazenda<sup>391</sup>.

Além das competências atribuídas pela legislação, coube à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas *a*, *b* e *c* do parágrafo único do art. 11 da

---

<sup>389</sup> A Lei nº 8.212, de 24.07.1991, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu Plano de Custeio.

<sup>390</sup> A Lei nº 8.213, de 24.07.1991, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social.

<sup>391</sup> A centralização de todas essas atividades em um único órgão da União Federal não se coaduna com o caráter da descentralização administrativa da Seguridade Social revelado no comando constitucional disposto no art. 165, §5º, da CF/1988, de que seus recursos sejam disponibilizados em orçamento próprio e distinto do orçamento fiscal dos Poderes da União. “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”.

Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição (Decreto nº 6.103, de 2007)<sup>392</sup>. Desse modo, e em consequência, apenas a contribuição social prevista na letra *a* do *inc. I* (contribuição incidente sobre a folha e demais remuneração do trabalho) vem sendo arrecadada pelo INSS. As demais, por disposição da nova lei, são arrecadadas e fiscalizadas pela Receita Federal.

Não obstante a evolução e consolidação das normas da Previdência Social, diversos grupos sociais permanecem ainda hoje à margem do sistema. Os objetivos da LOPS, tais como uniformização, unificação e universalização não foram ainda alcançados: os trabalhadores do mercado informal<sup>393</sup>, como exemplo, ficam excluídos de qualquer cobertura securitária. Mesmo o processo de substituição da mão de obra assalariada pelo trabalho autônomo ou terceirizado, traz consigo inúmeras perdas às classes trabalhadoras, notadamente a perda dos direitos trabalhistas e previdenciários. (...) Os trabalhadores passam a ser considerados autônomos ou trabalhadores “por conta própria”. Os empregadores, por sua vez, terceirizam as funções que antes eram desenvolvidas pelos empregados regulares, descomprometendo-se com a vida desses trabalhadores<sup>394</sup>.

A universalidade, característica da Assistência e da Saúde, na Previdência Social ainda está longe de ser implementada. De acordo com Paulani, a universalidade do benefício é um dos princípios que caracterizam o regime de repartição simples e que tem no sistema previdenciário público seu instrumento de atuação:

A universalidade do benefício é possível pelo arranjo do financiamento tripartite (empregados, empregadores e Estado) e da Solidariedade intrageracional<sup>395</sup>. A universalidade é possível desde que se torne menos rígido o vínculo entre acesso ao benefício e contribuição ao sistema previdenciário. A presença do Estado no arranjo de sustentação financeira é a garantia de que o sistema pode operar com déficit, que deve ser financiado por meio de impostos em geral, a fim de garantir o pagamento de benefícios daqueles que não lograram êxito na contribuição previdenciária

---

<sup>392</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6103.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6103.htm#art1)> Acesso em: 31 ago. 2011

<sup>393</sup> Não obstante possam ser inscritos no Regime Geral da Previdência Social, na qualidade de segurados autônomos ou facultativos, a precariedade em que vivem elimina qualquer possibilidade de pagamento de contribuições previdenciárias (no percentual de 20% sobre o salário mínimo vigente).

<sup>394</sup> COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. cit.* 2001, p. 105.

<sup>395</sup> Intrageracional significa entre indivíduos de uma mesma geração, por exemplo, entre homens e mulheres, pobres e ricos, entre indivíduos saudáveis e doentes, que trabalham e que não trabalham etc. Intergeracional tem o significado entre gerações (jovens e velhos).

ao longo de sua vida laboral, sobretudo em economia como a nossa em que a taxa de precarização no mercado de trabalho é elevada.<sup>396</sup>

Por conseguinte, a Previdência Social no Brasil tem dificuldades, desde sua origem, de universalizar o direito, pois o acesso aos seus benefícios ocorre mediante a contribuição, limitando-se praticamente ao universo dos trabalhadores do mercado formal de trabalho.

A exigência da contribuição prévia para o acesso aos benefícios previdenciários, ou seja, a contribuição financeira para fazer jus à proteção social da Previdência é um impeditivo da universalização do direito, uma vez que a relação salarial não é condição generalizada do mercado de trabalho no país; ao contrário, os postos de trabalho são heterogêneos com inserções precárias e vínculos informais de trabalho, realidade difícil para mais da metade dos trabalhadores no Brasil.

De acordo com a PNAD 2007, a população idosa (acima de 60 anos) no Brasil totaliza 20 milhões de pessoas. Essa expressiva parcela da população geralmente trabalha, não consegue prover sua subsistência na idade avançada, quando não mais for dotada da capacidade laborativa.

Estima-se que 21,4% desse contingente está sem cobertura previdenciária<sup>397</sup>, ou seja, 4,3 milhões de idosos que não conseguiram contribuir regularmente para Previdência Social, que também não se incluem nos conceitos de extrema pobreza<sup>398</sup> para fazer jus ao benefício assistencial de transferência de renda (BPC idoso<sup>399</sup> e RMV – Renda mensal vitalícia, já extinta<sup>400</sup>), que são pagos pelo INSS, mas estão na esfera da política de Assistência Social, com sua regulamentação estabelecida pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Esses benefícios são concedidos sem o pré-requisito da contribuição prévia do trabalhador e o valor é de um salário mínimo para ambas as espécies: o

---

<sup>396</sup> SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.* 2010, p. 272.

<sup>397</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008.

<sup>398</sup> As linhas de pobreza são construídas tendo como limite a renda per capita familiar suficiente para o consumo da cesta básica e, em 2008, o valor aproximado para a média do Brasil era R\$-200,00. A linha de extrema pobreza – muitas vezes também chamada de linha de miséria – corresponde à metade desse valor. Desde 2001, o IPEA calcula anualmente as linhas de pobreza para 24 regiões, cobrindo todo o território brasileiro.

<sup>399</sup> O valor do benefício do amparo assistencial é de um salário mínimo. O benefício, previsto no inciso V do art. 203 da CF e regulamentado pelo art. 20 da LOAS (Lei nº 8.742/1993) é concedido ao idoso de 65 anos ou mais (Lei nº 10.741/2003) cuja renda mensal familiar per capita for inferior a ¼ do salário mínimo.

<sup>400</sup> A renda mensal vitalícia foi extinta. O registro de concessão desse tipo de benefício se deve a decisões judiciais ou revisões administrativas. (GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, 2010, p. 127).

benefício é concedido ao idoso de 65 ou mais cuja renda mensal familiar *per capita* for inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.<sup>401</sup>

Essa gama significativa de trabalhadores ficará desprotegida pois não foram contribuintes dos regimes previdenciários, nem darão direito aos seus familiares ao benefício da pensão por morte, porque não eram segurados da Previdência Social.

Dentre as variáveis que podem explicar o insuficiente grau de cobertura dos contribuintes da Previdência Social estão a insuficiência de renda, o tipo de ocupação, a ilegalidade patronal, a idade avançada<sup>402</sup> e o setor econômico.

No Brasil, no que diz respeito ao avanço da legislação, a Previdência Social guarda alguma semelhança com o conteúdo e orientação das políticas do Estado Social dos países centrais. No entanto, e diversamente desses países desenvolvidos, as características do nosso mercado de trabalho (predominantemente de trabalhadores informais) e a elevada concentração de renda tornam difíceis o cumprimento dos preceitos de universalização dos benefícios previdenciários.

Em nosso país, as políticas sociais não transitaram para o nível de um contrato social, nos moldes do Estado Social dos países desenvolvidos, os quais materializaram os princípios e meios para assegurar amplos direitos fundados na cidadania.<sup>403</sup> De acordo com Paulo Márcio Cruz:

Por força da ampliação processada no modelo nacional de proteção social pela Constituição Federal de 1988, aliado à crise financeira internacional, à estagnação do crescimento da economia Brasileira que acarretou um agravamento do desemprego e do aumento da informalidade, bem como, ao envelhecimento da população, o sistema previdenciário passou a apresentar déficits significativos. As reservas que deveriam ter-se constituído no período em que o sistema era jovem, foram empregadas em outras finalidades – tais como a construção de Brasília, o aumento de capital das estatais, o custeio da implantação do SUS e os encargos previdenciários da União – tornando a questão do financiamento das prestações previdenciárias, no futuro, uma ameaça perturbadora.<sup>404</sup>

---

<sup>401</sup> Segundo dados do PNAD/2008, do IBGE, a maioria dos beneficiários são mulheres (64,8%), chefes de família (56,7%) e composta por indivíduos sem instrução (55,4%). (GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, p. 128).

<sup>402</sup> A idade avançada é uma quarta variável explicativa considerada. Segundo o PNAD/IBGE de 1998, cerca de 9% da população de não-contribuintes são maiores de 60 anos e é muito difícil que venham a contribuir dada a dificuldade para a população idosa de preencher as condições de elegibilidade relacionadas com a carência e tempo mínimo de contribuição. Além disso, a oferta de trabalho para a população idosa é quase nula, devido fundamentalmente à existência de preconceito e à limitadíssima oferta de emprego em atividades com esse perfil de trabalhador.

<sup>403</sup> SALVADOR, Evilasio. *Op. cit.*, 2010, p. 164.

<sup>404</sup> ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio (Coords.), *Op. cit.*, 2007, p. 80.

O discurso privatista reinante nas reformas previdenciárias dá ênfase ao processo de exclusão social, sobretudo em uma sociedade como a nossa em que os direitos sociais não foram plenamente assegurados pelo Estado.

Essa tendência privatizante significa a substituição parcial ou total do sistema estatal pelo da capitalização individual, no qual os segurados vão buscar a previsão de seus benefícios nas entidades privadas, tais como os bancos, planos de aposentadorias, pensões e outros planos privados, mediante o pagamento direto (contribuição definida), conforme suas posses e pretensões de recebimento futuro. No entanto, a privatização da Previdência poderá gerar muito mais desigualdade social, sobremaneira nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

O problema central são as desigualdades sociais<sup>405</sup>, centrado na distribuição de renda. Procurando entender por que a América Latina está tão distante de poder cumprir as metas do milênio no que se refere à redução da pobreza, a CEPAL, o IPEA e o PNUD (2003) identificam na desigualdade a razão principal. Por meio de detalhadas simulações econométricas, essas instituições chegaram à conclusão de que o impacto da diminuição das desigualdades sobre a pobreza seria muito maior do que o do crescimento.

O crescimento é necessário, mas, nas atuais condições de iniquidade, este dificilmente chegaria até os pobres. Sua estimativa é de que, caso o Brasil não opere mudanças em suas desigualdades, o país levará, ao ritmo do crescimento que conheceu nos anos 1990, 48 anos para diminuir a pobreza em dois pontos percentuais.

---

<sup>405</sup> O Brasil caracteriza-se por grandes diversidades regionais e entre estados da mesma região. Os índices de desenvolvimento humano calculados para os estados brasileiros mostram que: oito estados – Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo – apresentam índices elevados de desenvolvimento humano (IHD > 0,8), embora inferiores àqueles dos países industrializados (IHD > 0,9) e de países do continente latino-americano, como Argentina, Uruguai e Chile (IHD > 0,88); outros onze – Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, Roraima, Rondônia, Pará, Acre, Sergipe e Bahia – possuem índices menores entre 0,8 e 0,6, mas ainda superiores à média dos países em desenvolvimento; os últimos seis – Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará, Alagoas e Piauí -, entre 0,6 e 0,46, abaixo da média dos países em desenvolvimento e próximos dos países que apresentam os menores índices de desenvolvimento humano (IHD < 0,4), países do continente africano. O índice de desenvolvimento humano é um indicador da ONU que considera que três condições têm de estar presentes para ampliar as oportunidades dos seres humanos: desfrutar de uma vida longa e saudável (expresso pelo indicador esperança de vida ao nascer); adquirir conhecimento (expresso pelo indicador combinado entre taxa de alfabetização de adultos e taxa de matrícula no ensino fundamental, de segundo e de terceiro graus); e ter recursos necessários para um padrão de vida decente (expresso pela renda per capita). (PNUD/IPEA, 1996).

Observe-se que a população com risco mais elevado terá sempre recursos limitados para o fim de contribuir para o sistema previdenciário, ou até mesmo, não contribuir por não fazer parte do mercado de trabalho formal. De outro lado, a população que menos risco sofre será beneficiada por instituições privadas e com maiores possibilidades de ter uma aposentadoria digna.

A ampliação da proteção social dos idosos e dos trabalhadores ativos deve se tornar uma das principais metas da condução das políticas públicas na área da Seguridade Social no Brasil. A geração de mais e melhores empregos, em especial, de postos de trabalho como proteção social, devem ser priorizadas como políticas públicas de proteção a esses direitos fundamentais.

Especificamente no campo da Previdência Social já foram adotadas algumas medidas que pretendem incrementar o aumento da cobertura dos trabalhadores, como por exemplo, a instituição de plano simplificado de Previdência Social e do microempreendedor individual, o desconto da contribuição patronal dos empregadores domésticos na declaração do Imposto de Renda. Essas políticas podem ser benéficas se não forem reducionistas dos direitos sociais, inclinadas que são para a flexibilização das conquistas sociais. Poderão, para tal mister, ter caráter temporário, para fins imediatos de inserção dos trabalhadores no mercado formal, com a progressiva implementação dos direitos sociais em seu caráter amplo e total.

Indubitavelmente, encontramos-nos em momento histórico que reclama a definição de políticas públicas em relação ao sistema previdenciário geral a cargo do INSS (sem deixar de fora os regimes especiais), capaz de conciliar a viabilidade de financiamento a longo prazo e a justiça do sistema, sem atentar para o desmantelamento do núcleo de princípios informadores ao redor dos quais gravita a Previdência Social, qual seja o princípio da universalidade e da Solidariedade.

## 5.2 FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: TENDÊNCIA PRIVATISTA E MERCANTILISTA DOS CUSTOS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

Um dos efeitos da busca sem fim do Estado Mínimo – empreendida pelos governos que aceitaram passivamente os ditames do consenso de Washington – tem sido a profunda mercantilização da esfera pública. Como um retorno ao século XIX, busca-se reduzir o poder da comunidade e de suas regulações e assegurar que os indivíduos, despojados da proteção das instituições, voltem a sucumbir à força bruta da tirania dos mercados.

*(Jorge Eduardo Levi Mattoso e Magda Barros Biavaschi)*

No novo cenário econômico mundial, busca-se mobilidade global por parte do capital, para o qual a flexibilização e as políticas liberalizantes são imperativas. Nesse contexto e diante do envelhecimento demográfico, observa-se a vulnerabilidade dos sistemas de financiamento da Previdência Social, cuja questão hoje está na pauta dos debates internacionais e nacional, dentro do mais amplo tema da Seguridade Social.

Na ‘era do envelhecimento’ nasce a questão maior e central: como financiar tantos benefícios, regidos pelo princípio da universalidade e da Solidariedade?

Lorde Beveridge, no ano de 1942, ao apresentar relatório ao Parlamento Britânico, enfrentou o tema, com um tópico específico denominado “A Segurança Social vale o seu preço monetário?”, constatando que:

Para o segurado, sem qualquer dúvida vale a pena o preço pago; para o empregador também vale, dado que as suas contribuições integram o “preço de produção” e para o Estado, trata-se de uma carga inevitável; inexoráveis são os fatos; os velhos se irão multiplicando e precisarão de sustento – senão por meio de pensões a que tenham direito, à custa das suas famílias, da caridade, ou de pensões sujeitas à prova de recursos.<sup>406</sup>

Desde a década de 50, os trabalhos econômicos, jurídicos, políticos, divulgados na Europa sobre Seguridade Social, sob a ênfase do financiamento, apontavam os seguintes problemas: 1) a forma de distribuição da carga financeira entre a população; 2) a forma de participação do Estado no financiamento – diversidade da base de financiamento; 3) a Solidariedade entre gerações – capitalização/repartição. Estes três macroproblemas, detectados no nascedouro da Seguridade Social, são sobremaneira atualíssimos, parecendo, inclusive, que surgiram no século XXI.<sup>407</sup>

Os sistemas de Seguridade Social são diferentes nos diversos países da Europa capitalista. Nos países do ‘velho’ continente, que no segundo pós-guerra implantaram um Estado Social – garantidor de um conjunto de políticas sociais na área da Previdência, da saúde e da Assistência Social – as formas de financiamentos são diversas, conforme o modelo de benefícios assegurados pelo Estado.

---

<sup>406</sup> BEVERIDGE, William H. *The Beveridge Report – Inglaterra: His Majesty’s Stationery Office, 1942*. In: MOREAU, Pierre. *O Financiamento da Seguridade Social na União Européia e no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 26.

<sup>407</sup> Moreau, Pierre. *Op. cit.*, 2005, p. 26.

Nos países com larga tradição de proteção social aos seus cidadãos (como no caso dos países escandinavos), as políticas sociais (incluindo a Previdência) são financiadas por impostos gerais, enquanto nos países desenvolvidos que têm um modelo corporativo há uma mistura, com participação importante das contribuições sociais, sobretudo as previdenciárias. Ao contrário dos países desenvolvidos (que implementaram políticas sociais sólidas durante o Estado Social) o Brasil não logrou propiciar condições de reproduções sociais da totalidade da força de trabalho, deixando de fora do mercado formal grande parte da população economicamente ativa e, por consequência, da Previdência Social. As iniciativas de proteção social do Estado brasileiro foram bastante limitadas nos primeiros 25 anos do século XX.<sup>408</sup>

Escreve Pochman que as conquistas sociais no Brasil foram tardias, não se podendo estabelecer paralelos com as implementadas nos países desenvolvidos:

Não se deve esquecer, todavia, que o Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, impondo uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, por meio da imigração de mão de obra europeia e asiática, deixando a população negra excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. Da mesma forma, a implantação do regime republicano não foi nenhum caso esplêndido de participação popular e avanço seguido de maior democratização política do país.<sup>409</sup>

De acordo com Behring e Boschetti, a formação do Estado nacional é marcada pela ausência de compromisso com qualquer defesa categórica dos direitos dos cidadãos brasileiros e, ainda:

A movimentação no mercado de trabalho tem imbricações diretas na estruturação da Previdência Social Brasileira, visto que o modelo de seguros instituído no Brasil, a partir do século XX, tinha por objetivo garantir maior segurança ao trabalhador assalariado e à sua família, em situações de inatividade, numa sociedade urbana na qual não era mais possível manter os vínculos de Solidariedade que existiam na estrutura econômica rural.<sup>410</sup>

A Carta Política brasileira de 1988 elegeu uma Seguridade Social distributiva, de caráter universal nos moldes do Relatório Beveridge.

Para Evilasio Salvador, a adoção da expressão “Seguridade Social” na CF de 1988, embora imprecisa, é originária do conceito inaugurado na Inglaterra pelo Relatório Beveridge, nos anos 40, o qual se refere a um conjunto de medidas

<sup>408</sup> *Idem, ibidem*, p. 26-27.

<sup>409</sup> POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

<sup>410</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Condição (não) salarial e Seguridade Social no Brasil: fatores de inclusão e exclusão social. *Ser Social*, Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, n. 3, p. 83-118, jul./dez. 1998.

instituídas por lei para manter todos os cidadãos acima de um umbral sociológico considerado mínimo, em todas as eventualidades que venham afetar a sua capacidade de subsistência ou de sua família.<sup>411</sup>

O processo amplamente denominado globalização da economia gera reflexos consideráveis na Previdência Social. Os seguros sociais ou a Seguridade Social no Brasil não tem alcançado o objetivo de operar a redistribuição de renda e, ainda que permitam um mínimo de sobrevivência, conservam as desigualdades de salário, mantém percentagens de contribuição para as diferentes classes sociais e oferecem prestações desiguais segundo o lugar ocupado pelos contribuintes no processo produtivo.<sup>412</sup>

A Previdência Social, regida pela lógica do seguro social, é a forma encontrada pelo capitalismo para garantir um mínimo de segurança social aos trabalhadores “não proprietários”, ou seja, àqueles que só dispõem de sua força de trabalho para viver. A materialização dessa inclusão só se dá se os trabalhadores estiverem inseridos nas relações formais de trabalho que asseguram a percepção dos direitos previdenciários. Aqueles trabalhadores excluídos do mercado de trabalho e que não contribuem com a Previdência ficam sem a proteção previdenciária, não tendo acesso nem à aposentadoria, nem à Assistência, se não forem nessa última catalogados como pobres, no sentido dado pela lei.

Para melhor compreensão, necessário breve retrospecto do significado da Assistência, com o objetivo de distingui-la da Previdência Social.

A Assistência é “prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social” (CF/1988, art. 203). Dentre seus objetivos, destaca-se a garantia de benefício de conteúdo patrimonial<sup>413</sup>, no valor de um salário mínimo destinado à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

---

<sup>411</sup> SALVADOR, Evilasio. *Op. cit.*, 2010, p. 36.

<sup>412</sup> Há uma ampla demonstração da manutenção das desigualdades sociais pelos seguros sociais na América Latina, cf. MESA-LAGO, Carmelo. *Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

<sup>413</sup> Este benefício assistencial previsto constitucionalmente é disciplinado pelo art. 20, da Lei nº 8.742/93 e, também, pelo art. 34, da Lei nº 10.741/2003, sendo devido ao idoso com mais de 65 anos de idade e à pessoa portadora de deficiência assim compreendida “aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho” (art. 20, §2º). De outro lado, “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo”.

A natureza assistencialista desses benefícios resulta na ampliação do rol dos excluídos do mercado formal, ou seja, estão fora da cobertura previdenciária os que não podem pagar na qualidade de contribuintes.

Para a compreensão histórica das razões da exclusão dos segurados, é imperativo o enfoque de três aspectos essenciais: a consolidação do sistema de Seguridade Social (as primeiras medidas de proteção social nascem no Brasil com mais de trinta anos de atraso em relação aos países centrais do capitalismo)<sup>414</sup>; a tendência privatista ora vigente, especialmente a partir do propalado modelo chileno e os novos excluídos dos sistemas previdenciários. A Previdência Social, segundo a orientação privatizante, emerge como um dos principais setores candidatos à disposição do mercado, graças a sua potencial capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais, sobretudo o de seguros privados.

O processo de privatização da Previdência, já adotado por alguns países da América do Sul como o Chile<sup>415</sup> e a Argentina, consiste na substituição do sistema estatal pelo da capitalização individual. Os segurados devem buscar a previsão de seus benefícios nas entidades privadas, tais como os bancos, planos de aposentadorias, pensões e outros planos privados, mediante o pagamento direto para estas instituições, consoante suas posses e pretensões de recebimentos futuros. Trata-se de tendência que comporta reduções dos conteúdos das prestações já asseguradas aos cidadãos, consoante as novas regras que já estão sendo implantadas nas reformas previdenciárias no continente europeu, como também na América do Sul, como é o caso das reformas previdenciárias<sup>416</sup> implantadas na Constituição de 1988.

---

<sup>414</sup> Essa defasagem, na avaliação de Barbosa e Moretto, pode ser explicada por três motivos: a) a falta de industrialização do país; b) o limitado poder de pressão dos sindicatos, restritos a algumas atividades; e c) a estrutura política assentada em poderosas oligarquias estaduais. (SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 140).

<sup>415</sup> O Chile foi o primeiro país latino-americano a adotar as políticas neoliberais na década de setenta, em um processo autoritário comandado pelo general Pinochet. Neste sistema, denominado inapropriadamente de Previdência Social, haja vista que se trata de capitalização individual, os trabalhadores passaram a contribuir para uma das treze Administradoras de Fundos de Pensões criadas para gerenciar os valores arrecadados. O modelo condiciona o êxito às aplicações do segurado. É um modelo que segue as regras de mercado (COSTA, José Ricardo Caetano, *Op.cit.*, 2001, p. 75).

<sup>416</sup> "O livro branco da Previdência Social", de 1997, do Ministério da Previdência Social, expõe um relatório sobre os motivos fundamentadores da Reforma da Previdência, que resultou na Emenda Constitucional n. 20/98, seguida por outras votadas em 2003 e 2005 (BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *O livro branco da Previdência Social*, Brasília, 1999).

De acordo com Léa Braga e Maria do Socorro Reis Cabral, em todos os países a mesma lógica orienta as ideias reformistas: retardar aposentadorias, reduzir seus valores, eliminar direitos sociais já incorporados e afastar do Estado a responsabilidade pelos sistemas de Previdência Social:

A trajetória política das reformas da Previdência brasileira condensam fatores que envolvem desde as mudanças econômicas globais, a reforma neoliberal do Estado, as transformações no mundo do trabalho até os ajustes impostos nos acordos feitos com os organismos financeiros internacionais.

Desde o final da década de 80 estiveram em jogo duas questões centrais e organicamente vinculadas: uma, de ordem mais econômica, visou adequar a Seguridade Social às reformas macroeconômicas, implicando-as nos mecanismos de financiamento da economia e transformando-a na vilã do déficit público e da plena integração à economia de mercado; a outra, de natureza político-estratégica, consistiu em obter o consentimento passivo dos trabalhadores aos mecanismos que dão nova funcionalidade ao sistema de cobertura dos riscos sociais e do trabalho (campo da Seguridade Social), fragmentando-o em medidas assistenciais focais, na cobertura pública mínima e na complementação de benefícios e serviços privados, seja por meio de instituições do mercado, seja por meio da formação de fundos previdenciários complementares privados.<sup>417</sup>

Analisando as ideias personificadas nas razões das reformas previdenciárias, transcrevemos a lição de José Ricardo Caetano Costa:

Nos países latino-americanos, em especial no Brasil, onde a sociedade civil não se encontra minimamente organizada, o que, em tese, poderia frear o avanço das políticas privatizantes, o capitalismo despatriado ganha novos terrenos. E, quiçá por ironia ou sabedoria dos países ricos, foram justamente algumas das empresas estatais (deles, obviamente) que compraram nossas empresas estatais recentemente privatizadas.

Ora, se o Estado do Bem-Estar aparecia como um apaziguador dos conflitos sociais, de modo que redistribuía algumas benesses e acatava algumas das reivindicações das classes trabalhadoras, o que ocorrerá daqui para frente, especialmente nos países pobres, onde os poucos direitos que tinham os trabalhadores foram jogados para o ralo da iniciativa privada? (...) que interesse terá o chamado Estado Mínimo, de implementar as políticas sociais, especialmente as que dizem respeito a seguridade e assistência sociais, uma vez que não possui mais nenhuma vantagem de mantê-las, e estas passam a obedecer à lógica do mercado e da livre concorrência?<sup>418</sup>

Direcionando nosso enfoque para as questões atinentes à Previdência, como entender as ideias neoliberais e a aplicação desses postulados a uma parcela da população idosa que já não pode, efetiva e materialmente, trabalhar, quanto mais realizar poupança privada para investir no mercado de capital? A questão posta nos conduz à tentativa de compreensão do alcance do discurso e da prática neoliberal e sua influência na implementação das reformas previdenciárias.

<sup>417</sup> BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis, *Op. cit.*, 2008, p. 141.

<sup>418</sup> COSTA, José Ricardo Caetano, *Op. cit.*, 2001, p. 31.

A resposta neoliberal para questões relacionadas à pobreza vem esclarecida com frieza no ensinamento de *Von Mises*:

O problema dos incapacitados é um problema específico da civilização humana e da sociedade. Animais mais aleijados morrem logo; de fome ou nas garras dos adversários de sua espécie. O homem selvagem não se apiedava dos inválidos; muitas tribos praticavam métodos brutais e extermínio, aos quais os nazistas recorreram no nosso tempo. A própria existência de um número relativamente maior de inválidos é, por mais paradoxal que pareça, um traço característico da civilização e do bem-estar material.<sup>419</sup>

Percebe-se que o critério da Solidariedade, norteador dos modelos de sistemas de Previdência e Seguridade Social que foram, inclusive, inseridos na Constituição do Brasil de 1988, onde o risco é dividido com a sociedade, não tem lugar no modelo neoliberal. Nessa lógica, o indivíduo é responsável pela sua própria sorte. A questão de provisão do futuro é tratada de forma racional pelas leis do mercado: quem pode, paga, compra seu plano particular de Previdência; os demais, no dizer de José Costa, a própria natureza encarrega-se de fulminá-los.<sup>420</sup>

Cumprir lembrar que a doutrina neoliberal começou a ser formulada logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde predominava o capitalismo. Essa doutrina, segundo Salvador, nasceu em forte oposição e como reação ao Estado Social. A partir da crise do modelo Keynesiano<sup>421</sup> - fordista<sup>422</sup>, em 1973, o mundo capitalista caiu em profunda recessão e a doutrina neoliberal passou a ser hegemônica com sua adoção, a partir de 1979, por Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos.<sup>423</sup>

---

<sup>419</sup> *Idem, ibidem*, p. 36.

<sup>420</sup> *Idem, ibidem*, p. 38.

<sup>421</sup> Referente à modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, 1936. Tais políticas propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos (SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 61).

<sup>422</sup> O fordismo envolve um padrão de acumulação e um modo de regulação da economia em que se combinam fortes ganhos de produtividade e crescimento do salário real. Teve origem em 1914, quando Henry Ford estabeleceu o dia de trabalho de oito horas e a recompensa de cinco dólares para os trabalhadores da linha de montagem automática, em sua fábrica localizada em Michigan e o termo “fordismo” foi cunhado na obra de Gramsci, *Americanismo e fordismo*, que o utilizou para caracterizar o sistema de produção e gestão empregado por Ford (*Idem, ibidem*).

<sup>423</sup> *Idem, ibidem*, p. 106.

A estratégia econômica do neoliberalismo<sup>424</sup> baseia-se no mercado e não mais na intervenção do Estado. Para tal mister, a principal missão é a privatização dos serviços e da produção controlados pelo poder público.

No plano ideológico, segundo Evilasio Salvador, o neoliberalismo traz a proposta de desregulamentação dos mercados financeiros, de produtos e do trabalho, conforme escreve:

Com isso, a dimensão financeira comanda as decisões das empresas a partir dos países centrais do capitalismo, enquanto os países periféricos passam a depender cada vez mais de sua capacidade de pagamento de investimentos e de empréstimos externos absorvidos domesticamente. Estes ficam sujeitos à lógica dos países centrais que tem o poder de definir a circulação do capital, sobretudo a partir das decisões das matrizes das empresas transnacionais.<sup>425</sup>

Em análise crítica do pensamento neoliberal, Potyara Pereira ressalta que essa corrente ideológica elegeu o *Welfare State e seus pilares* (pleno emprego, serviços sociais universais e proteção social básica garantida) como os grandes responsáveis pela crise econômica iniciada no final dos anos 70:

A receita para o enfrentamento do déficit é um brutal corte dos gastos públicos, liberando recursos para a inversão privada. Por fim, a crítica neoliberal acentua a noção de que a proteção social pública, sob a forma de política redistributiva, onera as classes possuidoras, aumentando o consumo das classes populares em detrimento da poupança interna. A solução, sob essa ótica, é reduzir ao máximo o efeito distributivo das políticas sociais.<sup>426</sup>

Nessa linha crítica em relação ao Estado de Bem Estar Social, a reavaliação do Welfare State traduz-se, sobretudo, em uma progressiva ruptura na própria concepção das políticas sociais. Nesse contexto, a Previdência Social aparece como um dos setores a serem descentralizados ou privatizados a fim de se possibilitar a expansão do capital na área de seguros, ampliando-se o mercado de capital.

---

<sup>424</sup> Navarro destaca quatro teses neoliberais: 1. Os déficits orçamentários estatais são intrinsecamente negativos para a economia, uma vez que absorvem a poupança nacional, aumentando todos os tipos de taxas de juros e diminuindo as taxas de investimentos financiadas com a poupança doméstica. 2. As intervenções do Estado regulando o mercado de trabalho são também intrinsecamente negativas, pois impõem rigidez para as contratações, dificultando o livre funcionamento do mercado e, com isso, a criação de empregos. 3. A proteção social garantida pelo Estado de Bem-Estar Social por meio de políticas redistributivas é considerada perniciosa para o desenvolvimento econômico, ao aumentar o consumo e diminuir a poupança da população. 4. O Estado nem deveria intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação do mercado financeiro, pois o livre fluxo de capitais garante mais eficiência redistributiva de recursos em escala internacional (NAVARRO, Vicenç. El Estado del bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución. *Revista de la Escuela*, Barcelona, n. 1, p. 17-48, maio 1995, *apud* SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 105).

<sup>425</sup> *Idem, ibidem*, p. 104-105.

<sup>426</sup> PEREIRA, Potyara. Estado, regulação social e controle democrático. In: SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 113.

O problema das aposentadorias, fundamentalmente, resultante das perspectivas de diminuição do número de ativos e da elevação do número de inativos, fundamentou a adoção, notadamente na França (Lei de 21 de agosto de 2003) e na Alemanha (11 de março de 2004), depois no Reino Unido, de reformas consistentes na essência em retardar a idade de acesso à aposentadoria, para alongar a duração das cotizações e reduzir os desembolsos; paralelamente, a ampliação do sistema dos fundos de pensão (Plano de Poupança Popular – PERP, criado na França em abril de 2004) introduz um movimento de substituição parcial de um sistema de repartição por um sistema de capitalização.<sup>427</sup>

Para melhor entendimento, torna-se necessário estabelecer as diferenças entre os dois modelos de financiamento do Sistema de Previdência, são eles: o de repartição e o de capitalização. A maioria dos países europeus adotou o modelo de repartição público básico e universal, ao lado de um complementar que pode ser público ou privado, os quais serão estudados no próximo item deste trabalho.

#### 5.2.1 A Previdência Complementar: Capitalização (LC nº 109, de 2001)

(...) ora, as políticas neoliberais, difundidas em todo o mundo no final do século XX, têm levado à transformação do direito universal à Previdência em mero direito de seguro privado. (Fábio Konder Comparato)

Um sistema que conjugue o público e o privado para promover e concretizar o bem-estar social é a alternativa apontada pelo Banco Mundial no seu Relatório de 1994, *Averting The Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth*, no qual é recomendado que se estruture a proteção social em três pilares, um obrigatório público, administrado pelo Estado, outro também obrigatório, mas administrado pelo setor privado, e um terceiro, voluntário e privado.<sup>428</sup> Tal diretriz está presente no sistema de Previdência Social, que conjuga o regime geral de filiação obrigatória constante do caput do art. 201 da CF/1988<sup>429</sup> e o regime complementar privado de filiação facultativa, regido pelas regras do Direito Privado e tem previsão constitucional no art. 202 e §§, cujo *caput* transcrevemos:

<sup>427</sup> CHEVALIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 78.

<sup>428</sup> COGGIOLA, Osvaldo, *Op. cit.* Disponível em: < [http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola\\_refprevi.doc](http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola_refprevi.doc) > Acesso em: 3 set. 2011.

<sup>429</sup> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:"

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.

A Previdência privada complementar não foi objeto de tratamento específico pelo Constituinte de 1988 nem por seus antecessores. Deve se observar que a Carta Magna, em sua versão original, apenas tratava, ao lado do RGPS, da possibilidade de instituição de seguro coletivo, complementar e facultativo, o qual deveria ser gerido pelo ente estatal. Somente em 16 de dezembro de 1998, com a EC nº 20, foram previstas leis complementares sobre a matéria, acrescentando-se o artigo 202, acima citado, às disposições constitucionais. Ou seja, a inserção se deu após a implementação das reformas previdenciárias constitucionais.

O sistema de Previdência Complementar não se confunde com o Sistema de Previdência Social, a despeito de ter sido inserido no artigo 202 acima, como sendo integrante da Seção III (“Da Previdência Social”), do Capítulo II (“Da Seguridade Social”), do Título VIII (“Da ordem Social”). A Previdência Complementar constitui um sistema de proteção social autônomo (como estatui o *caput* do art. 202), com provisionamento próprio (fundo de pensão), não se aplicando a ela os mesmos princípios jurídicos informadores que são próprios da Previdência Social.

As Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, regulamentam a Previdência complementar em nosso país. A primeira contém regras específicas dirigidas aos planos de benefícios geridos por entidades fechadas de Previdência complementar patrocinadas por unidades federadas e respectivos entes da administração direta e indireta. A Lei Complementar nº 109/2001, por seu turno, contém o regramento geral para a Previdência complementar e é aplicada subsidiariamente no âmbito de atuação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) patrocinadas pelos entes públicos ou suas estatais. A EFPC é a operadora do(s) plano(s) de benefícios, constituída na forma de sociedade civil ou a fundação, estruturada na forma do art. 35 da LC nº 109/01, sem fins lucrativos, que tenha por objeto operar plano de benefício de caráter previdenciário.

No *caput* do artigo 202, acima transcrito, estão expressas as características da Previdência privada, quais seja, a contratualidade<sup>430</sup> (baseada na constituição de reservas que garantam o benefício contratado) e a facultatividade (o regime de Previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao RGPS, será facultativo). O contrato de Previdência privada, portanto, é aperfeiçoado pelo acordo de vontades que se manifesta mediante a adesão do participante ao plano de benefícios instituído pelo patrocinador e administrado pela entidade de Previdência complementar.<sup>431</sup>

As principais diferenças existentes entre o Sistema de Previdência Social e o Sistema de Previdência Complementar, segundo Milton Vasques Thibau de Almeida são as seguintes:

a) o Sistema de Previdência Social adota o regime de repartição no seu financiamento, ao passo que o Sistema da Previdência Complementar adota o regime de capitalização; b) o Sistema da Previdência Social é administrado pelo Poder Público, ao passo que o Sistema da Previdência Complementar é administrado por entidades privadas que são definidas como “entidades (fechadas ou abertas) de Previdência complementar” e que são designadas como Fundos de Pensão; c) o Sistema da Previdência Social adota a filiação compulsória, com base no princípio da universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988), ao passo que o Sistema da Previdência Complementar adota a inscrição facultativa (artigos 40, §16, e 202, *caput*, com as redações da EC nº 20, de 1998), tecnicamente denominada de ‘adesão’, e que implica na possibilidade de o participante requerer sua desvinculação (resgate), sua permanência no plano mesmo após ter sido desligado do emprego junto à empresa patrocinadora (permanência), ou a transferência de sua reserva matemática para ser administrada por outra entidade de Previdência complementar (portabilidade).<sup>432</sup>

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou afirmando que a Previdência complementar é um contrato privado, no qual a relação jurídica, “embora de natureza previdenciária, se dá entre o beneficiário e a contratante.”<sup>433</sup> No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende que as questões afetas à Previdência complementar devem ser julgadas pela Justiça Comum e não pela

---

<sup>430</sup> O direito dos contratos, na constatação de Orlando Gomes, repousa em quatro princípios: o da autonomia de vontades; o do consensualismo; o da força obrigatória e o da boa fé. (GOMES, Orlando. *Contratos*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 25).

<sup>431</sup> MOREAU, Pierre. *Responsabilidade Jurídica na Previdência Complementar: responsabilidade na gestão dos recursos garantidores*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 62.

<sup>432</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *Fundamentos constitucionais da Previdência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 113-114.

<sup>433</sup> Agravo Regimental no RE nº 333.308-PE, Relator Min. Maurício Corrêa, 2.ª Turma, DJ de 2.8.2002.

Justiça do Trabalho, dado que as EFPC são de direito privado, mantendo com o trabalhador relação autônoma de direitos e obrigações na esfera civil<sup>434</sup>.

A Previdência privada integra o Sistema Nacional de Seguridade Social, oferecendo proteção complementar, que vai além das necessidades básicas<sup>435</sup> para albergar também as necessidades intermediárias em um nível mais elevado que o mínimo garantido pelo sistema básico. O funcionamento da Previdência complementar tem semelhanças com os sistemas de prestação de serviços de saúde pela iniciativa privada: cada um, de acordo com sua condição financeira, paga pela utilização de serviços de saúde em condições melhores do que os oferecidos pela rede pública de saúde a cargo do Estado. De forma similar é o que acontece na órbita do sistema previdenciário: aposenta-se melhor aquele que, por ter melhor remuneração, tem condições financeiras excedentes para poupar no mercado financeiro administrado pelos fundos previdenciários.

Sob a lógica da Previdência privada somente terão benefícios aqueles que possuírem melhores condições financeiras. A Previdência privada atua no setor de capitalização, dirigindo os recursos captados para grandes investimentos, em geral em ações de empresas multinacionais ou títulos estatais.

Cumprido lembrar que o setor de seguros é parte do sistema financeiro, conforme o artigo 192 da CF de 1988, que estabelece:

O Sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: (...) II – autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador.

Para Vicente Faleiros<sup>436</sup>, a Previdência privada pode ser operacionalizada por meio de entidades abertas ou de entidades fechadas para grupos específicos.

---

<sup>434</sup> Conflito de Competência nº 8450/PE, Relator Min. Vicente Leal, 3ª Seção, DJ de 29.5.1995.

<sup>435</sup> Os critérios relevantes para a identificação das necessidades básicas são: sofrimento ou dano, inevitabilidade e ausência de uma situação alternativa ou impossibilidade de uma situação futura substituinte, de acordo com uma previsão, mais realista possível. A definição de necessidades básicas não é simples, tampouco objetiva, dependendo do padrão cultural vigente e do desenvolvimento econômico de cada país, mas os elementos mínimos que devem ser buscados por meio de políticas sociais são, em qualquer parte, a saúde e a autonomia, cujo meio de satisfação está na Seguridade Social (LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 124-139).

<sup>436</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. *Op. cit.*, 2009, p. 196.

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) são também denominadas fundos de pensão, cujo objetivo, nos termos do art. 32 da LC nº 109, de 2001, é o de administrar e executar planos de benefícios de natureza previdenciária.

Os fundos de pensão ganham relevo no contexto da crise econômica e da polêmica em torno da reforma previdenciária, respondendo pela expectativa de se consolidarem como alternativa complementar à Previdência Social.

São 351 operadoras com cerca de 1,7 milhão de filiados responsáveis por uma carteira de investimentos da ordem de R\$ 140 bilhões, com variação percentual anual em torno de 10%, no caso dos 10 maiores fundos.<sup>437</sup>

Os Fundos de Investimento devem ser registrados na CVM e observar as regras que os regem, também estabelecidas pela CVM, sendo que hoje se encontram consolidadas na Instrução CVM, 409, de 18 de agosto de 2004, alteradas pelas Instruções CVM n. 411, de 2004, 413, de 2004, 450, de 2007, 456, de 2007 e 465, de 2008.

No caso dos fundos de pensão, o órgão regulador e fiscalizador é a SPC (Secretaria de Previdência Complementar), do Ministério da Previdência e Assistência Social e, no caso das entidades abertas, é a SUSEP (Superintendência de Seguros Privados), do Ministério da Fazenda.

No sistema previdenciário por capitalização, os critérios são atuariais: o valor da aposentadoria depende apenas do valor e do tempo de contribuição.

Nesse sistema a tendência é a concentração de renda, na medida em que a renda futura depende exclusivamente da renda e da capacidade de poupança passadas<sup>438</sup>.

Quanto às entidades abertas, de acordo com o disposto no art. 36 da LC nº 109, de 2001, ... *são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e tem por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas.* As Entidades Abertas de Previdência

---

<sup>437</sup> SILVA, Ademir Alves da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 229.

<sup>438</sup> Como gestoras de recursos financeiros que pertencem a terceiros, as entidades de previdência privada estão submetidas a uma série de critérios normativos para o exercício das suas atividades, inicialmente impostos por meio da Lei Complementar nº 109, de 2001, que, no seu art. 7º, assim determina: “os planos de benefícios atenderão a padrões mínimos fixados pelo órgão regulador e fiscalizador, com o objetivo de assegurar transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial”.

Complementar (EAPC) são franqueadas a qualquer participante, independentemente de vínculo laboral ou associativo.

Uadi Lammêgo Bulos apresenta as características gerais da Previdência complementar, de acordo com as seguintes orientações:

Tem caráter complementar, pois visa atender àqueles que não estão ligados ao regime geral previdenciário do art. 201; - é autônoma, pois não se vincula ao regime geral de Previdência Social; - é facultativa, pois, em virtude de sua não obrigatoriedade, filia-se a ela quem quiser; - efetiva-se por meio de contrato, funcionando como uma espécie de reserva para garantir o benefício contratado; e - foi regulamentada pela Lei Complementar n. 109, de 15 de dezembro de 1998, que estatui suas diretrizes específicas.<sup>439</sup>

É evidente que a Previdência privada é um direito de todos os que podem por ela pagar e desfrutar de uma vida mais digna. O que se pretende refutar é a tendência privatizante e reducionista de direitos que é apresentada como solução para a crise previdenciária e a entrega de um dever social que está, inerentemente, a cargo do Estado.

Nesse contexto, Sara Granemann destaca o fato de que a Previdência privada é uma forma privilegiada de realização do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo, não sendo expressão de luta do trabalho contra o capital por melhores condições de vida e de trabalho e por proteção na velhice:

A Previdência Privada constitui uma estratégia do alargamento das bases de acumulação capitalista e de financeirização das lutas e dos direitos dos trabalhadores, reforçando uma “aristocracia operário-trabalhadora” que passa a administrar partes do capital financeiro.<sup>440</sup>

É no mercado, segundo essa linha de pensamento, que deve ser *comprado* o benefício de aposentadoria, o seguro-saúde e os demais benefícios, que são transformados em um produto financeiro. O risco dessa conduta privatista é o aumento das desigualdades de renda, sendo os fundos de pensão os principais atores dos mercados financeiros e, segundo Faleiros, torna mais evidente a crise social:

(...) o aprofundamento da segregação social entre ricos e pobres, o que contraria os fundamentos das primeiras propostas de Seguridade Social, que defendiam uma Solidariedade Social entre grupos e classes para garantia de um mínimo condigno para todos. O eixo central da Previdência privada é a capitalização, ou seja, a atribuição de uma renda definida pelo valor que os investimentos proporcionariam por meio do tempo às

<sup>439</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1293.

<sup>440</sup> GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da “previdência privada”*. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Tese de Doutorado.

contribuições individuais, após o cálculo das taxas de mortalidade e de expectativa de vida dos contribuintes.<sup>441</sup>

As desigualdades de renda se expressam de modo intenso na situação dos mais idosos, que vivem uma etapa crucial no que tange à necessidade de proteção previdenciária. Os estudos sobre a privatização dão ênfase crítica ao fato de que no Brasil a Previdência Social funciona em regime de repartição simples, com transferência de renda entre os indivíduos da mesma geração e com trabalhadores em atividade financiando os ativos.

Esse sistema de repartição simples, baseado no crescimento das despesas de acordo com o aumento das receitas, não prioriza a formação de reservas ou fundos. É conhecido como “pacto de gerações”, também chamado “Solidariedade intra-gerações”, no sentido de que os benefícios de uma geração são garantidos pelas contribuições da geração seguinte (a distribuição do benefício está vinculada à entrada das contribuições, dependendo do número de ativos que mantém os inativos).

No contexto político de defesa da privatização, da redução do Estado e de valorização do mercado, na área previdenciária, o objetivo do governo é a privatização, por meio do regime de capitalização<sup>442</sup>, igualando o que cada um pagou com o que receberá.<sup>443</sup>

Melhor dizendo: o modelo de repartição simples que deve ser mantido é o sistema de Previdência Social de Solidariedade intergeracional e de ativos/inativos, segundo o qual o pagamento dos benefícios aos aposentados é feito com o montante arrecadado dos contribuintes, sem que haja necessariamente uma reserva. Já no modelo de capitalização, o sistema de pagamento de aposentadoria se faz por meio de um fundo individual aplicado em instituições financeiras, que retribuem as contribuições de acordo com o rendimento das aplicações após determinado período de anos combinado com a idade. Há um adicional para a administração do fundo.

---

<sup>441</sup> FALEIROS, Vicente de Paula, *Op. cit.*, 2009, p. 173.

<sup>442</sup> O regime de capitalização foi implementado em alguns países da América Latina como no Chile (1980), na Bolívia (1996), em El Salvador (1996) e no México (1995), conforme escreve Mesa Lago. Em outros países como na Argentina e no Uruguai, os modelos são mistos, público e privado, enquanto na Colômbia e Peru há modelos paralelos (FALEIROS, Vicente de Paula, *Op. cit.*, 2009, p. 197).

<sup>443</sup> Chama atenção no texto os argumentos e tabelas utilizadas para justificar o esgotamento do sistema brasileiro, de autoria do FMI, denominado “Relatório Brasil: opções para Reforma da Seguridade Social”. Neste mesmo artigo, encontra-se a justificativa da existência de uma Previdência Pública, para os pobres, e outra, privada, para os mais abastados (*Revista de Previdência Social*, v. 206, n. 15, jan. 1998).

Para os cultores das ideias reformistas a única solução para evitar os predadores políticos é o abandono do sistema de repartição em favor do sistema de capitalização previdenciária. A transformação do sistema em capitalização individual, por evidente, aniquila o principal fundamento de todo e qualquer sistema de Previdência Social, qual seja, o caráter solidário fundado na norma constitucional.<sup>444</sup> A defesa do regime de capitalização e o discurso reformista encontram oposição em diversos autores brasileiros, entre os quais Vicente de Paula Faleiros, cujo posicionamento expõe a seguir:

A pregação neoliberal na defesa do regime de capitalização não leva em conta a questão da equidade. Na formulação de uma política para a Previdência Social. Ao contrário, salienta a desigualdade como algo natural e que se expressa no mercado.<sup>445</sup>

De acordo com Faleiros, a Previdência Social deve ser considerada como fator de distribuição de renda àqueles cidadãos que não possuem nenhuma perspectiva ao final de suas atividades. Essa é a tônica da Solidariedade, da efetividade do direito social à Previdência Social, segundo interpretação de Claudio Lozano, da Argentina, quando escreve:

(...) a ideia de mercado aplicada no campo das políticas sociais funda-se na resolução individual e provisional com base na capacidade de contribuição que cada um possui (...) sendo a consequência o abandono de importantes setores populacionais a uma situação de desproteção e precariedade.<sup>446</sup>

Para se compreender as ideias sustentadas por esses autores, em prol da preservação da Solidariedade na Previdência, urge considerar que a Argentina privatizou, em 1994, seu sistema de Previdência Social, instituindo as chamadas “Cajas de Ahorro y Pensiones”, apoiadas no sistema de capitalização individual (poupança) adotado por esse país.

Até mesmo alguns teóricos pertencentes à base governista, à época, como José Serra, em seu artigo denominado “Privatização na Previdência: mito e realidade”, expôs as razões pelas quais entende descabida a privatização do sistema previdenciário:

<sup>444</sup> COSTA, José Ricardo Caetano, *Op. cit.*, 2001, p. 91.

<sup>445</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social e Neoliberalismo, *Universidade e Sociedade*, n. 6, p. 90, jul. 1994.

<sup>446</sup> LOZANO, Cláudio. Los Efectos del Ajuste Neoliberal: Bloque Dominante, Desempleo y Pobreza en la Argentina Actual. In: CARRION *et alli*. *Globalização, Neoliberalismo, Privatizações: quem decide este jogo?* Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS/CEDESP, 1998, p. 163.

A razão é simples, incrivelmente simples: o INSS, remunera cerca de 12 milhões de pessoas, entre aposentados e pensionistas. Todas elas já tem direitos adquiridos. De onde vem a receita para pagá-los? Principalmente dos não-aposentados (e suas empresas) que recolhem para o INSS. Pois bem, caso a Previdência seja privatizada, como no Chile, os atuais contribuintes do sistema encaminharão sua contribuição para alguma entidade privada, não mais para o INSS. De onde sairá, então, o dinheiro para pagar as aposentadorias e pensões? Evidentemente, do aumento de outros impostos, ou, o que é mais provável, do aumento de endividamento público. Ou seja, a privatização faria crescer o déficit público a curto e médio prazos.<sup>447</sup>

Na concepção neoliberal, denota-se que a Solidariedade Social resta desaparecida, dando lugar ao individualismo, onde não se vislumbra a preocupação com aqueles que não podem prover suas necessidades, quando inválidos ou em idade avançada.

Na ótica do pensamento privatizante o sistema de repartição simples financia pagamentos a pessoas que não trabalham. No intuito de justificar essa linha de raciocínio Friedman chega a definir a Previdência Social como “um programa especial de transferência de pagamentos”, taxando a contribuição como “um imposto sobre o trabalho, que desencoraja empregadores a contratarem trabalhadores e desestimula as pessoas a procurarem emprego”.<sup>448</sup>

A ideia trazida pelos defensores da privatização é calcada no individualismo e na livre concorrência do mercado, sendo vedada a interferência do Estado em questões que digam respeito à proteção do trabalho. Esse raciocínio é também aplicado no campo da Previdência Social.

Parece-nos evidente que o direito à Previdência Social é um direito a ser gerido pelo Estado, visto que se trata de um interesse coletivo constitucionalmente tutelado, não se podendo deixar a administração desse direito no âmbito da iniciativa privada. O regime de capitalização individual fundamenta-se no individualismo e no poder econômico dos interessados. É, certamente, um direito dos que tem posses, e, por conseguinte, legítimo, mas não está ao alcance dos menos afortunados.

A busca irrefreável pela transferência da responsabilidade pública para a iniciativa privada ou ao mercado está em contradição com a intenção e formulação originária da Carta Política de 1988 que elegeu a Solidariedade como referencial orientador das regras da Previdência Social.

---

<sup>447</sup> *Revista de Previdência Social*, LTr., jul., p. 551, 1992.

<sup>448</sup> FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 112.

A propósito, Wladimir Novaes Martinez chama atenção para o fator de que a Previdência Social é o ponto mais expressivo da Solidariedade, ou seja,

Ao mesmo tempo, pessoas com maior capacidade contributiva aportam recursos a favor de si e de outros seres humanos sem essa força de contribuição. Gerações na atividade e aptas para o trabalho contribuem em benefício de inativos ou incapazes. Filiados ao regime urbano, em prol dos rurais; regiões mais desenvolvidas colaboram com áreas economicamente carentes e assim por diante.<sup>449</sup>

Desse modo, ainda que as normas reformadoras implantadas para a solução dos problemas decorrentes do envelhecimento populacional indiquem a abertura da gestão previdenciária a entidades privadas, a Previdência Social não perde a sua natureza de atividade pública. Resta evidente que a pretensão de privatizar o sistema de Previdência Social, considerando tão somente dados econômico-financeiros e infringindo os princípios norteadores do sistema, deve ser repudiada.

Como disse o Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari<sup>450</sup>, é geral o reconhecimento de que existem deficiências que devem ser corrigidas no sistema de financiamento da Previdência. Contudo, as falhas reconhecidas não podem conduzir ao afastamento dos princípios e ao tratamento do tema como um problema puramente econômico-financeiro.

Haverá de existir coerência entre as reformas necessárias e os princípios basilares da Previdência Social, a universalidade e a Solidariedade. Sob o pretexto da inviabilidade do sistema, poderemos ver destruídas as conquistas alcançadas e qualquer possibilidade de viabilização de um envelhecimento com dignidade.

Ensina Jacques Chevallier que a oposição que existe entre essas duas axiologias (público e privado) cria a tensão dinâmica de que a sociedade necessita para existir. Correlativamente, porém, normas diferentes são chamadas a reger a gestão pública e a gestão privada:

A administração pública se encontra submetida seja a um regime jurídico globalmente derogatório do direito comum, seja ao menos a regras parcialmente específicas, a despeito dos princípios da *Rule of law*; mais generalizante, porque o seu sistema de valores é diferente, a administração pública não poderá se referir aos mesmos preceitos de gestão que a empresa privada.<sup>451</sup>

---

<sup>449</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. *A Seguridade Social na Constituição Federal*. São Paulo: LTr, 1989, p. 31.

<sup>450</sup> FABRÍCIO, Adroaldo Furtado *et al.* *Previdência ou imprevidência?* 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 8.

<sup>451</sup> CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 82.

As diferenças entre os sistemas público e o privado tem fundamentação diametralmente opostas e reenviam a argumentação a axiologias opostas: o sistema público é dominado pelo interesse geral; é o princípio de universalização que permite, no caso da Previdência Social, alcançar a integração dos beneficiários do sistema. O sistema privado (capitalização) é, ao contrário, dominado pelo interesse particular: ele dá a cada um a possibilidade de perseguir a realização de sua poupança individual, com garantia de uma autonomia individual.

Cumprido registrar que, por ocasião do fechamento deste trabalho, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei 1992/2007, que regulamenta a Previdência complementar dos servidores públicos. O Projeto privatiza parte da Previdência dos servidores pela transferência, dos RPPS para os fundos de pensão, da parcela de remuneração que fica acima do teto do RGPS, ou seja, limita a aposentadoria dos servidores contratados após o início do funcionamento da entidade de Previdência complementar, ao limite do RGPS (em novembro deste ano de 2011, estipulado em R\$-3.691,74). Caso queira receber uma aposentadoria maior, o servidor público deverá aderir ao plano de aposentadoria complementar, a ser gerido pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP), instituída pela futura lei<sup>452</sup>. A alíquota de contribuição do trabalhador será definida por ele próprio, ao passo que a contribuição do poder público será limitada a 7,5%. Sem adentrar na análise da constitucionalidade da medida, julgamos que ela reflete (ainda que de forma parcial) a tendência de privatização que está sendo imposta na Previdência dos servidores públicos (RPPS).

Essa tendência, em andamento no âmbito mundial, reduz a Previdência Social a um benefício universal básico e que as necessidades intermediárias sejam cobertas diretamente pelo trabalhador, com contribuições obrigatórias ou voluntárias para companhias ou fundos privados.

Assim considerada, a Previdência Complementar pode-se constituir instrumento de garantia da tranquilidade da velhice mas não tem o alcance e a

---

<sup>452</sup> O modelo desenvolvido pelo governo para o Funpresp é muito próximo daquele de fundos de pensão das estatais, como PETROS (da Petrobras), PREVI (do Banco do Brasil) e FUNCEF (da Caixa Econômica Federal). As diferenças residem pela maior participação estatal, além do aporte inicial do Tesouro, os funcionários de apoio na gestão deverão ser concursados (Disponível em: <http://jusprev.jusbrasil.com.br/noticias/2813892/previdencia-complementar-para-os-servidores>. Acesso em: 24 ago. 2011).

função distributiva que é inerente à Previdência Pública (a Solidariedade entre gerações, o caráter distributivo da Previdência e a referência no trabalho realizado como forma de resguardar-se e à sua família). Não temos dúvidas no sentido de que a Previdência Complementar pode conviver com o sistema público, desde que sejam estabelecidas as nítidas distinções entre os regimes, sobretudo quanto à observância das normas de ordem pública que regem o RGPS como também, em diversos aspectos, o RPPS. A transição de um sistema de repartição solidário para um sistema de capitalização, como foi feita em países da América do Sul, é contraditória com o objetivo da Seguridade Social em garantir e promover a justiça social: rompe-se com o pacto social intergeracional, o que resulta na desagregação dos princípios da Solidariedade Social.

Essa nova forma de privatização desenvolve mecanismos de exclusão social, que apartam uma grande parte da população sem renda e sem trabalho. O principal referencial passa a ser a renda do capital que o trabalhador conseguir amearhar durante sua vida laboral. A velhice deixa de ser um tema social e é desclassificado para o plano individual, como mero direito de seguro privado.

### 5.3 A GARANTIA FINANCEIRA PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL

Analisando a Previdência Social no Brasil, com destaque para conquistas contempladas pela Constituição de 1988, vislumbramos o advento de reformas feitas por meio de Emendas Constitucionais que vem eliminando algumas dessas conquistas e apontam para um caminho de privatização do sistema previdenciário brasileiro, assunto tratado no item anterior.

Utilizando-nos de referencial teórico cujos doutrinadores dão ênfase à coesão ou Solidariedade Social como pilares do sistema previdenciário, alguns aspectos merecem relevo na análise do tema sob o enfoque dos direitos sociais fundamentais:

- a) enquanto o seguro social tem como fundamentos a universalidade, a tendência privatista proclama a viabilidade de um seguro privado, individual, sujeito às Leis do mercado;
- b) a Solidariedade cede lugar à individualidade dos contribuintes;
- c) o financiamento da Previdência não é deficitário como se proclama;
- d) os direitos adquiridos devem ser preservados;
- e) as reformas previdenciárias quebram os fundamentos do contrato estabelecido no trabalho e entendem que os direitos e garantias sociais, de modo geral, são privilégios a serem extirpados do sistema previdenciário.

As reformas previdenciárias empreendidas têm propósitos e mecanismos semelhantes em todo mundo, embora em cada país assumam reações diferentes. O propósito primordial é o de mudar a estruturação do sistema de Bem-Estar Social, com a diminuição do papel do Estado (o Estado mínimo).

Os argumentos de cunho econômico têm sustentado a implementação das reformas previdenciárias: a existência de déficit nos cofres da Previdência, a falência do sistema e a imensa dívida que impedem o pagamento dos benefícios aos segurados que forem para a inatividade em período não longínquo.

No debate sobre a conveniência ou não de realizar reformas das regras de aposentadoria da Previdência Social, torna-se necessário estabelecer correções e ponderações nas conclusões estatísticas amplamente divulgadas pelos que defendem as ideias reformistas: a) se computadas corretamente as fontes de receita no denominado orçamento da Seguridade Social, atribuindo-lhe as contribuições hoje registradas na contabilidade do Tesouro e, mais ainda, b) da despesa da Previdência fossem retirados itens que deveriam ser considerados estritamente assistenciais, então, no limite, a Previdência seria até mesmo superavitária. No caso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do INSS, por exemplo, o déficit foi influenciado pela incorporação de benefícios assistenciais, que acentuaram seu caráter distributivo, particularmente após a Constituição de 1988. Em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), um conjunto de regras, que deu aos servidores públicos direitos não extensivos aos trabalhadores do setor privado<sup>453</sup>.

Pela análise dos defensores das reformas, e, portanto, do Governo brasileiro, os argumentos acima não podem prevalecer por algumas razões, entre as quais as seguintes:

(...) o que se discute quando se fala na Previdência não é uma questão contábil, mas um problema concreto pode-se dizer mesmo um problema físico: nos próximos 30-40 anos, no Brasil, haverá cada vez mais aposentados e pensionistas a serem sustentados e as regras de aposentadoria deveriam se adaptar a essa realidade, sob pena de tornarmos excessivamente onerosa a conta a ser paga pela geração dos nossos filhos. Não deveria ser algo tão difícil de entender.<sup>454</sup>

Entretanto, é difícil de entender que o problema seja estritamente econômico. Denota-se que a preocupação dos mentores das reformas é com o

---

<sup>453</sup> Revista Brasileira de Economia - RBE, Rio de Janeiro, v.59, n. 3, p. 295-334, jul./set., 2005.

<sup>454</sup> GIAMBIAGI, Fabio. *Op. cit.*, 2010, p. 64.

resultado fiscal geral, de contabilização como um todo, desprezando e desconsiderando o que a própria CF de 1988 estabeleceu em termos de vinculação de receitas para a Seguridade Social.

### 5.3.1 **Diversidade de fontes de custeio entre os Regimes Previdenciários: RGPS e RPPS**

Distinguem-se dois modelos de Previdência Social no Brasil: o Regime Geral (RGPS), que abarca todos os trabalhadores da iniciativa privada (assim como outras pessoas que voluntariamente podem filiar-se), gerido pelo INSS e o Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPPS), organizado por cada uma das entidades estatais. Na razões elencadas sobre a falência na Previdência Social, desconsidera-se um ponto importante: os dois regimes principais são totalmente diversos, como serão estabelecidas as diferenças entre a Previdência pública (RGPS) e a Previdência dos servidores públicos (RPPS)<sup>455</sup>, como é o caso dos servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário).

O RGPS tem seu perfil constitucional descrito no art. 201 e foi regulamentado pela Lei nº 8.213, de 24.7.1991.

A filiação, como regra geral, é obrigatória<sup>456</sup>. A obrigatoriedade de filiação é a principal característica que exclui sua natureza privada contratual, reforçando sua diferenciação em relação aos seguros privados. Tal obrigatoriedade significa que as pessoas que estejam em determinadas condições estipuladas pela lei não se podem furtar a ser sujeitas de uma relação jurídica que se instaura em virtude da própria lei.

A obrigatoriedade abrange não apenas os segurados, como também o órgão segurador, que não seleciona as pessoas com as quais manterá a relação jurídica assecuratória, desde que elas reúnam as condições objetivas previstas pela lei.<sup>457</sup>

---

<sup>455</sup> No tocante ao financiamento dos RPPS, realizou-se a unificação das regras de contribuição de todos os regimes existentes fixando a alíquota em 11% dos vencimentos de cada servidor, sem teto de contribuição.

<sup>456</sup> A filiação à previdência social decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada para os segurados obrigatórios e da inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição para os segurados facultativos. Art. 20, parágrafo único do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999).

<sup>457</sup> CARDONE, Marly A, *Op. cit.*, 2011, p. 15.

A relação forma-se *ope legis*, conforme se lê do §1º do art. 20 do Decreto nº 3.048, de 12.5.1999, que baixou o Regulamento da Previdência Social: “A filiação à Previdência Social decorre automaticamente do exercício da atividade remunerada para os segurados obrigatórios, observado o disposto no §2º, e da inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição para o segurado facultativo”. É o que se denomina de *automatismo da relação de Previdência Social*.

Não há que confundir essa relação jurídica criada pela lei com o seguro privado obrigatório. Esse último, ainda que estabelecido por meio de um contrato de adesão<sup>458</sup>, é sempre resultante de um negócio jurídico que é contratual. Estabelecendo a diferença entre o seguro social e as outras formas de Previdência, leciona Orlando Gomes:

O seguro social não é, com efeito, o ato de autonomia privada, gravitando, ao contrário, na órbita do direito público como uma relação jurídica predefinida na lei, a que aderem, sem opção, as partes. Daí dizer-se que se constitui *ope legis*. Seu fato gerador não seria, pois, um acordo de vontades entre partes, mas um simples evento a que a lei coliga determinados efeitos jurídicos (...) Na relação de Previdência social não é o acordo de vontades a sua força propulsora; conseqüentemente, a relação não pode ser contratual<sup>459</sup>.

O seguro, pois, é social, sob dois aspectos: porque cobre um risco que afeta indiretamente também a coletividade e porque esta contribui para o seu financiamento. Em face do interesse coletivo, o Estado estabelece por meio da lei a relação jurídica de tutela do economicamente fraco em face das contingências humanas, tomando para si a administração de todo o sistema. O seguro não se torna social porque o Estado o administra, mas pelo fato de ser social é que o Estado tem o dever em administrá-lo.

O RGPS, de caráter contributivo, encontra-se estruturado na fórmula da repartição simples e é informado pelo princípio da Solidariedade. O benefício é definido, mas limitado a um mínimo e a um máximo e o reajuste é feito pelo critério estabelecido em lei<sup>460</sup>, sem vinculação entre proventos e salários dos empregados em atividade.

<sup>458</sup> GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 428.

<sup>459</sup> GOMES, Orlando *et al.* *Aspectos Jurídicos da Nova Previdência*: simpósio promovido pelo Instituto de Direito Social. São Paulo: LTr, 1980, p. 30.

<sup>460</sup> Lei nº 8.213/1991. Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Incluído pela Lei nº 11.430, de 2006).

Da leitura do art. 201, da CF, extraem-se os princípios da contributividade, da compulsoriedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, a seguir:

A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da Lei, a: [...]

Envolvendo cerca de 23 milhões de benefícios em manutenção com valor total mensal pago de aproximadamente R\$16,3 bilhões<sup>461</sup>, o RGPS está, certamente, entre os maiores sistemas de Previdência Social pública do mundo, cobrindo 53,8 milhões de trabalhadores com proteção social previdenciária, no Brasil, em 2007.<sup>462</sup>

O RGPS abrange tanto os trabalhadores urbanos, quanto os rurais, integrando o seu rol de segurados obrigatórios: o trabalhador empregado (inclusive os empregados públicos); o empregado doméstico; o contribuinte individual (categoria de trabalhadores por conta própria, em que figuram, dentre outros, o trabalhador autônomo, o eventual, o empresário e o ministro de confissão religiosa); o trabalhador avulso e o segurado especial. A regra é que estão vinculados ao RGPS todos os trabalhadores que exerçam atividade remunerada e que, simultaneamente, não estejam filiados a regimes próprios de Previdência.

Já o RPPS é instituído pelos entes da Federação. Segundo a Constituição Federal, a Previdência é uma das matérias em que os Estados, Distrito Federal e a União possuem competência concorrente para legislar. A Lei nº 9.717 de 1998 (Lei Geral da Previdência Pública), dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios dos servidores de todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal.

Os regimes próprios passaram a ser contributivos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, mas são considerados por alguns doutrinadores modelo de justiça social às avessas<sup>463</sup> porque financiam aposentadorias vultosas tendo em vista as regras especiais e peculiares das normas constitucionais relacionadas à Previdência no Setor Público.

---

<sup>461</sup> *BOLETIM Estatístico da Previdência Social*, v. 14, n. 3, mar. 2009.

<sup>462</sup> IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2007.

<sup>463</sup> BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência (Ascensão e Queda de um Regime de Erros e Privilégios). *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 20, dez./jan./fev. 2009/2010.

O art. 40, da CF de 1988, que regula a Previdência Social dos servidores públicos, também faz referência expressa aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como ao da Solidariedade, deixando implícito o da obrigatoriedade de participação:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de Previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, de 19.12.2003).

As diferenças são patentes entre os dois regimes previdenciários. De acordo com a leitura do texto constitucional, no que diz respeito ao RPPS, poderiam ser elencadas, entre outras, as seguintes características:

- a) No tocante ao financiamento dos RPPS realizou-se a unificação das regras de contribuição de todos os regimes existentes fixando a alíquota em 11% dos vencimentos de cada servidor, sem teto de contribuição;
- b) Além da contabilização em dobro por parte da União e a cobrança previdenciária dos inativos, os servidores que se aposentaram ou se tornaram pensionistas a partir de 19 de dezembro de 2003<sup>464</sup> pagam 11% sobre os valores que superem o teto de benefício do RGPS, e os que já estavam nessa condição passaram a contribuir com 11% sobre a parcela de proventos que supere 60% do teto de aposentadoria do RGPS;
- c) As aposentadorias no RPPS são integrais e paritárias<sup>465</sup> ainda em grande número dos benefícios pagos e a pagar no futuro, tendo em vista a preservação de direitos de servidores conquistados sob a égide das normas anteriores à vigência das reformas previdenciárias no setor público;
- d) Abolidas pela Emenda Constitucional 41/2003, foram mantidas para os servidores que tenham ingressado no serviço público antes do referido ato normativo, desde que preenchidos determinados requisitos previstos em suas regras de transição;
- e) Reconheceu-se a proteção a situações de direito adquirido, bem como foram previstas regras de transição, de forma a beneficiar quem não tivesse ainda direito adquirido às normas anteriores.

---

<sup>464</sup> A reforma previdenciária de 2003 foi uma espécie de complemento da reforma de 1998. Ela resultou, resumidamente, em três medidas: a) elevou o teto de contribuição e de benefícios do INSS; b) antecipou, já para aqueles que estavam na ativa no serviço público, o princípio da idade mínima, antes adotado apenas para os novos entrantes, mantendo 60 anos no caso dos homens e 55 anos no da mulheres e cancelando a regra de transição; c) representou uma taxação de 11% incidente sobre o adicional que excedesse o teto de aposentadoria do INSS.

<sup>465</sup> O §8º do art. 40 da CF/1988 manteve a vinculação entre a revisão dos proventos de aposentadorias e as pensões e as modificações da remuneração dos servidores em atividade, com a extensão aos aposentados e pensionistas de quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade.

Convém lembrar que as fontes de recursos são diversas nos regimes geral e próprios dos servidores públicos. Essa inclusão como um todo orçamentário não expressa a realidade da Previdência Social no Brasil, haja vista que os servidores públicos estão sob a égide de normas constitucionais próprias, não similares com o RGPS.

De fato, no OSS (Orçamento da Seguridade Social) estão incluídas as contribuições dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) dos servidores públicos federais e a contribuição dos militares, cujas peculiaridades são distintas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

É inegável que a diferença de regime jurídico entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada gera distanciamento abissal entre as duas categorias.

Escreve Luís Roberto Barroso:

Sem embargo das peculiaridades da carreira no serviço público, que mereceram tratamento constitucional próprio, as especificidades existentes não fornecem fundamento razoável para a extensão e intensidade da desequiparação.

(...) No sistema previdenciário vigente no Brasil, um número reduzido de servidores públicos absorve a maior porção dos recursos com o custeio de suas aposentadorias. E isso, em grande parte dos casos, sem haverem contribuído ou havendo contribuído de maneira insuficiente.<sup>466</sup>

Nessa crítica não está em apreciação a justiça ou injustiça dos direitos pagos aos servidores públicos por força das normas próprias, nem tampouco os direitos estatutários próprios, pois que todos esses direitos foram resultantes de conquistas constitucionais e derivadas de peculiares condições de trabalho que são consectárias da atividade e das funções públicas.

O servidor público estatutário está sujeito a regras constitucionais peculiares tais como: responsabilidade administrativa, penal e civil no desempenho do cargo público; sanções por improbidade administrativa; normas relativas à estabilidade, estágio probatório, proibição de acumulação remunerada de cargos públicos; normas relativas ao ingresso, concurso público, entre outras. No campo das responsabilidades criminais são tipificadas condutas próprias cuja criminalização exsurge na condição de agente público, nos termos dispostos no art. 327 do Código Penal Brasileiro.

---

<sup>466</sup> BARROSO, Luís Roberto, *Op. cit.*, 2009/2010.

As conquistas no setor público previdenciário foram alcançadas pela CF de 1988 e devem ser analisadas de modo particular e dentro das características e princípios próprios da Administração Pública.

Sem descuidar da importância do regime dos servidores, a nossa análise se volta para o RGPS, regime de incidência geral, de maior alcance para o enfrentamento da problemática do envelhecimento populacional e as questões previdenciárias.

Os dois sistemas, por conseguinte, devem ser tratados diferencialmente, de modo que cada qual encontre a posição atuarial que atenda aos interesses dos segurados e dê viabilidade ao sistema. Evidentemente que existem distorções se somados e contabilizados os custos dos regimes de forma conjunta, somados os dois setores, como se fossem iguais, resultando em dados inverídicos, que tem sido contestados conforme se verificará a seguir.

Os salários pagos pelos Regimes Próprios e que podem alcançar o valor do teto do Ministro do Supremo Tribunal Federal<sup>467</sup>, evidentemente, não são os pagos pelo RGPS, para o qual a Constituição Federal fixou um teto muito abaixo do estabelecido constitucionalmente para a categoria específica dos servidores públicos.

Como revelam os dados do SIAFI/SIGA (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo), as despesas com inativos e pensionistas da União, pagas com recursos da Seguridade Social, em 2007, totalizaram R\$-50,3 bilhões, o que representou 16,50% do montante gasto nas funções orçamentárias de Previdência, Assistência Social e saúde.

As receitas advindas da contribuição da União para o RPPS, da contribuição previdenciária dos servidores e da contribuição para o custeio da

---

<sup>467</sup> Art. 37, XI da CF/1988: A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (*Inciso XI com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003*).

pensão dos militares totalizaram 17,8 bilhões, donde resulta uma diferença de R\$ 32,5 bilhões, ou seja, 52,88% das despesas previdenciárias dos servidores públicos federais, que são de responsabilidade da União, foram custeadas com as fontes de recursos estabelecidos exclusivamente para as políticas da Seguridade Social, como revelam os dados do SIAFI/SIGA (criado pelo Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003, o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal, organiza sob a forma de sistema as atividades de gestão de documentos de arquivo no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal).

Com os recursos da Seguridade Social o governo também paga os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais que, por princípios constitucionais, não incluíam esse tipo de gasto (Tabela 6).

Tabela 3 – Distribuição dos gastos da Seguridade Social de programas / ações selecionados - 2003/2007<sup>468</sup>.

<b>Ano</b>	<b>RGPS</b>	<b>BPC e RMV</b>	<b>Atendimento hospitalar SUS</b>	<b>Inativos e Pensionistas da União</b>	<b>Programa Voluntário de Renda</b>
2003	58,83%	2,49%	7,32%	18,39%	2,19%
2004	51,66%	3,57%	6,45%	17,94%	3,19%
2005	59,35%	3,89%	6,22%	17,27%	2,92%
2006	58,80%	4,21%	6,48%	16,37%	2,71%
2007	58,30%	4,42%	6,68%	16,50%	3,02%

Apesar de serem legítimas as despesas com inativos e com pensionistas da União, como de resto são legítimos tantos outros gastos do Orçamento, tais despesas deveriam pertencer ao Orçamento Geral, não o da Seguridade Social, eis que o Geral é financiado por tributos e não por recursos específicos da política de proteção do conjunto da sociedade sob o regime geral previdenciário.

Reforçamos esse argumento quando afirmamos que a Constituição de 1988 não incluiu a Previdência do servidor público no capítulo específico que trata da Seguridade Social.

<sup>468</sup> SIAFI/SIDOR/SIGA (In: SALVADOR, Evilasio de. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 258).

Atualmente, os regimes próprios garantem proteção previdenciária a 9.264.238 beneficiários, entre ativos, inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e de 1.743 municípios, conforme tabela 4.

Tabela 4 - Distribuição dos servidores por ente federado com RPPS<sup>469</sup>.

<b>Ente</b>	<b>Ativos</b>	<b>Inativos</b>	<b>Pensionistas</b>	<b>Total</b>
União	1.129.280	530.695	452.647	2.112.622
Estados	2.724.556	1.166.650	452.080	4.343.286
Municípios	2.249.698	407.950	150.682	2.808.329
<b>Total</b>	<b>6.103.534</b>	<b>2.105.295</b>	<b>1.055.049</b>	<b>9.264.238</b>

Para Vaz e Martins, essas práticas orçamentárias esvaziam a Seguridade Social, tendo em vista que referem-se a um encargo patronal do setor público para atendimento de um pessoal específico, com requisitos, critérios, contribuições e exigências diferenciadas do RGPS:

Essas despesas são contabilizadas como Encargos Previdenciários da União que passaram a ser cobertos com receitas da Seguridade Social, quando deveriam estar alocadas no orçamento fiscal.

Ademais, as demandas da Seguridade Social não estão plenamente atendidas, há carências e precariedades a serem enfrentadas. A utilização desses recursos não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria seguridade. Segundo, porque não se podem utilizar esses recursos para o atendimento dessas despesas para concluir que o orçamento é deficitário, que são necessários cortes nos programas, ações e serviços da seguridade.<sup>470</sup>

A previsão constitucional relativa aos servidores públicos e, também, as regras previdenciárias constitucionais a eles pertinentes, encontram-se no Título III, Capítulo VII (Da Administração Pública), Seção II (Dos Servidores Públicos). Assim sendo, a União transferiu para a responsabilidade do orçamento da Seguridade Social um contingente de gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais que deveriam fazer parte do orçamento fiscal.<sup>471</sup>

<sup>469</sup> CGCEI/DRSP/SPS/MPS CADPREV, dez. 2008.

<sup>470</sup> VAZ, Flávio; MARTINS, Floriano. Práticas orçamentárias a esvaziar a Seguridade Social. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente. *Previdência social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr, 2008, p. 381.

<sup>471</sup> SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 259.

### 5.3.2 **Diversidade de fontes de custeio entre a Previdência Social e a Assistência Social**

Outro problema no estudo da apontada crise na Previdência Social: não se podem unificar nos cálculos dos pagamentos previdenciários os benefícios pagos a título de seguro social (resultado da contribuição dos segurados) e os auxílios assistenciais que não resultam de nenhuma contribuição e fazem parte da Seguridade Social, mas enquadrados na Assistência Social, portanto, nada a ver com a Previdência Social.

Seguro (aposentadoria) não se confunde com assistência (programas de transferências de rendas, por exemplo). As fontes de financiamento são diversas: o numerário dos benefícios de assistência não são arrecadados pelas contribuições dos empregadores e empregados mas do pagamento dos impostos e similares. O seguro social se refere, exclusivamente, aos assalariados.<sup>472</sup>

A diversidade e a heterogeneidade dos componentes da Seguridade Social não podem conduzir ao entendimento simplista de que os gastos do Estado devem merecer uniformidade de tratamento. Não se pode considerar a Previdência, que tem caráter contributivo, da mesma forma que a Assistência Social, na qual o elemento solidário e redistribuidor de renda é mais visível. No ordenamento jurídico brasileiro, a Assistência Social se apresenta como subsistema da Seguridade Social, com regras próprias e com previsão constitucional, a saber: “Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:[...]”.

Nessa perspectiva devem ser estabelecidas diferenças de cunho orçamentário entre a Previdência e a Assistência Social. De fato, longe de ser unitário e homogêneo, isto é, materialmente unificado, como poderia parecer do ponto de vista formal da organização e gestão, a Assistência Social apresenta-se como realidade bastante complexa e diversificada, já que exprime realidades diferenciada da Saúde e da Previdência.

---

<sup>472</sup> No Brasil, em primeiro lugar, foram os ferroviários(1923). Em seguida os funcionários federais (1931), os bancários (1934), os comerciários (1934), os marítimos (1933), os trabalhadores de transportes (1938), os industriários (1936), os portuários (1938) que foram organizados em Institutos de Pensões e Aposentadoria (SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 259).

No Brasil, a Assistência Social pauta-se por um viés reparador e integrador, buscando por meio de benefícios e serviços reintegrar à sociedade de quem dela necessitar, pautando-se igualmente pelo ideal da universalidade, já que independe de filiação ou contribuição prévia ao sistema. A Assistência é o segmento da seguridade que tem como propósito nuclear preencher as lacunas deixadas pela Previdência Social, já que esta, como se verá, não é extensível a todo e qualquer indivíduo, mas somente aos que contribuem para o sistema.<sup>473</sup>

Na opinião de Ana Elizabete Mota, está em curso um processo de assistencialização da proteção social<sup>474</sup>, o que alguns autores tem chamado de processo de assistencialização das políticas sociais, conforme escreve:

Arma-se a burguesia de instrumentos para esgarçar a histórica relação entre trabalho e proteção social, visto que a partir de então a tendência é ampliar as ações *compensatórias* ou de *inserção*, antes restritas àqueles impossibilitados de prover seu sustento e, ao mesmo tempo, impor novas condicionalidades de acesso aos benefícios sociais e materiais nos casos de afastamento do trabalho por doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário, para não falar da perda do poder aquisitivo das aposentadorias(...)<sup>475</sup>

Corroborando essa crítica ao novo perfil da Seguridade Social no Brasil, esclarece Evilásio Salvador:

O que está em disputa é o desenho de proteção social brasileira diante de uma nova forma de tratar a questão social, restringindo-a ao âmbito de programas focalizados de combate à pobreza, com transferência de renda sob condicionalidades, ou seja, desvirtuamento da política de Assistência Social em contraposição à universalização da Seguridade Social e da garantia do direito ao trabalho. Isso tudo após uma conjuntura marcada pelas contrarreformas da Previdência Social (1998 e 2003) e pela expansão de planos privados de Previdência (também de saúde), que reduziram os valores dos benefícios pagos e dificultaram o acesso aos direitos previdenciários, de forma que a Assistência Social passa a assumir, para parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política de proteção social.<sup>476</sup>

Para Potyara Pereira, as políticas sociais assistencialistas estão substituindo as políticas sociais estruturantes e universalizantes, requerendo do

<sup>473</sup> SIQUEIRA, Thiago Barros de, *Op. cit.*, 2011, p. 40.

<sup>474</sup> De acordo com Evilasio Salvador, entre as características dos programas implantados na América Latina, incluindo o programa brasileiro, Bolsa Família, estão os critérios de seletividade com a comprovação da condição de extrema miséria ou pobreza, com focalização nos indivíduos ou famílias e com pagamento de benefícios bem baixos (menor que o salário mínimo), que obrigam o indivíduo a buscar no mercado (informal, diga-se de passagem) outras formas de renda para sobrevivência (SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 257).

<sup>475</sup> MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda política recorrente e desafiante. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 132, 2007.

<sup>476</sup> SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 256-257.

cidadão que dela se beneficia, a vexatória comprovação da necessidade ou da pobreza extrema. :

Ressuscitam vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação de pobreza), a fraudemania (mania de fraude em relação aos pobres), condicionalidades ou contrapartidas, como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar, e o estigma, rebaixador do *status* de cidadania.<sup>477</sup>

A conclusão a que se chega, diante da falta de clareza orçamentária e da insuficiente demonstração financeira dos gastos previdenciários, que a Previdência Social não é tão deficitária como se propala. Ao contrário, fala-se até mesmo em superávit, de magnitude é expressiva, cujos resultados financeiros vem sendo sistematicamente desviados para outros usos ou simplesmente utilizados como ativos financeiros disponíveis, que asseguram elevado superávit primário e reduzem contabilmente a dívida consolidada líquida da União, proporcionando sustentabilidade dos indicadores de solvência do governo e credibilidade da autoridade monetária junto ao mercado financeiro.<sup>478</sup>

Dessarte, não se pode dizer, inclusive do ponto de vista contábil, que a Previdência é deficitária. Ademais, porque integram o orçamento da seguridade os programas de transferência de renda, que, no caso do Brasil, são bem diferentes dos adotados nos países europeus, que, ao adotarem essa política de proteção social de rendas mínimas, o fazem como último recurso da rede de proteção.

Em nosso país é a Assistência Social e não a Previdência Social que tem sido priorizada nos orçamentos da Seguridade Social, principalmente a partir de 2003, com crescimento ascendente dos seus programas, comparativamente aos destinados à Previdência Social.

Essa nova configuração da Seguridade Social do século XXI, no Brasil, desloca a centralidade da seguridade que girava na Previdência para a Assistência Social. Nesta senda, existem receitas destinadas pela Constituição para serem gastas com a área da Seguridade Social (art.195): 100% da COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social); 100% da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido); 100% das Contribuições Previdenciárias. Portanto, os

---

<sup>477</sup> PEREIRA, Potyara. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPPOS/CEAM/UnB), 2007. Disponível em: <<http://www.neppos.unb.br/>>. Acesso em: 21 dez. 2009.

<sup>478</sup> Disponível em: <<http://www.socialismo.org.br/portal/images/stories/documentos/PoliticaFiscal.pdf>> Acesso em: 25 maio 2011.

recursos já se encontram discriminados a partir das fontes constitucionalmente estabelecidas.

Essas normas constitucionais que estabelecem fontes de financiamento para os direitos sociais, constituem particularidade da Constituição Brasileira, que permite sua efetivação independente de qualquer intervenção judicial, e concede a qualquer Governo a garantia de recursos orçamentários mínimos para a implementação de seu plano de ação social. As fontes de financiamento dos gastos sociais estabelecidos na Constituição garantem a execução das políticas públicas necessárias para a efetivação dos direitos sociais no Brasil.<sup>479</sup>

Não se pode, todavia, deduzir dessas normas que a garantia constitucional de financiamento dos direitos sociais assegura apenas um mínimo para sobrevivência (não se tratando, portanto, do mínimo existencial) como está sendo encaminhado nos processos de redistribuição de renda no Brasil, cujos benefícios tem a característica de mero assistencialismo e amparo à pobreza.

Confirma o economista Giambiagi que a Assistência Social é sinteticamente definida por programas de pagamentos em dinheiro ou benefícios de prestação continuada (BPC), distribuição de bens *in natura* e prestação de serviços, segundo o critério da necessidade ou extrema pobreza. Tanto é assim que os benefícios pagos são denominados benefícios assistenciais e concedidos sem o pré-requisito da contribuição prévia do trabalhador, existindo, dentro dessas características, três espécies de benefícios assistenciais: os amparos assistenciais, definidos pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº8.742, de 1993), as rendas mensais vitalícias (RMV) e a Pensão Mensal Vitalícia. Para o idoso são destinados 49% dos benefícios emitidos.<sup>480</sup>

Ao lado desses direitos, cuja titularidade diz respeito a todos e que se voltam para aqueles menos afortunados, com específica condição econômica ou social, existem os direitos sociais previstos no art. 6º da CF de 1988, que devem ser solidariamente financiados através das contribuições sociais constitucionalmente previstas e que não tem o cunho meramente assistencialista.

São direitos merecedores de tutela privilegiada, sendo responsabilidade do Estado a remoção dos obstáculos de ordem econômica e social que limitam a

---

<sup>479</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>480</sup> GIAMBIAGI, Fabio, *Op. cit.*, 2010, p. 126-127. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 14, n. 12, Ministério da Previdência Social, dez. 2009.

igualdade na percepção desses direitos e ao pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Firmada essa regra (dever do Estado e Solidariedade Social), a Constituição fixa balizas para a implementação desses direitos e que devem ser observadas pelo legislador, pelo Estado e pelo Judiciário. A própria Constituição já estabeleceu as fontes de financiamento, cuja observância fixa o alicerce econômico indispensável para o funcionamento da Previdência Social.

Nessa linha de entendimento, a OIT, em relatório apresentado em Genebra no ano de 1985, sobre a Seguridade Social, assim entendeu:

A crise da Seguridade Social, se é que existe, não é uma crise da sua estrutura, mas do alicerce econômico indispensável para o seu funcionamento. *A Seguridade Social não é causa da crise nem da recessão. Mais ainda: os efeitos econômicos e sociais desta última tem sido atenuados em proporção considerável graças à Seguridade Social.* Não obstante, ela é que é acusada pelas empresas que acreditam que é preciso reduzir os custos salariais para restabelecer a rentabilidade e aumentar a competitividade. Aferra-se ao pesado ônus representado pelas contribuições para a Seguridade Social lhes parece estratégia mais promissora que um ataque frontal contra os salários propriamente ditos [os destaques são nossos].<sup>481</sup>

De acordo com a OIT a crise atual não foi provocada pelo aumento do número de aposentados e pensionistas, conforme se lê a seguir:

A crise atual não foi provocada pelo aumento do número de aposentados e pensionistas nem pelos avanços tecnológicos da medicina. As menores taxas de desenvolvimento econômico e o forte desemprego podem ser citados como tais responsáveis. Em vários países mais de um décimo da população ativa tornou-se um peso para a Seguridade Social, significa também, que mais de um décimo da população ativa deixou de pagar contribuições e a pagar menos impostos, cumpre acrescentar as insuficiências que tal situação provoca em diversos serviços públicos e que o Estado tem que arcar. Tais custos do desemprego, em alguns países, superam o custo da assistência médica da Seguridade Social. As instituições não podem suportar o mencionado encargo suplementar, porque não foram criadas para isso, é neste encargo que está a raiz dos atuais problemas financeiros da Seguridade Social.<sup>482</sup>

Diante desse cenário, é que vêm se desenvolvendo o estudo e a implantação de contribuições para o financiamento da Seguridade Social, cuja base

<sup>481</sup> MOREAU, Pierre, *Op. cit.*, 2005, p. 235.

<sup>482</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A Seguridade Social na Perspectiva do ano 2000 – Genebra*: Relatório apresentado ao Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho sobre Seguridade Social dos países industrializados em face da evolução econômica e social. Tradução de Celso Barroso Leite. São Paulo: LTr, 1985, p. 103.

não é mais a folha de salários, mas uma base mais ampla, como é o caso das contribuições instituídas por meio do art. 195, I a IV, da Constituição de 1988, conforme veremos a seguir.

### 5.3.3 **O Orçamento da Seguridade Social e o *Déficit* do Regime Geral de Previdência Social - RGPS**

O financiamento da Previdência desde a década de 1980 está na agenda de discussões na grande maioria dos países. Os regimes previdenciários, fundamentados no princípio de repartição, defrontam-se com crescentes déficits em decorrência de mudanças estruturais no mercado de trabalho e na estrutura etária. A intensificação das transferências intra e intergeracionais tem como consequência a necessidade de aportes cada vez maiores de recursos fiscais.

No Brasil, o modelo de financiamento da Previdência Social no Brasil, baseado na tríplice contribuição de trabalhadores, empregadores e do Estado, inspira-se no sistema delineado na Alemanha do final do século XIX.

Não se desconhece que o desempenho da arrecadação da Previdência Social é largamente determinado pelo crescimento econômico do país e pelo comportamento do mercado de trabalho. Por isso, qualquer análise sobre a situação das contas previdenciárias, do ponto de vista da receita, precisa se reportar às mudanças nas formas de ocupação, à evolução do salário, entre outros aspectos. Da ótica da despesa, a questão demográfica aparece como fator determinante, mas, indubitavelmente, não é o único.

O problema é que essa realidade só se reverte a favor da Previdência Social se a economia estiver gerando emprego formal, resultando em maior volume de contribuições para seu caixa. Não é essa, contudo, a realidade em nosso país. Além da persistência de elevadas taxas de desemprego desde o início da década de 90, aumentou significativamente a participação dos assalariados sem carteira assinada e de outros ocupados sem vínculo com a Previdência.

A globalização financeira e produtiva induziu ao questionamento da contribuição sobre a folha de salários como principal mecanismo de financiamento da Previdência Social, uma vez que, ao impor uma cunha fiscal entre o custo do trabalhador para a empresa e o salário recebido pelo empregado, afeta negativamente a competitividade.

Tema dos mais polêmicos, a gestão da Previdência é proclamada como altamente deficitária, com a proclamação de dados alarmantes<sup>483</sup> por parte daqueles que defendem com veemência as reformas previdenciárias. Os defensores das reformas apontam como causa dos gastos previdenciários:

A benevolência da legislação, ou seja, da Constituição que entendem ter conferido direitos excessivos no campo das aposentadorias; a superindexação dos benefícios de um salário mínimo, que, segundo a doutrina econômica, aumenta o 'estoque' de beneficiados, já que aproximadamente 2/3 dos benefícios estão atrelados ao salário mínimo; a decisão de se aposentar cedo e, portanto, com menor aposentadoria em face da aplicação do fator previdenciário é estritamente voluntária, e, se a pessoa ficasse trabalhando mais tempo não haveria perda salarial; o 'peso' das mulheres na composição das aposentadorias pelo fato de não ter sido equiparada as idades para efeito da concessão dos benefícios e ainda porque se aposentam, por disposição legal, cinco anos antes dos homens em todas as categorias – por idade, por tempo de contribuição, no meio rural e no regime de professores; o Brasil tem idade de aposentadoria, para quem se aposenta por idade, muito razoável quando comparada com o restante do mundo; a expectativa de vida hoje é maior e as pessoas passam aposentadas ou recebendo pensões por mais tempo por viverem mais do que anos atrás; o ponto central não é, para os economistas, o déficit da Previdência, mas a discussão da situação do Tesouro e com o resultado fiscal geral; finalmente, e em síntese apertada, que se deve deixar ao sabor do mercado a fixação das regras de aumento e reajuste do salário mínimo, e, que não faz sentido vincular o reajuste das aposentadorias e pensões, de pessoas que já saíram do mercado de trabalho pelo mesmo índice daquelas que estão na atividade.<sup>484</sup>

É evidente que cada um desses argumentos merecem ser reanalisados sob a ótica do direito e não apenas pelo enfoque puramente contábil e estatístico como pretendem os defensores das ideias reformistas. Do ponto de vista jurídico, a

---

<sup>483</sup> Conforme o Estadão, de 26.8.2010, "A previdência social registrou um déficit de R\$-2.565 bilhões em julho de 2010, segundo dados divulgados em 26.08.2010 pelo Ministério da Previdência Social. O valor é resultado de uma arrecadação líquida de R\$-16.844 bilhões e uma despesa com pagamento de benefícios previdenciários de R\$-19.410 bilhões. Em julho de 2009, o déficit da Previdência havia sido de R\$-3.230 bilhões e, em junho de 2010, o saldo ficou negativo em R\$-2.776 bilhões. O déficit da Previdência registrou uma queda de 7,6% na comparação entre julho e junho de 2010 e uma redução de 20,6% na comparação com julho de 2009. Nos primeiros sete meses de 2010, o déficit da Previdência somou R\$-25,381 bilhões, o que indica uma leve diminuição de 1,6% na comparação com o período de janeiro a julho de 2009, quando o saldo ficou negativo em R\$-25,787 bilhões. Nos primeiros sete meses deste ano, a Previdência arrecadou R\$-112,255 bilhões, mas teve despesas no valor de R\$-137,636 bilhões no período. Os valores acumulados também são corrigidos pelo INPC. A arrecadação cresceu 10,4% de janeiro a julho de 2010 em relação ao mesmo período do ano de 2009, quando somou R\$ 101, 683 bilhões. Já o pagamento dos benefícios previdenciários avançou 8% no período. De janeiro a julho de 2009, essas despesas somaram R\$ 127,470 bilhões"(Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br>>. Acesso em: 26.ago.2010).

<sup>484</sup> Cada uma dessas argumentações foram extraídas dos capítulos da obra de Fábio Giambiagi e Paulo Tafner, intitulada "Demografia: a ameaça invisível", publicada pela editora Campus, no ano de 2010. O desenvolvimento das defesas dos autores citados em relação aos aspectos das reformas estão no corpo inteiro do livro que, em linhas gerais, sustenta a necessidade de ampla reforma no sistema previdenciário geral brasileiro.

ideia do déficit, por exemplo, é combatida por diversos doutrinadores, inclusive por estudos feitos por segmentos de trabalhadores que estudaram o tema sob o enfoque da proteção dos direitos sociais fundamentais e das regras do ordenamento constitucional.

Segundo publicação intitulada "*Economia, Seguridade e Previdência em enfoque não ortodoxo*", da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias – ANFIP, o dinheiro arrecadado não é gasto para a estrita finalidade do financiamento da Previdência, daí ser inverídico a sustentação das razões do déficit da Previdência Social:

O dinheiro que não é gasto no conjunto das despesas contingenciadas destina-se a outros gastos, não os sociais, não os que retornam à sociedade via prestação de serviços públicos ou investimentos, mas ao pagamento das despesas da dívida, o mais brutal programa de concentração de renda.

Efetivados os cortes do contingenciamento, o governo agora reconhece que pelo menos quanto às principais contribuições sociais vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social a expectativa, longe de representar a queda anunciada pelo governo, é de excesso de arrecadação, da ordem de R\$ 560 milhões.

Até 1º de setembro de 2000, a arrecadação das principais contribuições sociais, vinculadas exclusivamente ao Orçamento da Seguridade Social, somou R\$ 76,3 bilhões. Desses, R\$ 22,5 bilhões ou foram desviados para a DRU ou simplesmente ficaram retidos na Conta Única do Tesouro, não se prestaram às despesas da seguridade. Os R\$ 10 bilhões que a DRU retirou das contribuições sociais foram classificados como recursos ordinários, sem qualquer vinculação e destes somente R\$ 1,2 bilhão retornou às despesas com saúde, Previdência ou Assistência Social.

A desvinculação de recursos orçamentários permite ao governo utilizar 20% das receitas das contribuições sociais tão livremente como qualquer receita de impostos.

A parcela das contribuições sociais destinada para a DRU e que não retornou para o Orçamento da Seguridade e os valores retidos no Tesouro dessas contribuições sociais representam a quase totalidade do resultado primário de R\$ 19,2 bilhões conseguido pelo Governo Central de janeiro a agosto de 2000<sup>485</sup>.

O baixo percentual de repasse da arrecadação tem sido apontado como fator de insuficiência de recursos no pagamento dos benefícios previdenciários. O custeio da Seguridade Social, como veremos adiante, incumbe ao Estado, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e à sociedade, pelas contribuições cobradas dos trabalhadores e das empresas.

---

<sup>485</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FISCALIS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. *Economia, Seguridade e Previdência em enfoque não ortodoxo*. Brasília : ANFIP/Assessoria de Estudos Socioeconômicos, 2001. p. 127.

No artigo 195, da CF de 1988, estavam previstos recursos específicos para a Seguridade Social, sendo tais recursos voltados às áreas de atuação da Seguridade Social: saúde, Previdência e Assistência Social.

A partir da EC nº 20, de 15 de dezembro de 1988, o dispositivo elenca como fontes de financiamento da Seguridade os recursos orçamentários das três esferas de governo; as contribuições das empresas (incidentes sobre as folhas de salários, o faturamento e o lucro); as contribuições dos trabalhadores sobre o rendimento do trabalho; os recursos dos concursos de prognósticos; e as contribuições de importadores (a Emenda Constitucional nº 42/2003 acrescentou o inciso IV ao mencionado art. 195, prevendo mais uma fonte de custeio: a contribuição do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar). Nesse cenário, importante transcrever, na íntegra, o artigo 195:

Art. 195. A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da Lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da Lei, incidentes sobre: *(Redação da EC 20/98)*

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; *(EC nº 20/98)*

b) a receita ou o faturamento; *(EC nº 20/98)*

c) o lucro; *(EC nº 20/98)*

II - do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de Previdência Social de que trata o art. 201; *(Redação da EC 20/98)*

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a Lei a ele equiparar. *(EC nº 42/2003)*

Convém lembrar que a EC nº 20/1998 acresceu mais um inciso ao art. 167, da Carta Magna, com a seguinte redação:

Art. 167. São vedados:

XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de Previdência Social de que trata o art. 201.

As vedações impostas no dispositivo comportam exceções, que foram implementadas e permitidas na Constituição por meio das denominadas Desvinculações de Receitas da União (DRU).

As contribuições de que trata o art. 195, I, a, e II, com a redação da emenda, são, respectivamente, as contribuições da empresa incidentes sobre a

folha de salários e demais rendimentos do trabalho e as contribuições dos trabalhadores. Da leitura do dispositivo depreende-se que as contribuições de que trata o art. 195, b e c, que são incidentes sobre o faturamento e o lucro, podem ser utilizadas para despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS, ou seja, podem ser remanejadas para outras finalidades.

Por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, foi permitida a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas de Seguridade Social. Nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (EC n. 10 e EC n. 17, e, posteriormente, EC nº 27), que criou a Desvinculação de Receitas da União (DRU), foi permitida a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais até o fim de 2003. Na sequência, foi promulgada a EC nº 42 que prorrogou a DRU até 2007.

A DRU é sucessora do FEF, sucessor, por sua vez, do Fundo Social de Emergência (FSE)<sup>486</sup>. Todos eles foram instrumentos excepcionais que objetivaram desvincular, de sua destinação constitucional ou legal rígida, parte das receitas tributárias da União. O fundamento legal da DRU, atualmente em vigor, é a EC nº 56, de 2007, que a prorrogou nos mesmos termos da EC nº 42, de 2003. O dispositivo desvinculou de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. Desse modo, com a prorrogação, já se somaram dezessete anos de utilização dos recursos da Seguridade Social pelo orçamento fiscal.

Por ocasião do fechamento deste trabalho (novembro de 2011) registramos a tramitação perante o Congresso Nacional de proposta de Emenda à Constituição nº 61/2011, que prorroga a Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2015, já que a previsão legal anterior expira no final do ano de 2011. O projeto permite que 20% das receitas da União sejam remanejadas pelo Executivo, independentemente do que prevê a Constituição Federal.

Patente, por conseguinte, o desvio de finalidade dos recursos que são, por disposição constitucional, receitas previdenciárias.

---

<sup>486</sup> O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), criado no final de 1993 com o nome de Fundo Social de Emergência, foi concebido com o objetivo de aumentar a arrecadação e permitir maior flexibilização do orçamento a partir da desvinculação de 20% das receitas federais (impostos e contribuições), que ficariam livres para serem alocadas em destinações diferentes das estipuladas na legislação vigente.

O Ministério do Planejamento, a respeito das finalidades da DRU, aponta as seguintes justificativas: permitir a alocação mais adequada de recursos orçamentários ; não permitir que determinados itens de despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, ao mesmo tempo que outras áreas apresentam carência de recursos; permitir o financiamento de despesas incompressíveis sem endividamento adicional de União<sup>487</sup>.

De acordo com dados do Tribunal de Contas da União (TCU), ao analisar a execução orçamentária oficial, se não houvesse a DRU, a Seguridade Social teria um resultado positivo de R\$-5,3 bilhões, em 2006, e R\$ 17,1 bilhões, em 2007. Em 2007, 65% do superávit primário advém de recursos que pertenciam à Seguridade Social. A DRU é peça chave da estratégia da política fiscal para a composição do superávit primário, o que significa que, por meio deste expediente processa-se, então, uma transferência não desprezível de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente, da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública.<sup>488</sup> Portanto, por meio da DRU ocorre uma contabilidade que transforma os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social em recursos fiscais para a composição do superávit primário<sup>489</sup>.

A principal consequência da DRU é a transferência regular de bilhões de reais da seguridade, que são direcionados por meio do orçamento fiscal para os mercados financeiros. A DRU é a alquimia que transforma recursos que pertencem à Seguridade Social em receitas do orçamento fiscal.<sup>490</sup>

Revela-se, portanto, a patente inconsistência orçamentária em face da utilização dos recursos oriundos das contribuições e desvinculados das suas finalidades para cobertura do sistema da Seguridade Social. A desvinculação desses recursos, com a utilização de instrumentos como a DRU, feita de forma sistemática e continuada, está em direção contrária às conquistas sociais obtidas e inseridas na CF de 1988. É evidente que as políticas mais prejudicadas pela DRU são as da Seguridade Social, incluído o subsistema da Previdência Social.

---

<sup>487</sup> Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/link\\_secretaria.asp?cod=478&cat=51&sec=8&sub=129](http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=478&cat=51&sec=8&sub=129)>  
Acesso em: 16 jun. 2011.

<sup>488</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>489</sup> SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 380.

<sup>490</sup> *Idem, ibidem*, p. 369-370.

A adoção de um severo programa de ajuste fiscal, em 1999, voltado para a obtenção de superávits primários expressivos, impôs a permanência do mecanismo de desvinculação de receitas.

Desde aquele exercício, as receitas da Seguridade Social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas. Como o art. 195 da CF de 1988 determina que as contribuições sociais financiem, exclusivamente, a Seguridade Social, a desvinculação liberou receitas desse orçamento para gastos de natureza fiscal. O pagamento de juros e amortização da dívida, em especial, são despesas próprias do orçamento fiscal, com raras e específicas exceções.<sup>491</sup>

O mecanismo da DRU tem papel fundamental para que a meta de superávit primário seja alcançada. Não estivessem desvinculadas as receitas da Seguridade Social, a destinação legal das contribuições sociais estaria mantida e os recursos acabariam por ser aplicados em gastos com Previdência, Saúde ou na Assistência Social. Ainda que não houvesse aumento de despesas, esses recursos não poderiam ser aplicados no serviço da dívida pública federal, que constituem despesas do orçamento fiscal. Com a DRU, receitas do orçamento da seguridade deixam de ser vinculadas, contribuindo para viabilizar o superávit pretendido.<sup>492</sup>

No relatório resumido da execução orçamentária do governo e outros demonstrativos, editado mensalmente pelo Tesouro Nacional, é divulgada uma tabela com o demonstrativo das receitas desvinculadas por força de dispositivo Constitucional: DRU aplicada aos recursos da Seguridade Social.

A publicação da STN (2007) explica a metodologia usada: nos termos da EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, são desvinculados vinte por cento da receita da União proveniente das seguintes contribuições sociais: a) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; b) Cota-Parte da Contribuição Sindical; c) Contribuição sobre os Concursos de Prognósticos; d) Contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público; e) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas.

Em termos contábeis, a transformação é grave para os cofres da Previdência. Ora, um dos avanços da CF de 1988, em termos de políticas sociais,

---

<sup>491</sup>Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD38-FernandoAlvaresDias.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD38-FernandoAlvaresDias.pdf)> Acesso em: 20 abr. 2011.

<sup>492</sup>Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD38-FernandoAlvaresDias.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD38-FernandoAlvaresDias.pdf)> Acesso em: 20 abr. 2011.

foi a vinculação de recursos como uma das formas de enfrentar a perversa tradição existente no Brasil, cuja aplicação dos recursos do orçamento público sempre priorizou a acumulação do capital.

A vinculação assegurou que parte da receita fosse obrigatoriamente destinada e exclusiva para o financiamento da área de destinação específica. Contribui para a dificuldade do controle orçamentário pela sociedade civil a inexistência de orçamento da Seguridade Social que deveria ser elaborado e supervisionado por um Conselho Nacional da Seguridade Social – CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, criado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, em cumprimento ao disposto no art. 194 da Constituição, com a redação dada pela EC nº 20, que preconiza uma gestão quadripartite, com a participação do Governo, dos trabalhadores em atividade, dos empregadores e dos aposentados.<sup>493</sup>

Ao desconsiderar os recursos desviados por meio da DRU, o saldo da Seguridade Social é contabilmente positivo, contrariando as estatísticas que são amplamente divulgadas com a alarmante conclusão de que a Previdência Social é deficitária, conforme se lê dos dados contidos na Tabela 5.

Tabela 5 – Distribuição das projeções de orçamento da seguridade social (em R\$ bilhões)<sup>494</sup>

Entidades/Órgãos	Saldo sem DRU			
	2004	2005	2006	2007
ANFIP	42,5	62,7	50,9	60,9
IPEA	27,7	27,7	33,5	ND
TCU	12,2	19,1	5,3	17,1
Tesouro Nacional		17,6	4,4	15,2

Nos termos registrados na tabela, caso fossem respeitadas as fontes de financiamento exclusivas definidas no artigo 195<sup>495</sup> da CF de 1988, as receitas

<sup>493</sup> Disponível em: <<http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=43>>. Acesso em: 7 nov. 2011.

<sup>494</sup> SALVADOR, Evilásio, *Op. cit.*, 2010, p. 233.

<sup>495</sup> Podemos elencar as seguintes fontes de custeio da Seguridade Social: dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; (sobre o faturamento incidem o COFINS (LC nº 70/91) e o PIS (LC nº 7/70); sobre o lucro incide a contribuição social criada pela Lei nº 7.689/1988); dos trabalhadores; sobre a receita de concursos de prognósticos; do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar (art. 195, I a IV da CF de 1988).

seriam suficientes para cobrir todas as despesas previstas no âmbito desse orçamento.

Tabela 6 – Distribuição da contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, para pagamento de remuneração a partir de 1º de Janeiro de 2011<sup>496</sup>.

<b>Salário de contribuição</b>	<b>Alíquota para fins de recolhimento ao INSS</b>
Até R\$ 1.106,90	8%
De R\$ 1.106,90 a R\$ 1.844,83	9%
De R\$ 1.844,83 a R\$ 3.689,66	11%

O sistema tem as seguintes alíquotas: - Empregado de 8% a 11% do salário de contribuição<sup>497</sup>; - Empregador, 20% sobre o total da folha<sup>498</sup>; - 2% sobre a receita operacional (bruta) - 10% sobre o lucro líquido. No regime geral, básico e compulsório, a cargo do INSS, o piso é o salário mínimo, nos termos do art. 201 da CF. A contribuição é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário de contribuição mensal.

A partir de 1º de janeiro de 2011, o salário de benefício e o salário de contribuição não poderão ser inferiores a R\$ 540, nem superiores a R\$ 3.689,66, segundo portaria nº 568 de dezembro de 2010 do Ministério da Previdência Social (MPS). O limite de desconto vigente a partir desde o início do ano é de 8% para salário de contribuição até R\$ 1.106,90; de 9% de R\$ 1.106,91 até R\$ 1.844,83 e de 11% de R\$ 1.844,84 até R\$ 3.689,66.

Os dados aqui expostos foram obtidos de pesquisa no SIAFI<sup>499</sup>, de onde foram extraídos vários relatórios de acompanhamento da execução orçamentária da União, que classificam a despesa por fonte de recursos e projeto/atividade.

Na Tabela 7, a seguir, são mostrados, ao longo de doze anos (1995 – 2006), os tipos de gastos que as receitas com COFINS (Contribuição Social para o

<sup>496</sup> Portaria nº 568, de 31 de dezembro de 2010.

<sup>497</sup> Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1>> Acesso em: 6 jun. 2011.

<sup>498</sup> A contribuição do empregador corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados que lhes prestem serviços, acrescidos de alíquota de 1% a 3% para o financiamento das prestações por acidente do trabalho, conforme o índice de risco.

<sup>499</sup> GENTIL, Denise Lobato. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005*. Rio de Janeiro. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006, p. 52-53. Tese de Doutorado em Economia.

Financiamento da Seguridade Social), CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) financiaram.

Tabela 7 – Distribuição da aplicação das receitas (em R\$ milhões) da seguridade social entre 1995 e 2005<sup>500</sup>.

Ano	Receita arrecadada (COFINS,CSLL, CPMF)	Seg. Social	Receita aplicada				Não identificada
			Aplicada fora da seguridade social				
			DRU (20%)	RPPS	Outros ministérios	Sub-total	
1995	20.284	9.801	4.057	2.964	260	7.281	3.202
1996	23.377	12.139	4.342	6.359	0	10.701	537
1997	32.449	19.021	2.285	8.763	666	12.254	1.411
1998	32.319	27.862	3.655	24	778	4.457	0
1999	45.591	18.352	7.699	17.455	657	25.811	1.428
2000	61.852	29.681	12.370	18.689	975	32.034	373
2001	71.678	32.461	14.335	19.243	628	34.206	5.011
2003	97.403	50.022	19.480	21.246	3.256	43.982	3.399
2004	123.508	68.397	24.699	21.694	5.991	52.384	2.727
2005	143.455	72.167	28.691	24.529	3.604	56.824	14.464
2006	152.681	82.397	30.537	28.700	105	59.342	10.942
Total	804.597	422.300	152.690	169.666	16.920	339.276	43.494

Na linha de raciocínio que afirma a existência de equilíbrio do orçamento da Seguridade Social, ensina Denise Gentil, que se houvesse a elaboração, de forma isolada, do orçamento da Seguridade Social, ficaria revelado, com clareza, que o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da Seguridade Social ou no orçamento da Previdência Social.

De acordo com o princípio do orçamento diferenciado, a receita da Seguridade Social deve constar de orçamento próprio, diverso da União Federal. Essa orientação está contida nos arts. 165, §5º, III, e 195, §§1º e 2º, todos da Carta da República.

Assim, ao menos em tese, não poderia haver qualquer destinação do fundo previdenciário para qualquer outro objetivo que não o sustento dos benefícios em vigor.

<sup>500</sup> SIAFI – Acompanhamento de execução orçamentária da União.

### Acompanhe-se o relato do Ex-Ministro Reinhold Stephanes:

Os saldos da Previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais (sic), na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamentos de benefícios.

De 1986 a 1988, as transferências da Previdência Social para a área da saúde cresceram por conta da implantação do Sistema Único Descentralizado de Saúde, chegando a 35% da arrecadação sobre a folha de salários. De 1988 até meados de 1993, as transferências para o Sistema único de Saúde (SUS), que substituiu o SUDS, chegaram a 15% de toda arrecadação sobre a folha de salários.<sup>501</sup>

A Seguridade Social não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal e não é a Previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas é a política econômica que atinge a Previdência, a Saúde pública e a Assistência Social, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora<sup>502</sup>.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4.5.2000), em seu art. 2º, IV, incide no mesmo vício de inconstitucionalidade, ao definir a receita corrente líquida para a União Federal com a exclusão, somente, das contribuições dos trabalhadores, das incidentes sobre as folhas de salários e demais rendimentos do trabalho (art. 195, I, a, e II) e da contribuição ao PIS (art. 239 da Constituição), ou seja, as contribuições incidentes sobre o faturamento ou receita e o lucro são consideradas integrantes da receita corrente líquida da União, a despeito de sua vinculação constitucional à Seguridade Social.

Portanto, a crise financeira do sistema vem sendo, sistematicamente, agravada pelos desvios crescentes de suas receitas para outras finalidades do Estado, sendo flagrante, também por esse motivo, a inconstitucionalidade na desvinculação dessas receitas, conforme pondera Wagner Balera:

As reformas previdenciárias atacam o problema reduzindo direitos sociais e as reformas fiscais agravam-no reduzindo receitas fiscais. Cria-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso pelo qual de nada adianta reduzir despesas porque ao mesmo tempo estão reduzindo (ou melhor dizendo, desviando) receitas. Portanto, podemos identificar que estão em marcha reformas e contra-reformas no sistema de proteção social brasileiro. Algumas reduzem

<sup>501</sup> Apud JORGE, Tárzis Nametala Sarlo. *Teoria Geral do direito previdenciário*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 224.

<sup>502</sup> GENTIL, Denise Lobato, *Op. cit.*, 2006, p. 52-53.

direitos sociais – como as Emendas 20 e 41 – enquanto outras desviam receitas da Seguridade Social.<sup>503</sup>

No debate sobre a conveniência ou não de realizar uma reforma das regras previdenciárias, os argumentos sustentados pelos seus defensores<sup>504</sup>, que frequentemente as justificam com razões contábeis e cálculos matemáticos rígidos, entre eles Fábio Giambiagi, contem as seguintes considerações:

- a) O ponto central não é que o INSS tenha déficit (reconhecem os reformistas) e sim que, no bolo total de despesas públicas, aquelas associadas ao pagamento de aposentados, pensionistas e Assistência Social vem ocupando uma fração cada vez maior do orçamento público;
- b) Que, ainda que pertinente o argumento sobre a natureza assistencial de parte das despesas do INSS, que deveriam ficar a cargo do Tesouro (reconhecem também os economistas), ambos (INSS e Tesouro) são parte do que se denomina governo central;
- c) As reformas devem limitar a capacidade de expansão dos gastos correntes do governo; estancar o processo de aumento sistemático do valor das aposentadorias de dois a cada três aposentados – aqueles que recebem um salário mínimo - e, deve ser dilatado o tempo de contribuição daqueles que, pelas regras atuais, se aposentam muito cedo;
- d) Aumentar o salário mínimo significa elevar o nível de despesa do sistema previdenciário, uma vez que 2/3 dos benefícios previdenciários e assistenciais – e mais de 40% do total do gasto da mesma espécie – estão indexados ao salário mínimo;
- e) Entende-se, nessa linha de pensamento econômico, que manter a indexação terá como consequência apenas elevar os gastos previdenciários, pressionar as contas públicas e transferir ganhos para segmentos de renda média que “já estão longe da linha de pobreza.”<sup>505</sup>

Nessa linha de pensamento econômico, os reajustes de benefícios previdenciários devem ser indexados a preço, ao mercado de trabalho, e, ainda segundo Giambiagi, aos agentes diretamente envolvidos caberá a tarefa de fixação do salário mínimo<sup>506</sup>.

Essa é a face do pensamento econômico que orienta a condução das reformas previdenciárias, que, em outras palavras, induz a condução dos aumentos e reajustes ao sabor do mercado, e a oscilação dos preços da economia liberal.

São argumentos justificadores do crescimento econômico em tese, mas que não levam em conta a existência das conquistas sociais, dos direitos sociais

<sup>503</sup> BALERA, Wagner. Sobre reformas e reformas. *Revista de Direito Social*. Sapucaia do Sul, n. 12, p. 25, out./dez. 2003.

<sup>504</sup> GIAMBIAGI, Fabio. *Demografia: a ameaça invisível*. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 64-68.

<sup>505</sup> GIAMBIAGI, Fabio, *Op. cit.*, 2010, p. 81-82.

<sup>506</sup> *Idem, ibidem*.

implementados nas Constituições Nacionais, nem tampouco as realidades vivenciadas nos países em desenvolvimento que dependem, para esse desenvolvimento, do asseguramento das políticas públicas de aumento de salários, que, por evidente, não podem ser fixados abaixo de um mínimo legal. Já ultrapassamos, isto sim, alguns períodos históricos em que o salário mínimo não era assegurado, como o exemplo da concessão do mínimo aos trabalhadores rurais, que somente após o advento da CF de 1988 passaram a ter esse direito reconhecido.

Por conseguinte, e diante desses contrapontos, as razões das reformas previdenciárias devem ser reanalisadas, não apenas para refutar ideologicamente as suas fundamentações, mas para, com atenção à observância dos direitos sociais fundamentais, estabelecer ponderações e bases sustentadas pelos princípios constitucionais balizadores da Seguridade Social, entre eles a observância da destinação dos recursos previstos no ordenamento constitucional para o financiamento da Previdência Social, bem como do orçamento diferenciado, importante conquista dos segurados da Previdência Social.

#### 5.4 AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS: A LONGEVIDADE COMO CAUSA E AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Já reconhecemos a insurgência de uma onda de reformas que vem varrendo os sistemas previdenciários não somente na América Latina, mas também na Europa. Muito embora não nos propusemos neste trabalho a realizar uma pesquisa de direito comparado, cabe analisar, em linhas gerais, as mencionadas reformas para que possamos compreender a marcha da Previdência Social no nosso próprio País.

O debate acerca das reformas da Previdência Social, empreendidas na década de 90, insere-se na discussão realizada internacionalmente sobre o futuro da proteção social. Entre as justificativas elencadas destacaram-se a manutenção de altas taxas de desemprego nos países capitalistas avançados, comprometedoras da arrecadação das receitas de contribuição de empregados e empregadores e o aumento da despesa com o seguro-desemprego e programas de renda mínima.

Além disso, muitos regimes de Previdência começaram a apresentar problemas na relação contribuintes/beneficiários, não só como reflexo da nova

situação do mercado de trabalho, como também pela tendência global do envelhecimento populacional, que já se manifestava mesmo antes da crise surgir.

Agravando a situação financeira dos sistemas de proteção social e, por decorrência, da Previdência, outra tendência observada desde os anos 60 continuava a preocupar: o aumento crescente dos gastos com saúde em face da longevidade e suas repercussões nos sistemas previdenciários.

Num primeiro momento, segundo Rosa Marques<sup>507</sup>, para manter o equilíbrio financeiro, os países avançados adotaram, durante os anos 80, vários procedimentos: a) aumento das contribuições sociais; b) maior participação dos usuários nas despesas com assistência médica; c) incentivo à complementação da aposentadoria por meio de entidades privadas; d) estreitamento da variação do valor da aposentadoria, reajustando aquelas com valores mais baixos em detrimento daquelas de níveis mais elevados.

Apesar da adoção de novas medidas, tais como o aumento da idade para a concessão da aposentadoria e tratamento igual para os gêneros em alguns países, pode-se dizer que, nos anos 90, nos países europeus de forte tradição sindical, a proteção social pública, universal e sob regime de repartição continuou sendo o principal sistema de apoio existente. Cabe assinalar que o benefício-base, concedido por esses sistemas, é socialmente reconhecido como suficiente para responder às necessidades dos segurados.<sup>508</sup>

Na América Latina, onde a proteção social em geral sempre foi precária, não atingindo o conjunto da população e, muitas vezes, não constituindo um sistema unificado e sim formado de diversos regimes de base corporativa, a história da reforma foi diferente dos países centrais. Segundo Amartya Sen, a América Latina é descrita, consensualmente, como a região com o mais amplo fosso de todo o planeta em matéria de desigualdade e, ainda:

Os dados referentes à distribuição sempre foram negativos na região, mas a situação piorou ainda mais nos anos 1980 e 1990. (...) O novo modelo de crescimento da América Latina desloca em bloco a maioria dos países da região para um patamar mais elevado de concentração de renda, independentemente de seus êxitos em termos econômicos.<sup>509</sup>

---

<sup>507</sup> MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, Mar. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392003000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000100011&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 14 Jun. 2011.

<sup>508</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>509</sup> SEN, Amartya, *Op. cit.*, 2010, p. 221-222.

Vários países da América do Sul, reféns da dívida externa e constrangidos pelo fraco crescimento econômico, seguiram os ditames e as metas do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>510</sup>, promovendo reformas em seus sistemas de proteção social.

Uma amostragem dos países que efetuaram reformas na América Latina demonstra uma série de opções diversas. Carmelo Mesa-Lago e Katharina Muller demonstram a diversidade desses modelos tais como: *Modelo substitutivo*, que tem como base a extinção do sistema público anterior e sua substituição por um sistema privado (Chile, México, El Salvador, Bolívia); *Modelo paralelo*, em que um sistema privado é introduzido como alternativa ao sistema público, resultando na coexistência e concorrência dos dois sistemas (Peru, Colômbia); *Modelo misto*, que consiste em dois segmentos compulsórios: o sistema público reformado, que garante a pensão básica, e um novo segmento plenamente capitalizado, que paga a pensão complementar (Argentina, Uruguai, Costa Rica).<sup>511</sup>

Em consonância com esses modelos, os estudiosos vem classificando as reformas implementadas nos diversos países em paramétricas (ou incrementais) e estruturais (ou radicais). As diferenças básicas entre as duas modalidades surgem em virtude da profundidade e amplitude das mesmas. As reformas estruturais, em regra, tratam dos seguintes aspectos:

Provisão coletiva para provisão individual (repartição para capitalização); do Estado para o mercado como supridor principal dos benefícios previdenciários; de Solidariedade-equidade para concorrência-eficiência como princípios fundamentais do sistema.<sup>512</sup>

As reformas estruturais reformam o sistema previdenciário em sua base, operando modificações em seu próprio cerne, basicamente transformam regimes de repartição em regimes de capitalização. A inserção do sistema de capitalização é um dos grandes apanágios das reformas estruturais incentivadas pelo Banco Mundial, ao proclamar a insustentabilidade dos sistemas de repartição.

<sup>510</sup> O FMI tem a estrutura jurídica de uma sociedade de capitais, na qual os Estados Unidos detêm uma participação de 17,6%. Como todas as decisões mais importantes dos membros do Fundo são tomadas por maioria qualificada de 85%, segue-se, segundo Comparato, que o FMI é controlado *de iure* e *de facto* pelos Estados Unidos (COMPARATO, Fábio Konder. *Op. cit.*, 2007, p. 548).

<sup>511</sup> MESA-LAGO, Carmelo. *Las Reformas de Pensiones em América Latina Y su impacto en los principios de La Seguridad Social*. Santiago do Chile: CEPAL, 2004, p. 12.

<sup>512</sup> MESA-LAGO, Carmelo, *Op. cit.*, 2004. In: JORGE, Társis Nametala Sarlo. *Teoria Geral do Direito Previdenciário e Questões Controvertidas do Regime Geral (INSS), do Regime dos Servidores Públicos e dos Crimes Previdenciários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 49.

As reformas paramétricas ou incrementais são aquelas que, não trazendo modificações no cerne das estruturas previdenciárias, tentam ajustar os sistemas tendo em vista a manutenção do equilíbrio financeiro atuarial. Esta é a modalidade de reformas que vem prevalecendo no Brasil: modificações de critério de cálculo de benefícios, aumento da idade mínima de aposentadoria, modificação de tempo de serviço para tempo de contribuição, instituição da contribuição previdenciária dos inativos, são todos exemplos de reformas paramétricas e não de reformas estruturais.

No Brasil, a partir dos anos 90, a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal propiciaram o fortalecimento do discurso neoliberal sobre a necessidade de reformar a Previdência Social. Entre os vários argumentos, um dos que mais se destacam, sustenta a tese de que os direitos introduzidos pela CF de 1988 tem provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário.

A retórica da reforma é acentuada pela utilização de linguagem técnica, fundamentada, essencialmente, em argumentos financeiros e atuariais: conceitos como eficiência, ativos, reserva técnica, capitalização, investimentos e poupança interna substituíram os conceitos de políticas distributivas, mecanismos de Solidariedade Social, proteção social pública, cobertura de riscos, preservação de direitos adquiridos etc.

Os argumentos, a favor e contra as reformas, são muitos e podemos exemplificar com as seguintes posições doutrinárias, respeitáveis do ponto de vista de suas argumentações, mas que serão objeto de críticas ao longo deste trabalho.

Joaquim Levy, Fabio Giambiagi e Paulo Tafner elencam argumentos favoráveis às reformas, conforme citações a seguir:

No caso da América Latina e do Brasil, onde a taxa de poupança dificilmente alcança 20% do PIB, talvez tenhamos de vir do lado oposto para um pouco menos de proteção e mais estímulo à produtividade ou, mais corretamente, uma proteção que seja mais direcionada para apoiar os trabalhadores de menor renda, em vez de ser um substituto caro à poupança para uma minoria mais abastada da população, aí incluídos os funcionários públicos.

O Brasil, porém, já gasta muito com Previdência, mesmo tendo uma população ainda relativamente jovem, que só agora está começando a envelhecer. Isso é uma anomalia que o país se recusa a reconhecer. As causas desse processo estão ligadas a três razões. A primeira delas é a benevolência da legislação ou, no caso do Brasil, da própria Constituição. É

ela que permite que haja aposentadorias que em outros países do mundo simplesmente não existiriam.<sup>513</sup>

A segunda razão pela qual o Brasil gasta muito com a Previdência é a superindexação dos benefícios de um salário mínimo. Estes, há mais de uma década, passaram a ter aumentos reais significativos. Conseqüentemente, além da pressão demográfica, que faria aumentar o estoque de beneficiados, o fato de aproximadamente 2/3 dos benefícios estarem atrelados ao salário mínimo fez com que a massa de remunerações pagas pelo sistema previdenciário aumentasse a uma velocidade ainda maior que o quantitativo físico do número de benefícios. Essa é uma das razões para que a relação entre as despesas previdenciárias e o PIB se tenha elevado tanto depois de meados dos anos 1990.<sup>514</sup>

O salário mínimo, indexado aos benefícios da Previdência, é considerado pelos economistas que escrevem sobre a justificabilidade das reformas, uma das razões pelas quais o Brasil gasta muito com a Previdência Social.

Escreve Fabio Giambiagi, afirmando que o aumento dos gastos do INSS residem nos efeitos dos aumentos do salário mínimo:

As regras brasileiras de aposentadoria são generosas em relação às vigentes no restante do mundo e, nos últimos 15 anos, explicam em parte a diferença observada entre o crescimento do número de benefícios e o crescimento do PIB. Entretanto, quando se olham os números da década de 2000, especificamente, já passado o efeito das benevolências praticadas na Constituição de 1988 e que provocaram um salto nos benefícios nos anos seguintes – especialmente no meio rural -, a rigor o aumento quantitativo de benefícios não foi drasticamente elevado [...].<sup>515</sup>

Situando a questão em torno das justificativas da elevação do salário mínimo, como problema para os custos dos benefícios previdenciários, os economistas referenciados atestam uma realidade que é evidente no contexto da economia nacional. De fato, e parafraseando as suas afirmações, a importância do salário mínimo para o INSS é que ele regula o pagamento de 2/3 dos benefícios de aposentadorias e pensões, em função do dispositivo constitucional que estabelece que nenhum benefício previdenciário pode ser inferior a um salário mínimo. Dessa forma, o efeito colateral da elevação do valor real do salário mínimo é que ele ‘pesa’ cada vez mais na composição da folha de despesas do INSS.

Em um País em desenvolvimento como é o Brasil, não nos é permitido concluir pela ‘generosidade’ do salário mínimo, que, em números estatísticos, é o valor auferido por mais de 2/3 dos benefícios de aposentadorias e pensões em todo

---

<sup>513</sup> GIAMBIAGI, Fabio, *Op. cit.*, 2010, p. 7.

<sup>514</sup> *Idem, ibidem*, p. 8.

<sup>515</sup> *Idem, ibidem*, p. 47.

o País, cujo percentual pago não atende aos requisitos de sobrevivência digna previstos no art. 7º, IV, da CF de 1988<sup>516</sup>.

O fato de o salário mínimo aumentar em termos reais os benefícios a ele indexados está apenas traduzindo o atrelamento a uma norma constitucional que previu o mínimo de sustentação e dignidade aos trabalhadores ativos e inativos do nosso País. Esse argumento financeiro parece sustentável do ponto de vista econômico-financeiro, mas jamais do ponto de vista dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Sob o rótulo dramático de “crise financeira da Previdência Social” foram justificadas as medidas reducionistas de direitos, mas não foram esclarecidas à opinião pública as informações sobre a fragmentação das fontes de financiamento da Seguridade Social, o uso dos recursos da Previdência para outras finalidades diversas daquelas impostas constitucionalmente, omitidas as questões relacionadas às isenções e sonegação das contribuições à Previdência, entre outras.

Importante realçar que a origem das reformas nos países periféricos, entre os quais o Brasil, está nas recomendações de ajuste dos organismos multilaterais (Banco Mundial, FMI), que inclui, entre outras medidas, a abertura comercial, o rigor fiscal e um conjunto de reformas no âmbito dos Estados. A tendência geral é de redução de direitos, sob a alegação da crise fiscal.

Essas reformas, já realizadas nos sistemas previdenciários da maioria dos países latino-americanos, foram inspiradas nas orientações do Banco Mundial, que expôs suas conclusões no estudo intitulado “Envelhecer sem crise”.

O sistema recomendado pelo Banco Mundial é baseado em três pilares, segundo Evilasio Salvador,

Um primeiro pilar, gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos, deve ser mínimo e focalizado para os idosos. A fórmula dos benefícios deve ser baseada em um exame da situação financeira e dos ativos dos beneficiários (contribuição ao longo da vida laboral), e, neste caso, o Estado pode garantir um benefício previdenciário, desde que seja mínimo.

O segundo pilar, considerado como essencial e mais inovador, é gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança (fully funded). Trata-se de uma alteração radical no sistema de repartição simples, que deve ser substituído por um plano privado de contribuição

---

<sup>516</sup> “Art. 7º. [...] IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e Previdência Social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

obrigatória com um vínculo atuarial entre os benefícios e as contribuições; o regime financeiro deve ser de Contribuição Definida (CD).

O terceiro pilar é de poupança voluntária para as pessoas que desejam maior poder de consumo na aposentadoria, ou seja, uma renda previdenciária suplementar ao plano do segundo pilar.<sup>517</sup>

O sistema recomendado pelo Banco Mundial coloca em relevo a substituição do modelo de repartição (redistributiva) por um novo, no qual se destaca a implantação de um plano privado e obrigatório, com capitalização e cotas definidas individualmente para os trabalhadores. As aposentadorias passam a ser baseadas em contribuições definidas e os benefícios dependem da acumulação dos recursos, sem prévia garantia dos valores a receber.

É de ser observado que, mesmo que as reformas tenham sido impostas notadamente sob o peso das influências internacionais, como o invólucro das orientações dos Organismos Internacionais, essa difusão foi efetivamente acompanhada de extrema diversidade de suas traduções concretas, das realidades de cada país (países desenvolvidos e países em via de desenvolvimento). A aparente semelhança das realidades mundiais, em relação ao fenômeno da longevidade e a crise econômica, não se podem aplicar com a mesma tônica a países profundamente diferentes. Era necessário, portanto, reconhecer a diversidade, optando-se por um comparativismo “relativista”, tal como aquele defendido por Clifford Geert.<sup>518</sup>

As reformas previdenciárias, evidentemente, se mantêm sob o selo da diversidade. Todos os países são confrontados a um conjunto de orientações, mediante as ideias globalizantes; as ondas dessas transformações, porém, se fazem sentir de maneira extremamente variável, segundo os contextos locais. A expressão “glocalização”<sup>519</sup> traduz bem essa complexa dinâmica de homogeneização e diferenciação inerente à globalização.

Na América Latina, além do Brasil, entre 1981 e 2001, os seguintes países seguiram as recomendações do Banco Mundial: Chile, Peru, Colômbia,

---

<sup>517</sup> SALVADOR, Evilasio. *Op. cit.*, 2010, p. 170.

<sup>518</sup> CHEVALLIER, Jacques, *Op. cit.*, 2009, p. 12-13.

<sup>519</sup> No original, “glocalisation”, expressão surgida na língua inglesa para indicar a conjugação da *globalization* e da *localization*, indicando o atributo de conjugar uma concepção globalizada e uma atuação vinculada à dimensão local. A expressão não tem curso em português e indica inclusive a existência de indivíduos e empresas (sujeitos “glocals”) que se desvinculam da sua origem, passando à condição de “cidadãos do mundo” e se incorporando sucessivamente a diferentes países (*Idem, ibidem*, p. 13).

Argentina, Uruguai, México, El Salvador, Bolívia, Venezuela, Equador, Costa Rica, Nicarágua e República Dominicana.

O caso chileno é o mais exemplar: nesse país, a reforma da Previdência, realizada em 1980, passou do sistema anterior para o de capitalização individual, no qual cada pessoa deposita obrigatoriamente 10% do seu salário nas chamadas Administradoras de Fundos de Pensão (AFP), entidades de direito privado que substituíram os antigos Institutos Previdenciários de Direito Público.

Celso Barroso Leite definiu o modelo chileno como um misto de caderneta de poupança (na fase de acumulação das contribuições) com Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (na fase da concessão dos benefícios), e conclui afirmando que não pode ser chamado de sistema de Previdência Social, face à ausência da Solidariedade Social.<sup>520</sup>

Apesar da reforma brasileira não ter significado adoção integral de um regime de capitalização privado, como ocorreu no Chile, foram introduzidos critérios atuariais na concessão dos benefícios de aposentadorias.

Destaca-se a volta, em parte, do regime financeiro de capitalização na Previdência Social, que passou a exigir dos seus segurados o cumprimento de uma complexidade de critérios, envolvendo a combinação do tempo de contribuição, a expectativa de vida e a idade<sup>521</sup>.

No que se refere ao RPPS, o tratamento da reforma visou a redução de direitos considerados privilégios dos ocupantes de cargos públicos, imputando-se ao valor das aposentadorias e pensões a causa do desequilíbrio das contas públicas. Nesta senda, torna-se necessário evidenciar que a grande maioria dos servidores públicos não se enquadra nem se pode rotular de detentores de privilégios públicos. Há, sim, um regime público estatutário, diverso do regime privado, que, ao longo do tempo, consolidou situações especiais próprias e atinentes ao exercício da função pública.

---

<sup>520</sup> Previdência e Poupança. *Revista de Previdência Social*, São Paulo, v. 19, n. 173, p. 247-248, abr. 1995.

<sup>521</sup> O valor do benefício, em um plano previdenciário de regime de capitalização, pode ser de dois tipos: Benefício Definido (BD) ou Contribuição Definida (CD). No primeiro caso, trata-se de um plano mutualista, em que o benefício é previamente definido, geralmente relacionado à função ou ao salário do empregado. No caso do CD, é um plano individualista, em que o valor do benefício não é estabelecido, mas sim o valor da contribuição; as pessoas contribuem e somente no dia da aposentadoria saberão do valor do benefício, conforme foi a capitalização no período, com aplicações em ativos financeiros diversos (títulos públicos, bolsas de valores) e imobiliários (SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 170).

O primeiro dado relevante quando se pretende abordar o tema da previdência do servidor público, é demonstrar que eles, em suas relações com o Estado, sempre estiveram adstritos a regime jus-laboral institucional: a estabilidade, as regras de disponibilidade, a paridade de vencimentos são exemplos que identificam a peculiar situação laboral do ocupante de cargo público. Essa é a chamada natureza estatutária, não-contratual, em que as partes não podem livremente negociar as condições; antes, aderem a um regime imposto por lei, voltado para o atendimento primordial do denominado interesse público. Por conta desse regime peculiar, a aposentadoria de valor integral aos servidores inativos foi concedida como uma maneira de compensação pela dedicação exclusiva à causa pública durante toda sua vida laboral.

Assim, não se pode tratar igualmente os dois regimes previdenciários, os quais tem características diversas e que se particularizaram ao longo do tempo, firmadas em estipulações estatutárias, sob a égide das quais os direitos foram consolidados. Da mesma forma, não se pode desprezar os direitos adquiridos que resultaram da estabilização das relações jurídicas estabelecidas ao longo de inúmeras conquistas sociais no setor público.

O RPPS não é, porém, nosso foco de estudo, pelo que resta inconclusivo, neste trabalho, qualquer posicionamento mais embasado sobre as temáticas desenvolvidas no âmbito das reformas dos servidores públicos.

Voltando à análise anterior, observamos que as novas regras incentivam a formação de fundos financeiros financiados pelos salários dos trabalhadores, como o crescimento do mercado de planos de Previdência privada, perdendo a Previdência Social a condição de um sistema de proteção com base na Solidariedade e transferência intergeracional da renda, seus pilares principiológicos de sustentação. Segundo informações da Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), participam dos fundos de pensão aproximadamente 6 milhões de beneficiários, entre associados, pensionistas e assistidos, com um patrimônio de mais de 155 bilhões de reais, equivalendo a aproximadamente 14% do PIB brasileiro<sup>522</sup>.

Assim, a reintrodução da Previdência Privada é mais um caminho a ser trilhado com cautelas pelo Poder Público, que deve estar atento e fiscalizar os

---

<sup>522</sup>Disponível em: <<http://www.abrapp.org.br/ppub/pef.dll?pagina=servscript&QUALS=home/home.html>>  
Acesso em: 25 maio 2011.

recursos para que as finalidades sejam cumpridas nos moldes previstos na Constituição.

Além disso, a doutrina especializada entende que os maiores gastos com a Previdência têm ligação com o aumento do desemprego e da informalidade. É o pensamento que se extrai das lições de Osvaldo Coggiola:

Sob a suave denominação de trabalho informal se esconde uma realidade trágica, um crescimento espetacular da exploração sem limites (sem nenhuma contribuição previdenciária e impostos patronais de qualquer natureza), (...) trabalho que já é responsável por 60% dos postos criados no Brasil.<sup>523</sup>

A exclusão pelo desemprego, que traz como consequência a falta da proteção previdenciária, contraria expressamente um dos fundamentos da República do Brasil, o valor social do trabalho, expresso no primeiro artigo da Carta Magna de 1988:

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: [...] IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Dessarte, não resta dúvida de que o trabalho é a pedra de toque de todo o sistema de proteção social previdenciária, conforme emerge da leitura do art. 193 da CF/88: “A ordem social tem como base o primado do trabalho e, como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

#### 5.4.1 **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**

Embora sem ter sido objeto de uma reforma estrutural que a privatizasse ou lhe alterasse o regime para o de capitalização, a Previdência Social brasileira sofreu diversas alterações incrementais desde a promulgação da Constituição de 1988. O RGPS e o RPPS foram objetos de sucessivas reformas que se traduzem em cortes de despesas e redução de benefícios.

---

<sup>523</sup> COGGIOLA, Osvaldo. *A Reforma da Previdência, seus “modelos externos” e seus efeitos sobre a Universidade e o Serviço Público*. Disponível em: < [http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola\\_refprevi.doc](http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/coggiola_refprevi.doc)> Acesso em: 3 set. 2011.

No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), após várias mudanças realizadas na legislação ordinária, veio à luz a primeira reforma previdenciária, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Em relação ao sistema previdenciário dos trabalhadores do setor privado, foco desse estudo, os dispositivos da Constituição de 1988 levados à revisão e aprovados pela EC nº 20, de 1998, foram: a eliminação do teto de dez salários mínimos para o pagamento dos benefícios das aposentadorias por tempo de serviço e das regras de cálculo desse benefício (média aritmética dos últimos 36 meses); e a criação de condições para que o sistema público de Previdência siga regras que proporcionem o equilíbrio financeiro e atuarial.

A EC nº 20/1998 trouxe alterações estruturais: primeiro, a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição<sup>524</sup>, e, a imposição de idade mínima aos segurados para o fim de aposentadoria. A Emenda alterou a Constituição para determinar que o segurado, para ter direito à aposentadoria, contribua no mínimo durante 35 anos, se homem, ou 30, se mulher (art. 201, §7º, I). No caso da aposentadoria por idade, o homem necessita ter 65 anos e a mulher, 60 (art. 201, §7º, II). Permaneceu a redução de 5 anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para o professor que “comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio” (art.201, parágrafos 7o, inciso I e II, e 8º ).

Uma das alterações mais significativas foi a do valor do benefício de aposentadoria: no caso das aposentadorias por tempo de contribuição, no lugar desse valor ser estabelecido pela média aritmética dos últimos 36 (trinta e seis) meses de contribuição, passou a considerar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo o período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente. Sobre esse cálculo é aplicado um fator redutor (o denominado fator previdenciário) que varia de acordo com a idade do segurado, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo estimativas da Fundação IBGE.

Como consequências da redução drástica na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição elencamos: elas representavam 20,4% dos benefícios previdenciários concedidos no RGPS e 49,3% das aposentadorias da

---

<sup>524</sup> SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 283.

Previdência Social em 1997; reduziram-se para 4,7% e 27,4% respectivamente, em 2007. Isso significou que enquanto a concessão de novas aposentadorias por idade teve um crescimento de 74% entre 1997 a 2007, as aposentadorias por tempo de contribuição concedidas no mesmo período reduziram-se para 40,9%.<sup>525</sup>

As fórmulas encontradas, portanto, contribuem para a redução dos benefícios tendo em vista que deixam de ser calculados de forma a preservar o valor real dos salários. Esse fator, denominado de “fator previdenciário”<sup>526</sup> está distante das expectativas dos trabalhadores.

Para o cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição a fórmula<sup>527</sup> é a seguinte:  $FPR = [(TC \times a) / Es] \times [1 + (Id + Tc \times a) / 100]$ <sup>528</sup>, onde:

$f$  = fator previdenciário;  
 $Es$  = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;  
 $Tc$  = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;  
 $Id$  = idade no momento da aposentadoria;  
 $a$  = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

Assim, o fator previdenciário é calculado tendo como base o tempo de contribuição, multiplicado pela expectativa de sobrevida; multiplicado, o valor encontrado, pelo resultado da soma da idade do segurado no momento da aposentadoria com seu tempo de contribuição; este é multiplicado pela alíquota de contribuição (de 0,31) e dividido por 100; depois é somado com 1 e multiplicado pelo primeiro valor encontrado<sup>529</sup>.

Para Evilasio Salvador, a EC nº 20 de 1998 não foi uma reforma inclusiva, no sentido da ampliação do acesso ao sistema previdenciário para trabalhadores excluídos da Previdência Social, ao contrário, as modificações realizadas são antônimas dos direitos assegurados na Constituição de 1988:

<sup>525</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>526</sup> COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência e neoliberalismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 88.

<sup>527</sup> Na ADI 2.111 MC/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, quando reconhecida a constitucionalidade do fator previdenciário dispôs-se: “Ora, se a Constituição, em seu texto em vigor, já não tratava do cálculo do montante do benefício da aposentadoria, ou melhor, dos respectivos proventos, não pode ter sido violada pelo art. 2º da Lei 9.876, de 26.11.1999, que, dando nova redação ao art. 29 da Lei 8.213/91, cuidou exatamente disso. E em cumprimento, aliás, ao caput e ao §7º do novo art. 201. Aliás, com essa nova redação, não deixaram de ser adotados na lei critérios destinados a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, como determinado no caput do novo art. 201. O equilíbrio financeiro é o previsto no orçamento geral da União. E, o equilíbrio atuarial foi buscado, pela Lei, com critérios relacionados com a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, com o tempo de contribuição e com a idade, até esse momento, e, ainda, com a alíquota de contribuição correspondente a 0,31” (j. em 16.3.2000, Pleno, DJ 5.12.2003).

<sup>528</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Dieese, 2001, p. 252.

<sup>529</sup> Art. 2º da Lei nº 9.876, de 26.11.1999, com a nova redação dada ao art. 29 da Lei nº 8.213/91.

Ao contrário, as modificações realizadas são antônimas dos direitos assegurados na Constituição de 1988, que, embora tenha mantido a lógica do seguro previdenciário, possibilitou a ampliação dos benefícios de aposentadorias para um conjunto maior de trabalhadores.

As duas 'contrarreformas' previdenciárias (1998 e 2003) foram conduzidas privilegiando o enfoque do equilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade financeira do sistema.<sup>530</sup>

Trazemos à baila algumas questões que nos parecem relevantes, para melhor entendimento do presente e do futuro do nosso próprio sistema previdenciário, tais como o aprofundamento do estudo a respeito da importância da vinculação do salário mínimo para os benefícios previdenciários, bem como sobre as particularidades do sistema brasileiro em relação aos implementados nos países desenvolvidos e, finalmente, a questão do relacionamento entre os dois principais regimes previdenciários (RGPS e RPPS), cujas matizes são diversas entre si. São elas:

a) A questão do salário mínimo é emblemática na área previdenciária. As teses se contrapõem: de um lado, não se pode indexar ao salário mínimo, de outro, não se pode pagar menos que o mínimo. Aduzem os reformistas que o salário mínimo, indexado aos benefícios previdenciários, gera um *déficit* extraordinário nas contas públicas. Sabemos que o mínimo no nosso País não atende os requisitos previstos no art. 7º, inciso IV<sup>531</sup>, da CF. Ora, se um idoso (homem ou mulher) recebe uma aposentadoria de um salário mínimo, a sua condição de insuficiência econômica não se modificará nunca e jamais sairá da linha de pobreza, ainda que o Estado tenha que fazer malabarismos nos cálculos para sua fixação. O que não se pode, por evidente, é permitir que esse mínimo não seja garantido constitucionalmente para o pagamento dos benefícios previdenciários.

b) A realidade brasileira é diferente daquela dos países desenvolvidos. As reformas, portanto, devem ser nos países periféricos, relativizadas e não movidas apenas pelo móvel do mercado e do capital. O fator previdenciário, por exemplo, que congrega expectativa de vida, contribuição e idade não reflete ainda a realidade econômica dos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social.

---

<sup>530</sup> SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 171.

<sup>531</sup> Dispõe o art. 7º, IV: salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

c) Há grande diferença entre as aposentadorias do setor público e do setor privado, essa última a cargo do INSS. O desequilíbrio entre receitas e despesas pode ser até parecido, só que o desequilíbrio do RGPS está associado a mais de 20 milhões de benefícios e o dos servidores (RPPS), ao pagamento de apenas um milhão de aposentados e pensionistas. Por mais essa razão, os dois sistemas previdenciários não podem ser tratados da mesma forma e a motivação das reformas para sistemas diversos não pode ser a mesma.

Pautando-nos no princípio da Solidariedade, nas conclusões estatísticas a respeito da viabilidade financeira do sistema previdenciário e no papel da Previdência Social como fonte de distribuição de renda, sustentamos a defesa do fortalecimento de nosso sistema previdenciário geral, que pode conviver com o sistema privado, mas que deve atender aos reclamos da necessidade da busca pela igualdade material, pautados nos esteios da divisão dos riscos sociais e da Solidariedade Social.

#### **5.4.2 A Nova Reforma da Previdência introduzida pelas Emendas Constitucionais nº 41 de 2003 e nº 47 de 2005**

A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 veio, de forma acentuada, concluir a reforma previdenciária iniciada pela EC nº 20, de 1998, no que concerne à Previdência do setor público, isto é, do RPPS.

As alterações procedidas envolveram os seguintes aspectos: quebra da integralidade (art. 40, §1º) como critério de cálculo dos proventos de aposentadoria (a remuneração integral do cargo efetivo deixa de ser a base de cálculo do valor da aposentadoria) e da paridade (art. 40, §3º) como parâmetro de reajuste das aposentadorias e pensões (repasse automático dos aumentos dos servidores ativos para os aposentados e pensionistas); alteração do critério de cálculo do valor da pensão por morte (art. 40, §7º, I e II); fixação de modo mais rigoroso do teto de remuneração, proventos e pensões (art. 40, §11); detalhamento das regras para a criação da Previdência complementar (art. 40, §15) e consequente aplicação do teto do RGPS (art. 40, §14) e previsão de instituição de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões. A EC nº 41, de 2003, manteve o caráter

contributivo da Previdência funcional e acrescentou a este a roupagem solidária (art. 40, *caput* da CF de 1988).

A EC nº 41 de 2003, portanto, positivou constitucionalmente o princípio geral da Solidariedade (art. 40, *caput*), vetor de todo o arcabouço da Previdência Social, aferível tanto na interpretação ou aplicação quanto na criação de suas normas. Quanto ao RGPS (que merece nossa maior atenção), a norma em apreciação elevou o teto dos benefícios e acrescentou o §12 ao art. 201, da CF de 1988 (Lei disporá sobre o sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda).

A Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, resultante da denominada “PEC paralela”, introduziu novas alterações no RGPS: ampliou a aposentadoria especial para o segurado portador de deficiência (art. 201, §1º), estendeu o programa de inclusão previdenciária aos trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, excluindo a vedação de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição no âmbito do sistema de inclusão previdenciária (art. 201, §12) e determinou que o referido programa previdenciário terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS (art. 201, §13).

No que concerne às contribuições sociais, a EC nº 47 alargou a hipótese de utilização de alíquotas e bases de cálculo diferenciadas quanto às contribuições patronais previstas no art. 195, I, da CF, em razão do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, além da atividade econômica e da utilização intensiva de mão de obra anteriormente previstas (art. 195, §9º, da CF/1988).

O art. 40, §12 da Carta Constitucional determina que a Previdência funcional observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o RGPS. Trata-se da intenção, por parte dos reformadores, de estabelecer a convergência dos regimes. Esse objetivo restou claro com a possibilidade de fixação, para o valor das aposentadorias e pensões do RPPS, do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, nos termos dos §§14 a 16 do art. 40 da CF, desde que seja instituído regime de Previdência complementar. Observe-se que não é submissão do servidor às normas do RGPS, mas tão somente aplicação do teto desse Regime de Previdência no Regime próprio (RPPS).

Acirrados debates foram empreendidos, por ocasião do trâmite da EC nº 41 de 2003, em torno de um dos objetivos da reforma: a privatização da Previdência com a abertura da Previdência Complementar para as empresas privadas. Essa pretensão foi afastada pela previsão de que o regime de Previdência complementar deverá ser instituído por intermédio de entidades fechadas, sem fins lucrativos e de natureza pública (art. 40, §15).

No caso da Previdência complementar do servidor público, o plano de benefício adotará, obrigatoriamente, a contribuição definida<sup>532</sup>. As reservas são separadas em contas individuais e, no momento da aposentadoria, verifica-se o montante da conta que resultará no benefício. Nesta modalidade, os riscos são transferidos para o participante, que fica sujeito às variações do mercado.

A Previdência complementar (privada) é formada por dois grandes grupos de entidades: Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP) e as Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP). Enquanto as primeiras são, usualmente, empresas independentes e abertas ao público em geral, podendo ter fins lucrativos (ou não), as EFPP são organizadas como sociedades civis sem fins lucrativos, com clientela específica<sup>533</sup>.

No âmbito da proteção dos direitos sociais fundamentais essas ideias de mercado não podem ser aplicadas sem os necessários temperamentos. Salvador esclarece que um dos principais beneficiários das políticas privatistas são os fundos de pensão<sup>534</sup> que tem apresentado crescimento extraordinário no País, com seus ativos, evoluindo acima do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB):

Esse desempenho tem relação direta com a lenta erosão da Previdência pública no Brasil.

Essa tem sido uma condição econômica e financeira, além de ideológica para a construção da Previdência complementar, enquanto a Previdência privada faz a mediação para realização do capital portador de juros, mobilizando bilhões de recursos em “investimentos” em mercados de capitais e capitais fictícios de dimensão especulativa.

---

<sup>532</sup> Os planos de capitalização assumem duas formas básicas: Benefício Definido (BD) e Contribuição Definida (CD). No plano de benefício definido já se conhece antecipadamente o valor do benefício no momento da contribuição: os valores de contribuição dos participantes e da patrocinadora serão capitalizados, para a formação de poupança ou reserva global, de modo a atender aos compromissos previamente acertados com os participantes. No plano de contribuição definida, o participante não conhece previamente o valor final de seu benefício, já que o montante será proporcional ao que foi acumulado e capitalizado ao longo do tempo.

<sup>533</sup> BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis, *Op. cit.*, 2008, p. 145).

<sup>534</sup> De acordo com os dados da SPC (2007), o montante de ativos dos Fundos de Pensão (Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPCs) saltou de R\$ 189,43 bilhões, em dezembro de 2002, para R\$ 457,69 bilhões, em dezembro de 2007.

No lado ideológico, a cultura da crise da Previdência pública faz surgir a confiança nas instituições típicas da forma capital portador de juros com o lugar eficiente para a garantia das aposentadorias.<sup>535</sup>

Essa tem sido uma condição ideológica para a construção da Previdência Complementar, conforme escrevem Léa Braga e Maria do Socorro Reis Cabral:

Materializa-se, assim, uma estratégia de enfrentamento da crise econômica e de inserção do Brasil na dinâmica da mundialização financeira sob os argumentos da redução dos gastos do Estado, da justiça entre a remuneração de ativos e inativos e da liberdade individual do trabalhador para escolher os meios de obter uma melhor aposentadoria.

Deste modo, o grande capital aloja no campo previdenciário uma questão que diz respeito ao seu projeto social, isto é, transformar os trabalhadores em parceiros indiferenciados, metamorfoseando-os em trabalhadores provedores do capitalismo financeiro e proprietários de grandes negócios.<sup>536</sup>

Na esteira da doutrina referida, a privatização da Previdência Social, de forma total ou mesmo parcial, tem como corolário a acentuação as diferenças sociais, haja vista que o pressuposto para o ingresso no regime de capitalização é a possibilidade contributiva, obtendo melhores benefícios àquele que pagar mais pelo plano implementado.

O Papa João XXIII, na encíclica *Mater et Magistra*, afirmou que a Previdência Social é fundamental na previsão do futuro dos trabalhadores:

Os sistemas de seguros sociais e de Previdência Social podem contribuir eficazmente para uma distribuição do rendimento total de um país, segundo os critérios de justiça e equidade, além de reduzir os desequilíbrios econômicos e sociais existentes entre os cidadãos.<sup>537</sup>

A Previdência Social, por conseguinte, necessita de gerenciamento competente, e que o poder público cumpra seu dever de repasse dos recursos que a legislação lhe impõe, não podendo desviá-los para outros fins que não os da própria Previdência.

<sup>535</sup> SALVADOR, Evilasio, *Op. cit.*, 2010, p. 363.

<sup>536</sup> BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis, *Op. cit.*, 2008, p. 152-153.

<sup>537</sup> *Mater et Magistra* (em português: Mãe e Mestra) é uma Carta-Encíclica do Papa João XXIII sobre a recente evolução da Questão Social à luz da Doutrina Cristã, publicada em 15 de maio de 1961, no septuagésimo aniversário da Encíclica *Rerum Novarum* e no terceiro ano do pontificado de João XXIII. É considerada um marco importante da Doutrina Social da Igreja, porque, através de uma profunda leitura dos novos "«sinais dos tempos»", atualizou as orientações das encíclicas sociais anteriores (a partir da *Rerum Novarum* de Leão XIII), dando assim a resposta católica para os problemas temporais da época. Serviu também de base para vários documentos pontifícios sobre as questões sociais que a sucederam e que ainda hoje se mantém atual, tais como as encíclicas *Pacem in Terris*, *Populorum Progressio* e *Humanae Vitae* (MATER ET MAGISTRA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2009. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Mater\\_et\\_Magistra&oldid=15809152](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Mater_et_Magistra&oldid=15809152)>. Acesso em: 25 maio 2011).

Não existem direitos sem custos para sua efetivação, já foi afirmado anteriormente. Nesse aspecto, alguns entendem que os custos deveriam ser arcados por aqueles que efetivamente utilizarem os serviços, o que afastaria o encargo dos custos da sociedade em geral. *Cass Sustein* afirma que mesmo os direitos básicos, de 1ª. dimensão, possuem altos custos que devem ser sustentados por toda a sociedade e que não apenas os direitos de 2ª. e 3ª. dimensão necessitam de verbas públicas para sua implementação, mas também os de 1ª. dimensão<sup>538</sup>.

Nessa linha, entendemos que a sociedade deve arcar solidariamente com os custos, e, portanto, os direitos sociais devem ser financiados por meio de um sistema financeiro equilibrado e distributivo, tal qual é previsto na Constituição da República do Brasil. Deve se dar prioridade na alocação do orçamento para a Previdência Social, nos termos do que ensina Fernando Facury Scaff:

Os economistas possuem uma expressão bastante interessante, denominada “Limite do Orçamento”, que foi trasladada para o Direito a partir de uma decisão do Tribunal Constitucional alemão, com o nome de “Reserva do Possível”. O significado é o mesmo: todo orçamento possui um limite que deve ser utilizado de acordo com exigências de harmonização econômica geral. (...)

Ou seja, é por meio do Orçamento que serão estabelecidas as prioridades nos gastos públicos e que será possível determinar o quanto de recursos será alocado para a implementação dos direitos sociais. A partir da quantificação dos recursos financeiros para a implementação dos direitos é que se poderá constatar o nível de prioridade que a efetivação daquele direito possui em uma dada sociedade, em certo período. (...)

A partir dessas considerações surgem dois aspectos fundamentais para o debate dos direitos sociais. Saber: quem paga a conta dos gastos realizados e quem estabelece as prioridades para a realização desses gastos.<sup>539</sup>

É ainda importante registrar que as alterações introduzidas pelas reformas previdenciárias não se dão apenas no campo da extinção de prestações previdenciárias, mas pela adoção de critérios de diminuição do conteúdo dos benefícios. Pode-se claramente identificar o novo desenho previdenciário, remodelado em alguns aspectos fundamentais, relacionados tanto às condições de acesso à aposentadoria como aos parâmetros estruturais da Previdência Social, conforme a seguir:

a) As aposentadorias não correspondem à remuneração da atividade: essa tendência, expressa nas reformas previdenciárias, realça que a sociedade prestigia

<sup>538</sup> SUSTEIN, Cass. *The Cost of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*. New York, Norton, 2000. In SCAFF, Fernando Facury. *A Efetivação dos Direitos Sociais no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2000, p. 24.

<sup>539</sup> SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (coord.), *Op. cit.*, 2010, p. 25-26.

a força do trabalho, excluindo o idoso. É exemplo a alteração da forma de cálculo dos benefícios previdenciários, a introdução do fator previdenciário, cujos efeitos são, em regra, prejudiciais aos titulares de aposentadorias que, embora cumprido o tempo integral para obtenção do benefício, contam com idade reduzida e maior expectativa de sobrevida.

b) O aposentado é, em geral, mais pobre na inatividade. O processo de reformas da Previdência Social no Brasil parece reforçar essa afirmação, na medida em que os cortes nos benefícios são realizados aos poucos, ao longo do tempo, mas de forma persistente. Nesse sentido, a oscilação de índices de reajustamentos dos benefícios previdenciários do RGPS, desde a edição da Lei nº 8.213/91, foi responsável por milhares de ações judiciais que contestaram o método de recomposição do poder de compra dos benefícios.

c) Na implementação das reformas previdenciárias que reduzem direitos são comumente utilizadas táticas para reduzir a visibilidade dos efeitos negativos, o que pode ser verificado, por exemplo, nas regras de transição que aparentam a segurança do direito conquistado, mas geram efeitos prospectivos reducionistas a médio e longo prazos. Tornam-se, em consequência, menos visíveis os cortes dos direitos adquiridos, aumentando-se a complexidade das reformas. Ainda que as regras de transição sejam exigência decorrente do postulado da segurança jurídica, pode-se perceber que, muitas vezes, é adotada como instrumento para a aprovação acelerada da medida restritiva. Estudos sobre a economia política das reformas previdenciárias destacam a importância do sequenciamento tático e do agrupamento estratégico de medidas vantajosas e desvantajosas para os segurados, com a finalidade da diminuição de resistência política às reformas.<sup>540</sup>

d) De outra parte, a Desvinculação das Receitas da União, sistematicamente prorrogada por emendas constitucionais, além de minar o equilíbrio das contas do sistema de Seguridade Social, presta-se como fator de desequilíbrio orçamentário, fazendo com que se imponha mais e mais os ajustes e as políticas restritivas. A DRU inviabiliza a formação de um fundo destinado à manutenção ou à extensão da Seguridade Social no médio ou longo prazo<sup>541</sup>. Não se pode falar em

---

<sup>540</sup> MESA-LAGO, Carmelo; MÜLLER, Katharina. Política e Reforma da Previdência na América Latina. In: *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 27-59.

<sup>541</sup> Quanto ao acompanhamento das receitas e despesas do orçamento da seguridade social, o Tribunal de Contas da União expressou a seguinte conclusão: "Não se excluindo a DRU da arrecadação, o resultado da Seguridade apresentaria situação superavitária nos exercícios de 2000 a 2002. Com a DRU, o resultado é

desenvolvimento ‘progressivo’ dos direitos sociais previdenciários em um cenário de desvio de recursos disponíveis que deveriam ser empregados para a implementação dos direitos reconhecidos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>542</sup>

e) No Brasil, apesar de o trabalho ser reconhecido como direito social pelo artigo 6º da Carta Magna, muitos trabalhadores que não tiveram trabalho estável não terão acesso aos benefícios previdenciários e vem engrossando as fileiras de usuários dos programas de transferências de renda, que, não obstante permitir a sobrevivência, não contribuem, ao menos diretamente, para a ampliação do direito ao trabalho e outros derivados dele, como o salário mínimo, seguro desemprego e aposentadoria. A Previdência e o trabalho são indissociáveis. As políticas públicas não podem ter apenas o caráter assistencialista deixando de lado aspectos relacionados à inclusão social com dignidade.

f) É preciso destacar que a alta taxa de informalidade contribui decisivamente para o desequilíbrio financeiro da Previdência Social e, por conseguinte, também afeta o equilíbrio atuarial do sistema, tão almejado pelas reformas previdenciárias. Dados extraídos de estudo elaborado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual, “a persistirem as distorções apontadas, em especial o alto índice de informalidade da economia, o Sistema de Seguridade Social será completamente inviabilizado mesmo que se consiga reduzir drasticamente os benefícios daqueles que contribuem e se aumente significativamente o limite de idade”. Esse mesmo estudo refere, em outro ponto, que a melhor maneira para reduzir a pressão sobre o déficit previdenciário, com menor custo social, seria aumentar a eficiência do sistema, pelo melhoramento da arrecadação e pelo aperfeiçoamento das estruturas administrativa e operacional do INSS<sup>543</sup>.

g) Os direitos adquiridos não podem ser moedas de barganha na implementação das reformas previdenciárias. Eles já constituem garantia constitucional que não pode ser objeto de supressão, nem mesmo por emenda constitucional, de modo

---

deficitário no período de 1997 a 2002”. TC 002.946/2003-2. Disponível em: <[http://www.2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/classificacao/previdencia\\_social/trabalhos\\_relevantes\\_sobre\\_a\\_previdencia\\_social.pdf](http://www.2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/classificacao/previdencia_social/trabalhos_relevantes_sobre_a_previdencia_social.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

<sup>542</sup> SAVARIS, José Antônio. O processo de reformas da Previdência Social no Brasil como subversão da lógica do desenvolvimento progressivo dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. In: KLOCK, Andrea Bulgakov; CAMBI, Fernando de Brito Alves (Orgs). *Direitos fundamentais revisitados*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 373.

<sup>543</sup> TC 011.752/2003-8; TC 012.513/1999-7. Decisão 624/2001. Plenário. DOU de 22.8.2001. Disponível em: <[http://www.2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/classificacao/previdencia\\_social/trabalhos\\_relevantes\\_sobre\\_a\\_previdencia\\_social.pdf](http://www.2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/classificacao/previdencia_social/trabalhos_relevantes_sobre_a_previdencia_social.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

que o respeito aos direitos já incorporados e integrados ao patrimônio do cidadão não pode ser objeto de 'troca' para minimização de custos políticos para restrição de benefícios. É necessário o respeito ao núcleo essencial já realizado, com o fim de se preservar a segurança jurídica e o princípio da proteção da confiança.

Além disso, e diante das conquistas sociais alcançadas, as reformas previdenciárias deverão ser feitas sob a ótica da implementação progressiva das conquistas sociais e não pelo deslocamento da questão social da Previdência para a iniciativa privada. Sabe-se que o mercado pretende o lucro, isso é inegável e correto do ponto de vista da livre concorrência e da livre iniciativa (art. 170, *caput*, da CF de 1988).

Finalmente, não podemos deixar de refletir que nenhuma política social apresenta grau tão elevado de estabilidade ao extremo de ser tida como definitiva. Para que o sistema de proteção social seja viável a médio e longo prazo, fatalmente, deverá receber ajustes. Contudo, a Previdência Social que se pretende alcançar pelas reformas não pode ser aquela que se almeje eficiente apenas pela perspectiva econômica. Deve-se refletir que a cláusula do desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais vem sendo esquecida como critério informativo das alterações constitucionais.

Ademais, observa-se que as reformas visam tão somente restrições e se operam numa fase ainda preliminar de implantação do processo desejado pelo Constituinte de 1988, na sua redação original. O problema da crise previdenciária não pode ser enfrentado apenas pela restrição de direitos e adoção de critérios mais rigorosos para acessibilidade às prestações previdenciárias. As reformas efetuadas como meio de corrigir a insustentabilidade dos regimes previdenciários podem também trazer muitas consequências imprevisíveis ao segmento dos idosos.

Como escreveu Esping-Andersen: "Isso parece muito similar a matar o mensageiro que traz más notícias (...). É improvável que se obtenha a partir dessas reformas algum equilíbrio mais adequado, a menos que as políticas também ataquem o outro lado da moeda, o mercado de trabalho".

Sobre o princípio da Solidariedade Social nos deteremos com maior atenção no capítulo seguinte.

## 6 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

O homem vive em sociedade e só pode assim viver; a sociedade mantém-se apenas pela Solidariedade que une seus indivíduos. Assim uma regra de conduta impõe-se ao homem social pelas próprias contingências contextuais, e esta regra pode formular-se do seguinte modo: não praticar nada que possa atentar contra a Solidariedade Social sob qualquer das suas formas e, a par com isso, realizar toda atividade propícia para desenvolvê-la organicamente. O direito objetivo resume-se nesta fórmula, e a Lei positiva, para ser legítima, deve ser a expressão e o desenvolvimento deste princípio. *(Léon Duguit)*

O princípio da Solidariedade destaca-se extremamente relevante no constitucionalismo contemporâneo, ganhando força, hodiernamente, como instrumento de mudança social. O estudo da Seguridade Social deve partir de algumas premissas ou de algumas noções elementares, que são como molduras para compreensão das normas jurídicas disciplinadoras da exigibilidade de proteção social. As fontes de reflexão do Direito Previdenciário são encontradas no conjunto de normas constitucionais, que informam a Seguridade Social.

É pela noção de sistema de regras e princípios constitucionais que se desnuda esta técnica de proteção social. Uma vez que os princípios e regras constitucionais são providos de eficácia normativa da mais elevada hierarquia, as demais fontes normativas da Seguridade Social encontrarão neles sua interpretação mais justa e conformidade com o ordenamento jurídico.

Os princípios são postulados fundamentais para a compreensão do sistema de segurança social, sendo o da Solidariedade um deles, cuja exegese é fundamental na compreensão do tema previdenciário.

Não poderíamos deixar de transcrever a lição, sempre precisa e clássica, de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem princípio é:

... por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.<sup>544</sup>

Robert Alexy, ao distinguir regras e princípios, escreveu na clássica obra “Teoria dos Direitos Fundamentais”:

<sup>544</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Op. cit.*, 2010, p. 902-903.

Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. (...) Princípios exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.<sup>545</sup>

Pode-se dizer que os princípios têm dupla função: primeiramente, orientam o legislador na elaboração das leis e servem como fundamento para as normas jurídicas e, posteriormente, funcionam como parâmetros de referência para o administrador público implementá-las e ao Judiciário na resolução dos conflitos que lhe forem apresentados.

A Solidariedade Social é o mais relevante princípio da Seguridade Social e o ponto central de qualquer sistema de Previdência. Na discussão travada nas reformas previdenciárias observamos nitidamente a existência de conflito das orientações com esse que é princípio basilar da Previdência Social.

Numa abordagem introdutória queremos dar ênfase para a necessidade de serem respeitados os pilares dos sistemas de Seguridade, que parecem estar sob risco com o advento de alterações nos textos constitucionais relacionados aos direitos sociais previdenciários. Um desses riscos é o de se substituir a segurança social pela segurança econômica que se está buscando com o advento das reformas nos sistemas de Previdência. Necessário, portanto, estabelecer a importância da Solidariedade no âmbito da Previdência, bem como estabelecer o necessário critério de ponderação entre os princípios porventura em situação de conflitualidade.

No contexto das reformas estudadas no capítulo anterior, a noção de segurança social tem sido substituída pela de segurança econômica, como se ambos conceitos fossem igualmente importantes dentro de um ordenamento jurídico. É evidente que não podemos dizer que não se construam seguranças sociais com inseguranças econômicas. No entanto, a segurança social não pode ser conformada ou 'adequada' ao aspecto estritamente econômico, como por exemplo, a substituição dos sistemas de repartição para os sistemas de capitalização, cujos fundamentos são totalmente diversos.

---

<sup>545</sup> ALEXY, Robert, *Op. cit.*, 2008, p. 90.

Este é o grande embate que temos hoje no campo da Previdência, que adentra até mesmo na necessidade de reconstrução dos conceitos constitucionais, necessários à própria preservação da segurança jurídica, diante das situações relacionadas à Previdência Social. A perspectiva estudada, sob a ótica dos direitos fundamentais, tem que ser uma só: a da evolução e não do retrocesso social.

A discussão e aprofundamento das questões devem transcender as questões meramente econômicas, que acabam por esfacelar a força normativa da Constituição. Uma vez colocadas essas premissas, nossa dinâmica de interpretação no presente capítulo vai ser orientada pela busca da unidade das normas constitucionais previdenciárias dentro do ordenamento constitucional pátrio, a partir da análise do princípio da Solidariedade, expresso no art. 3º, I, da CRFB<sup>546</sup>.

Nesse enfoque, o princípio da Solidariedade chancela a obrigatoriedade das contribuições e assemelha-se ao princípio da distributividade, conforme ensina Sérgio Pinto Martins:

(...) aqueles que tem melhores condições financeiras devem contribuir com uma parcela maior para financiar a Seguridade Social. Ao contrário, os que tem menores condições de contribuir devem ter uma participação menor no custeio da Seguridade Social, de acordo com suas possibilidades, mas não podem deixar de contribuir.<sup>547</sup>

A concepção aqui estudada compõe-se da análise sob três enfoques diferentes que, considerados em seu conjunto, caracterizariam o princípio da Solidariedade no âmbito da Seguridade Social: a redistribuição de renda, o mutualismo e a Solidariedade intergeracional.

A doutrina cristã, nesse tema, indica a necessidade de se buscar metas direcionadas à realização da igualdade e de um modelo econômico inclusivo das classes sociais menos favorecidas. Trata-se, como expressou João Paulo II (1999b)<sup>548</sup>, de impulsionar “uma nova cultura de Solidariedade internacional e de cooperação, em que todos, particularmente as nações mais ricas e o setor privado, assumam a responsabilidade por um modelo econômico que sirva a todos”.

O pontífice, hoje beato João Paulo II, defendeu que se deve globalizar a Solidariedade e proclamou que “para prevenir que a globalização da economia

---

<sup>546</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)”

<sup>547</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 52.

<sup>548</sup> João Paulo II (1999b). *Discurso aos participantes da convenção organizada pela Fundação Vaticana Centesimus Annus – Pro Pontifice*, 11 de setembro.

produza os resultados danosos de uma expansão descontrolada de interesses privados ou de grupos, é preciso que seja acompanhada por uma cultura global de Solidariedade atenta às necessidades dos mais fracos”.<sup>549</sup> Nas palavras de João Paulo II, é necessária atenção especial para a necessidade dos mais fracos, numa atitude humanitária de “globalização da Solidariedade”.

Portanto, a atitude científica a ser tomada é a de determinação do lugar a que a Solidariedade pertence, situando-a no patamar de princípio estrutural do Estado Democrático de Direito, para o fim de extrair o conteúdo de seus aspectos elementares e sua amplitude, estudando-a como valor conciliador das heterogeneidades com a realidade social que se pretende tutelar, ou seja, a ideia de Solidariedade vinculada à noção de justiça distributiva<sup>550</sup>, especialmente no que toca ao financiamento dos sistemas previdenciários.

## 6.1 PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE: DA SOLIDARIEDADE CLÁSSICA À SOLIDARIEDADE JURÍDICA

O primeiro que, ao cercar um terreno, teve a audácia de dizer *isto é meu* e encontrou gente bastante simples para acreditar nele foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras e assassinatos, quantas misérias e horrores teria poupado o gênero humano aquele que, arrancando as estacas e cobrindo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: “Não escutem a esse impostor. Estarão perdidos se esquecerem que os frutos são de todos e a terra é de ninguém”.

(Jean Jacques Rousseau)

O termo Solidariedade origina-se do latim *solidarium*, que vem de *solidum*, *soldum*, significando aquilo que é inteiro, compacto<sup>551</sup>. Esse sentido era a concepção clássica que o direito romano apresentava acerca da *obligation in solidum*, a conhecida obrigação solidária, na qual um dos devedores obrigava-se por toda a dívida, em se tratando de Solidariedade passiva, mostrando como a imagem do “um por todos e todos por um” é bem aplicável à Solidariedade.

<sup>549</sup> João Paulo II (1998a). *Discurso aos membros da Fundação Vaticana Centesimus Annus – Pro Pontifice*, 9 de maio.

<sup>550</sup> Diversos autores, entre os quais Sérgio Pinto Martins, ao comentar o princípio da solidariedade, fazem referência ao princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º da CF): indivíduos com mais capacidade contribuem mais visando equilibrar o sistema em face de contribuintes com menor capacidade contributiva., ou seja, os mais necessitados financeiramente são beneficiados da maior contributividade dos mais abastados.

<sup>551</sup> NABAIS, José Casalta. *Solidariedade social, cidadania e direito fiscal*. GRECO, Marco Aurélio (Org.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 111.

O conceito apresenta diversos sentidos: Solidariedade concebida como amor cristão (amor ao próximo, caritativo e piedoso), Solidariedade Social (escola do solidarismo sociológico), a acepção jurídica (escola do solidarismo jurídico), podendo-se atribuir uma acepção sociofilosófica, consistente na “capacidade dos membros de um determinado grupo, família, nação, toda a humanidade, de prestar-se recíproca assistência”<sup>552</sup>. Por meio desse amplo conceito, é bem possível distinguir os âmbitos sociais de incidência da Solidariedade, referindo-se a um grupo (como a família ou um corpo de empregados), ao povo de um Estado (Solidariedade genérica) ou, ainda, a toda a humanidade.

Podemos entender a Solidariedade a partir de certa obrigação, como a já referida obrigação solidária ou tendo em vista certo acontecimento trágico, como o sujeito que se solidariza com outrem em face de certa enfermidade<sup>553</sup>. Todos os sentidos e possibilidades apontam, no entanto, para a ideia ínsita de compartilhamento, de união entre as partes e o todo. Para que a Solidariedade tenha atingido o patamar que hoje ostenta, como princípio jurídico, um lento processo evolutivo foi percorrido.

Ernani de Paula Contipelli, em tese de doutorado apresentada perante a PUC/SP, intitulada “Solidariedade Social Tributária”, escreveu que os primeiros registros consistentes sobre a Solidariedade estão relacionados com as ideias de justiça distributiva de Aristóteles:

No mundo antigo, Aristóteles definiu as características mais relevantes da Solidariedade, segundo as quais devem ser distribuídos proporcionalmente entre os membros da comunidade os encargos comuns, sendo observada a capacidade de absorção do indivíduo e os benefícios sociais, de acordo com as necessidades apresentadas, ou seja, a justiça distributiva pretende repartir bens e ônus sociais, em conformidade com critérios objetivos de méritos e responsabilidades, de modo a atingir a equação: quem pode mais deve mais, quem pode menos recebe mais, revelando ideia mais próxima de igualdade do que propriamente de Solidariedade, ainda que guarde alguma referência ao sentido deste valor centrada no sentimento de comunhão de interesses.<sup>554</sup>

Inicialmente, a Solidariedade era identificada como a ideia de “amizade cívica” e pretensão de unidade. Os estóicos difundiram a noção de Solidariedade, por meio do humanismo jurídico, o que permitiu sua incorporação ao pensamento da

<sup>552</sup> SACCHETTO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito tributário. O ordenamento italiano. In: GRECO, Marco Aurélio (org.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 15.

<sup>553</sup> GODOI, Marciano Seabra. Tributo e solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio (Org.), *Op. cit.*, 2005, p. 142.

<sup>554</sup> CONTIPELLI, Ernani de Paula. *Solidariedade social tributária*. São Paulo: Almedina Brasil, 2010, p. 99. Teses de doutoramento.

Ilustração<sup>555</sup>, que a reconheceu, na trilogia da Revolução Francesa, como fraternidade.<sup>556</sup>

Para melhor compreensão dos conceitos, importante o registro da distinção entre os termos fraternidade e Solidariedade, que, apresentando origens diversas, são considerados sinônimos atualmente. Na revolução francesa, o termo utilizado – Fraternidade – estava ligado à ideia cristã de amor ao próximo.

A Solidariedade tem origem latina, remetendo à república romana e ao entendimento de obrigação solidária. A Fraternidade, na concepção da revolução francesa, continha traços individualistas, ao passo que a evolução do conceito de Solidariedade passou a expressar características sociais. A fraternidade lançada como um dos valores fundamentais da Revolução Francesa era atrelada à ideia de caridade ou filantropia, não reconhecida como valor social.<sup>557</sup>

Muitos autores associam ao ideário iluminista o surgimento das principais correntes de pensamento que caracterizariam o século XIX, a saber: liberalismo, socialismo e socialdemocracia. A Solidariedade, assim compreendida, continha as seguintes ideias: a) a de uma amizade que alcançaria todo o gênero humano; b) a de um objetivo de comunidade ou unidade; c) a de um uso comum de bens e d) a de uma ajuda mútua, que faz viver para o outro.<sup>558</sup>

A doutrina cristã, por sua vez, ampliou consideravelmente o sentido da Solidariedade. Por meio de sua concepção, a Solidariedade deveria ser entendida como amor ao próximo, incluindo aí os inimigos e estranhos<sup>559</sup>, sendo evidente, já nesse primeiro momento, a diferença entre essas ideias e a Solidariedade clássica.

---

<sup>555</sup> Iluminismo, Esclarecimento ou Ilustração (deriva do latim *illuminare*, em alemão *Aufklärung*, em inglês *Enlightenment*, em italiano *Illuminismo*, em francês *Siècle des Lumières* ou *illuminisme* e em espanhol *Ilustración*) são termos que designam um dos mais importantes e prolíficos períodos da história intelectual e cultural ocidental. Immanuel Kant, um dos mais conhecidos expoentes do pensamento iluminista, num texto escrito precisamente como resposta à questão O que é o Iluminismo?, descreveu de maneira lapidar: "O Iluminismo representa a saída dos seres humanos de uma tutela que estes mesmos se impuseram a si. Tutelados são aqueles que se encontram incapazes de fazer uso da própria razão independentemente da direção de outrem. É-se culpado da própria tutela quando esta resulta não de uma deficiência do entendimento mas da falta de resolução e coragem para se fazer uso do entendimento independentemente da direção de outrem. Sapere aude! Tem coragem para fazer uso da tua própria razão! - esse é o lema do Iluminismo" (WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Iluminismo&oldid=25905711>>. Acesso em: 5 jul. 2011).

<sup>556</sup> MARTINEZ, Gregório Peces-Barba. Curso de derechos fundamentales – teoria general. *Boletín oficial Del Estado*, Madrid, p. 263 *et seq.* 1999.

<sup>557</sup> FERREIRA, Emanuel de Melo. A evolução da solidariedade: das sociedades clássicas à principiologia constitucional. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2010. Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, 2010.

<sup>558</sup> MARTINEZ, Gregório Peces-Barba, *Op. cit.*, 1999.

<sup>559</sup> GODOI, Marciano Seabra, *Op. cit.*, 2005. p. 23.

Concebendo o homem como criação feita à imagem e semelhança de Deus, dever-se-ia reconhecer igual dignidade aos mesmos, já que tal qualidade lhes seria ínsita. Assim, o homem deve amar ao próximo como a si mesmo, pois todos são iguais em dignidade.

Lê-se em Contipelli que forte inspiração da ideia de Solidariedade estava impregnada nos conceitos éticos do cristianismo (“amarás teu próximo como a ti mesmo”, Evangelho segundo Mateus, 22, 34-40), sendo fartamente empregada nas correntes filosóficas medievais que lhe emprestaram os sentidos de caridade e piedade, propugnando por sua inserção nos fundamentos das relações sociais.<sup>560</sup>

Esse é, possivelmente, o maior fundamento filosófico do princípio da Solidariedade, que ensejará a distinção entre Solidariedade de grupo e Solidariedade genérica, que iremos estudar.

A ideia de Solidariedade e de responsabilidade mútua é também central nas religiões orientais, o que se denota com a seguinte expressão: “Aquele que presenteia o outro com uma rosa fica com seu perfume nas mãos”. Buda dizia a seus seguidores: “Ponha seu coração para fazer o bem. Faça-o várias vezes, e se sentirá pleno de felicidade”.

Mencius, considerado o maior intérprete de Confúcio, disse ao rei Hui de Liang durante uma visita que fez à sua corte (300 a.C): “Há pessoas morrendo de fome nas estradas, e tu não distribuis o que guardas no celeiro”. Quando as pessoas morrem, dizes: não é minha culpa, e sim do ano. Qual é a diferença entre isso e apunhalar e matar um homem e depois dizer ‘não fui eu, foi a arma?’.<sup>561</sup>

A partir da obra clássica de Adam Smith<sup>562</sup>, “A Riqueza das Nações”, surge a interpretação segundo a qual as dimensões éticas e religiosas não afetam a economia, a qual deveria mover-se pelo mercado e pela divisão do trabalho<sup>563</sup>. Posteriormente, aparece a Solidariedade dos modernos, que teve em Rousseau um

<sup>560</sup> CONTIPELLI, Ernani de Paula, *Op. cit.*, 2010, p. 100.

<sup>561</sup> SEN, Amartya. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 402.

<sup>562</sup> Adam Smith foi o maior representante do modelo econômico pregado pelo liberalismo, em sua obra “A Riqueza das Nações”, onde defende o desenvolvimento dos meios de produção por intermédio da divisão do trabalho, cuja eficácia se encontra sustentada pela livre concorrência, na autotutela através das relações de oferta e procura, desprezada a intervenção estatal, a qual teria mera função de garantir os pressupostos necessários para a consagração da plena liberdade econômica. (SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 269).

<sup>563</sup> *Idem, ibidem*.

de seus maiores defensores, principalmente em seu “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade dos homens”, concluído em 1754<sup>564</sup>.

A superação da fraternidade nos moldes franceses para a conotação moderna de Solidariedade começou a ocorrer no fim do século XIX, com a crise do Estado Liberal, que, não atendendo os anseios sociais passou a ser desacreditado nos seus fundamentos originais. A partir do século XIX, com o processo de generalização dos direitos humanos, a Solidariedade deixa de ser um valor moral para passar a ter conotação jurídica, ao situar o problema no âmbito de sua sociedade política, do Estado e de seu Direito, não obstante a sua origem ética ou religiosa.<sup>565</sup>

O pensamento socialista também influenciou o entendimento da Solidariedade, concebida nos termos a seguir, como pontos fundamentais:

- a) a contestação do egoísmo isolacionista;
- b) a contestação da luta pela existência e da extrema competitividade;
- c) a defesa do trabalho comum e
- d) a exigência de ação positiva do Estado de incentivo à associação e à própria Solidariedade. Formava-se a dimensão subjetiva da Solidariedade.<sup>566</sup>

Originam-se desse pensamento correntes que buscam uma nova concepção de Estado, voltado para a realização de maior justiça e igualdade sociais, protegendo direitos e interesses da coletividade. Destaca-se o pensamento social católico escrito na Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII<sup>567</sup> e o materialismo histórico de Karl Marx e Friedrich Engels<sup>568</sup>, nos quais se pode vislumbrar o

<sup>564</sup> No balanço autobiográfico das *Confissões* Rousseau relata que, em 1753, ao tomar conhecimento do programa lançado pela Academia de Dijon propondo um prêmio a quem melhor respondesse à questão sobre “qual a fonte da desigualdade entre homens e se ela é autorizada pela lei natural”, sentiu-se perplexo, tocado pela grandeza da questão. Dessa situação resultou a redação do Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens, conhecido como o Segundo Discurso (o primeiro foi o Discurso sobre as ciências e as artes de 1750) (ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre, RS: L&PM Pocket, 2009, p. 7).

<sup>565</sup> RAPOZO, Joana Tavares da Silva. *Limites do princípio da solidariedade na instituição de contribuições sociais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 10.

<sup>566</sup> *Idem, ibidem*, p. 11.

<sup>567</sup> A Encíclica *Rerum Novarum* é considerada documento fundante da Doutrina Social da Igreja Católica. Nela são apostas críticas severas contra as condições de trabalho do proletariado no final do século XIX, as condições desumanas decorrentes do capitalismo, com a orientação de que o Estado deveria intervir mais em favor dos pobres.

<sup>568</sup> Com a publicação do Manifesto Comunista, de 1848, de Karl Marx e Friedrich Engels, ocorreu uma grande mobilização no movimento operário mundial, como na França, onde foi introduzida uma legislação de cunho trabalhista que triunfou na Revolução Russa de 1917, ao ser introduzido o regime socialista na União Soviética. (CONTIPELLI, Ernani de Paula, *Op. cit.*, 2010, p. 109).

florescimento dos traços conceituais das orientações atinentes as correntes do solidarismo.

Paralelamente, na França, desenvolveu-se o movimento denominado solidarista, que se expressou como corrente de pensamento voltada ao estudo sistemático da Solidariedade Social, tendo como principais representantes Émile Durkheim<sup>569</sup>, o qual pretendeu em seu trabalho sistematizar cientificamente o conteúdo da Solidariedade Social.<sup>570</sup>

O solidarismo é instituição humana profunda, sendo que as relações jurídicas deverão estar permeadas por essa Solidariedade Social, que não pode ser caritativa nem somente piedosa, mas objetiva e traduzida em regras de proteção da coletividade. São exemplos as normas diretivas da Previdência Social, estruturada fundamentalmente sobre a Solidariedade.

Seguindo a linha de raciocínio estudada pelo *solidarismo sociológico*, Durkheim entende que a sociedade é composta por uma série de relações recíprocas, traduzidas em regras concretas de convivência, que revelam seus laços de Solidariedade. Miguel Reale, comentando o pensamento sociológico de Durkheim e suas considerações sobre a Solidariedade, ressalta a sua íntima e necessária vinculação com o Direito:

O estudo do fenômeno jurídico adquire na Sociologia de Durkheim uma importância fundamental, visto como representa 'o resultado mais objetivo da Solidariedade' e, por conseguinte, aquele que melhor nos pode informar sobre a natureza da Solidariedade como fator de coesão social.<sup>571</sup>

A partir do pensamento idealizado pela corrente do solidarismo sociológico de Durkheim, o Direito passa a ser observado sob a perspectiva da Solidariedade Social. Nesse contexto, sustentam essas ideias juristas como Léon

<sup>569</sup> Émile Durkheim (1858-1917) é considerado um dos pais da sociologia moderna. Foi o fundador da escola francesa de sociologia, posterior a Marx, que combinava a pesquisa empírica com a teoria sociológica (In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=%C3%89mile\\_Durkheim&oldid=27346026](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=%C3%89mile_Durkheim&oldid=27346026)>. Acesso em: 15 nov. 2011).

<sup>570</sup> Os ideais da Escola do Solidarismo Sociológico são traduzidos nas palavras de José Fernando de Castro Farias: "No fim do século XIX e início do século XX, os solidaristas estavam convencidos do caráter científico e objetivo da solidariedade. Influenciados pelas descobertas científicas, notadamente, da biologia, pelas correntes filosóficas e sociológicas de seu tempo, L. Bourgeois, com o seu 'quase-contrato', A. Fouillé, com seu 'organismo contratual', C. Bouglé e E. Durkheim defendem a tese da solidariedade como fato, um fato objetivo e científico, devendo substituir a fraternidade. Na medida em que a solidariedade era considerada um fato objetivo, era preciso, então, traduzi-la no plano institucional, e fazer dela um direito e um dever (FARIAS, José Fernando de Castro. *A Origem do Direito de Solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 213).

<sup>571</sup> REALE, Miguel. *Fundamentos do Direito*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 62. In: CONTIPELLI, Ernani de Paula, *Op. cit.*, 2010, p. 113.

Duguit<sup>572</sup>, Maurice Hauriou, entre outros. Léon Duguit, tratando da Solidariedade Social como verdadeiro fundamento do direito, escreveu:

O homem vive em sociedade e só pode viver em sociedade; a sociedade subsiste apenas pela Solidariedade que une os indivíduos que a compõem. Por consequência, uma regra de conduta impõe-se ao homem social pela própria força das coisas, e essa regra pode formular-se deste modo: nada fazer que atente contra a Solidariedade Social sob qualquer das suas formas e fazer tudo o que for de natureza a realizar e a desenvolver a Solidariedade Social mecânica e orgânica. Todo o direito objetivo se resume nesta fórmula, e a Lei positiva, para ser legítima, deverá ser a expressão, o desenvolvimento ou a execução deste princípio.<sup>573</sup>

José Fernando de Castro Farias, ao dissertar sobre o início do pensamento solidarista jurídico, escreve que o solidarismo jurídico procura associar o direito ao destino da democracia:

No fim do século XIX e início do século XX, a tese da Solidariedade, como um fato objetivo, científico e moral, ganha terreno. Na medida em que a Solidariedade era apresentada como um direito e um dever, era preciso traduzi-la no plano jurídico. No campo da teoria jurídica, a noção de Solidariedade foi retomada, principalmente, por Léon Duguit, Maurice Hauriou e Georges Gurvitch. Percorrendo caminhos diferentes, esses autores se encontram na busca de uma redefinição do papel do Direito e do Estado. Neste sentido, L. Duguit retoma a ideia de Solidariedade como uma verdadeira norma de direito 'objetivo'; Maurice Hauriou pretende dar sentido à Solidariedade por meio da noção de 'instituição', enquanto 'organismo representativo'; e Georges Gurvitch, por sua vez, retoma a Solidariedade como 'fato normativo', sistematizando a ideia do 'direito social'. O solidarismo jurídico procura associar o direito ao destino da democracia.<sup>574</sup>

A ideia de Solidariedade jurídica para Duguit resulta na compreensão de verdadeira norma de direito objetivo, sistematizando a ideia do direito social. Sobre a compreensão do que seja direito objetivo na obra de Duguit, José Fernando de Castro Farias expõe que:

Duguit considera o direito objetivo uma Lei de fim, no sentido da realização da Solidariedade Social. Para o fundador da escola de Bordeaux, o direito busca a realização de um fim, que é o da Solidariedade Social: a Lei social é uma Lei de fim; todo fim é legítimo quando ele é conforme a Lei social, e todo ato feito para atender a esse fim tem um valor social, isto é, jurídico.<sup>575</sup>

<sup>572</sup> Pierre Marie Nicolas Léon Duguit (Libourne, 4 de fevereiro de 1859 — Bordéus, 18 de dezembro de 1928) foi um jurista francês especializado em direito público. Duguit vê os seres humanos como animais sociais dotados de um senso universal ou instinto de *solidariedade* e interdependência. Deste senso vem o reconhecimento de respeito a certas regras de conduta essenciais para uma vida em sociedade. Desta forma, as regras jurídicas são constituídas por normas que se impõem naturalmente e igualmente a todos. Sobreleva-se a governantes e governados o dever de se absterem de qualquer ato incompatível com a *solidariedade social* (WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2011. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=L%C3%A9on\\_Duguit&oldid=25409833](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=L%C3%A9on_Duguit&oldid=25409833)>. Acesso em: 5 jul. 2011).

<sup>573</sup> DUGUIT, Léon. *Fundamentos do Direito*. Florianópolis:Obra Jurídica, 2004, p. 25.

<sup>574</sup> FARIAS, José Fernando, *Op. cit.*, 1998, p.221.

<sup>575</sup> *Idem, ibidem*, p. 226.

A teoria apresentada por Léon Duguit tem como fundamento sua concepção de Direito no ideal da Solidariedade garantida pela força social. O Direito social (a lei social) é expressão da Solidariedade Social.<sup>576</sup>

A Solidariedade consolida-se, assim, como um dos princípios fundamentais pertencentes ao Direito Positivo. Entre os campos do direito em que se percebe a tônica das exigências da Solidariedade está o das responsabilidades no campo civil. A propagação da responsabilidade objetiva (responsabilização independente de culpa<sup>577</sup>) no século XX, por meio da adoção da teoria do risco, comprova a decadência das concepções do individualismo para regular a proteção social. Como corolário da marcada tendência de solidarização, em seguida surgem os sistemas de Seguridade Social cuja lógica representa a construção de um direito calcado justamente na Solidariedade Social.

Com o enfraquecimento das ideias liberais, consagradas ao longo da modernidade, e a aparição dos movimentos revoltosos contra o Estado Liberal, foram garantidas uma série de direitos sociais, cuja temática englobava matérias relacionadas ao trabalho, saúde, educação, Previdência Social, entre outras, o que refletiu a positivação da Solidariedade Social.

No século XX, por conseguinte, observa-se uma mudança de paradigma: do Estado Liberal para o Estado Social ou Estado do Bem-Estar Social (Welfare State), marcado por positivação de normas de prestação de direitos sociais. O Estado Social passou a executar prestações positivas, que tinham como finalidade a proteção a grupos economicamente fracos, com o fim de dar efetividade ao valor fundamental da igualdade.

Com o advento do Estado Social, os direitos sociais trabalhistas e previdenciários são alçados ao plano dos direitos fundamentais. A positivação dos direitos sociais nos textos constitucionais tem ampla repercussão, inclusive no Brasil, na Carta Constitucional de 1934, inspirada na Constituição de Weimar de 1919, que se tornou paradigma do constitucionalismo social do primeiro pós-guerra do século XX.<sup>578</sup>

---

<sup>576</sup> DUGUIT, Léon, *Op. cit.*, p. 19-25.

<sup>577</sup> V. art. 37, §6º, da CF/1988.

<sup>578</sup> MEIRELES, Ana Cristina Costa. *A Eficácia dos Direitos Sociais: Os Direitos Subjetivos em face das Normas Programáticas de Direitos Sociais*. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 41.

As Constituições, promulgadas após o encerramento da Segunda Guerra Mundial, passaram a inserir em seus textos o valor fundamental da dignidade da pessoa humana, realçando suas dimensões solidárias, conforme escreve Maria Celina Bodin de Moraes:

Se o século XIX foi, reconhecidamente, o século do triunfo do individualismo, da explosão de confiança e orgulho na potência do indivíduo, em sua criatividade intelectual e em seu esforço particular, o século XX presenciou o início de um tipo completamente novo de relacionamento entre as pessoas, baseado na Solidariedade Social – consequência da reviravolta, na consciência coletiva e na cultura de alguns países europeus, decorrente das trágicas experiências vivenciadas ao longo da Segura Grande Guerra.<sup>579</sup>

A partir da década de 60 e 70 do século XX o Estado Social entra em crise, face ao aumento do déficit público que resulta na provocação de instabilidade econômica e social. Seguindo esse pensamento escreve Lênio Streck:

Os problemas de caixa do Welfare State já estão presentes na década de 1960, quando os primeiros sinais de receitas e despesas estão em descompasso, estas superando aquelas são percebidos. Os anos 70 irão aprofundá-la, à medida que o aumento da atividade estatal e a crise econômica mundial implicam um acréscimo ainda maior de gastos, o que implicará o crescimento do déficit público. Muitas das situações transitórias, para a solução das quais o modelo fora elaborado, passaram, dadas as conjunturas internacionais, a ser permanentes – o caso do desemprego nos países centrais exemplifica caracteristicamente este fato.<sup>580</sup>

O neoliberalismo, movimento de contestação ao intervencionismo adotado pelo modelo de Estado Social veio decretar o fim do Estado Social, se instalando em vários países na década de 80, tais como a Inglaterra e EUA. Os defensores do novo movimento denominado neoliberal propunham o livre funcionamento do mercado como forma de solução dos problemas econômicos e sociais, impondo a redução do intervencionismo estatal.

Não obstante essa mudança no cenário mundial, a legitimação jurídica da Solidariedade Social permaneceu inscrita nos ordenamentos constitucionais vigentes, entre eles o Brasil, conforme se lê do art. 3º, I, da CF de 1988, que será comentado adiante. É evidente que com o advento das ideias neoliberais os direitos sociais foram colocados em risco, inclusive conquistas históricas obtidas na esfera social, dado o retorno de ideais individualistas e o enfraquecimento do Estado

<sup>579</sup> MORAES, Maria Celina Bodin de. *Princípios da Constituição de 1988: O Princípio da Solidariedade*, p. 157. In: CONTIPELLI, Ernani de Paula, *Op. cit.*, 2010, p. 129.

<sup>580</sup> STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica*. Uma Nova Crítica do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 58.

intervencionista no campo dos direitos prestacionais baseados na Solidariedade. Inaugura-se a era da pós-modernidade, conforme Eduardo Bittar expõe:

Apesar de não existir um consenso em relação ao marco histórico que inaugura a pós-modernidade, acredita-se que “a modernidade estar-se-ia fragmentando com maior nitidez e clareza a partir de 1970, com a irrupção de inúmeros fenômenos sociais e culturais que marcam de modo incontestável a sua falência paradigmática. É exatamente neste contexto que a ideia de absurdo, a filosofia da existência, a desesperança no projeto da modernidade, o desencantamento do mundo surgem como ideias fortes, na tentativa de entrever respostas, ainda que lânguidas aos desesperos existenciais de um modelo esfacelado e desprovido de sentido filosófico.”<sup>581</sup>

Nesse cenário heterogêneo impõe-se reafirmar o conteúdo axiológico da Solidariedade, colocado em risco principalmente no que concerne ao retorno ao individualismo exacerbado pelas tendências privatistas na prestação dos direitos sociais. Na pós-modernidade, a efetivação da Solidariedade é distanciada da pauta de prioridades das ações estatais, pelo fato de que o Estado passa a transferir para a esfera privada as funções antes assumidas, no que concerne aos direitos sociais prestacionais.

No discurso da Solidariedade, a sua implementação não se realiza exclusivamente pela via do Estado, mas supõe a existência de uma pluralidade de Solidariedades realizadas em todo o espaço da sociedade civil, onde os grupos sociais são sujeitos de direito como é o exemplo dos contribuintes do regime de Previdência Social.

A Seguridade Social tem como um de seus postulados básicos a Solidariedade financeira, financiada que é, de forma direta ou indireta, por toda a sociedade, nos precisos termos do art. 195, da CF de 1988<sup>582</sup>.

<sup>581</sup> BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *O Direito na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 99.

<sup>582</sup> “Art. 195. A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

No entender de Fábio Konder Comparato, a concepção ética da Solidariedade relaciona-se com o ideal de justiça distributiva, ou seja, consagra a pluralidade de sujeitos que, entre si, tornam efetivo o princípio da igualdade material:

O fundamento ético desse princípio encontra-se na ideia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana.<sup>583</sup>

A Solidariedade, consagrada como princípio estrutural, está inscrita como um dos objetivos fundamentais da República, conforme dispõe o art. 3º da CF/1988: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária.”

A leitura do texto constitucional indica a Solidariedade como valor fundamental e determinante para a compreensão, aplicação e interpretação das normas que compõem a ordem positivada, atuando como verdadeiro referencial hermenêutico para a própria compreensão do Direito e de suas estruturas, revelando sua face principiológica. O artigo 3º, I, da CRFB apresenta o princípio como um dos critérios de legitimação da ordem jurídica e ferramenta essencial para sua interpretação e aplicação.<sup>584</sup>

Daniel Sarmento, em comentário ao art. 3º acima transcrito, ensina que a Solidariedade tem eficácia normativa e funciona como regra de interpretação do ordenamento jurídico:

Quando a Constituição estabelece como um dos objetivos fundamentais da República brasileira construir uma sociedade justa, livre e solidária, ela não está apenas enunciando uma diretriz política desvestida de qualquer eficácia normativa. Pelo contrário, ela expressa um princípio jurídico, que, apesar de sua abertura e indeterminação semântica, é dotado de algum grau de eficácia imediata e que pode atuar, no mínimo, como vetor interpretativo da ordem jurídica como um todo.<sup>585</sup>

Corroborando esse entendimento, Maria Celina Bodin de Moraes escreve sobre a relevância da Solidariedade Social como princípio jurídico:

A expressa referência à Solidariedade, feita pelo legislador constituinte, longe de representar um vago programa político ou algum tipo de retoricismo, estabelece um princípio jurídico inovador, a ser levado em conta não só no momento de elaboração da legislação ordinária e na execução de políticas públicas, mas também nos momentos de

<sup>583</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 65.

<sup>584</sup> CONTIPELLI, Ernani de Paula, *Op. cit.*, 2010, p. 158-159.

<sup>585</sup> SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 295.

interpretação-aplicação do Direito, por seus operadores e demais destinatários, isto é, membros de toda a sociedade.<sup>586</sup>

A ideia de segurança social também se baseia no princípio da Solidariedade que, além da matriz constitucional mais abrangente disposta no acima transcrito art. 3º, I, radica-se também no Subsistema da Ordem Social.

O princípio também está presente, explicitamente, no art. 40 da CF de 1988, ao consagrar o caráter contributivo e solidário do regime de Previdência dos servidores públicos civis ativos e inativos. Do mesmo modo está expresso no art. 195 da Carta Magna, que estabelece que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos dos entes da federação e de contribuições sociais. São daí extraídos os princípios da Solidariedade e da universalidade para o custeio da seguridade.<sup>587</sup>

Um ponto sobre o qual convergem os autores que tratam sobre o tema é o de que existe uma Solidariedade genérica e uma determinada por um grupo a que pertencemos, com interesses comuns ou interesses comunitários. É essa a Solidariedade, por sua vez, que justifica a cobrança de contribuições sociais relacionadas à Previdência Social (Solidariedade denominada intergeracional).

O princípio da Solidariedade genérica pressupõe que o Estado tenha a obrigação de organizar juridicamente a repartição básica da riqueza, aplicando medidas de escoamento mínimo de bens daqueles que são mais abastados para os mais carentes, a fim de garantir a existência digna de todos. É a Solidariedade que justifica a imputação de impostos gerais à sociedade para a realização dos serviços públicos gerais.

A Solidariedade Social é o vetor axiológico das contribuições sociais previdenciárias, pelo fato de que estas têm como conceito básico o de Solidariedade em relação aos demais membros do grupo de beneficiários dos sistemas respectivos. Cumpre destacar que a Solidariedade de grupo fundamenta as contribuições incidentes sobre a folha de salários, enquanto o que justifica as contribuições sobre o faturamento e o lucro é a Solidariedade genérica que fundamenta a capacidade contributiva. Nessa linha de raciocínio, a Solidariedade prevista no art. 195 da Constituição não tem o mesmo sentido da Solidariedade

---

<sup>586</sup> MORAES, Maria Celina Bodin de, *Op. cit.*, 2010, p. 159.

<sup>587</sup> RAPOZO, Joana Tavares da Silva. *Limites do princípio da solidariedade na instituição de contribuições sociais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 108-109.

genérica. É sim, de acordo com Joana Rapozo, um princípio que surge na inserção dentro de um grupo que se identifica em função de determinados interesses, objetivos e necessidades. É uma Solidariedade que une alguns e não todos.<sup>588</sup>

Como no caso do RGPS o regime é de repartição, o benefício representa vantagem especial que não precisa ser individual (como é o caso do sistema de capitalização), bastando que reverta ao contribuinte enquanto membro de uma categoria específica, no caso a de trabalhador contribuinte do sistema previdenciário.

No exame dos princípios previdenciários, elege-se a Solidariedade como postulado fundamental. Avultasse-lhe a importância na Previdência Social e a forma de utilização como mecanismo atuarial nos sistemas matemático-financeiros do seguro social.

#### 6.1.1 **O princípio da Solidariedade Social: a velhice como ‘contingência’ ou ‘risco social’ compartilhado pela coletividade**

Somos responsáveis pelo bem-estar dos outros. Sem um pouco de Solidariedade, nenhuma sociedade pode se manter verdadeiramente estável. Não é realista pensar que algumas pessoas podem obter grandes benefícios com a globalização enquanto milhões de outras são deixadas à margem ou lançadas na pobreza abjeta. Devemos dar aos outros seres humanos ao menos uma chance de compartilhar conosco a nossa prosperidade<sup>589</sup>.  
(Kofi Annan)

O risco social ou contingência que decorre do implacável processo de envelhecimento é tratado pela doutrina e jurisprudência como velhice ou idade avançada. Tradicionalmente o risco social foi nominado no direito pátrio pelo termo ‘velhice’, que constava na redação original do inciso I, do art. 201 da CF/1988.

A EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, extirpou o termo velhice substituindo-o pela expressão ‘idade avançada’ no âmbito da Previdência Social. Importa considerar que tal mudança decorre de um esforço em se superar o estigma pessimista da expressão ‘velhice’, com forte carga axiológica negativa, tendência essa observada em todo o mundo

Nessa senda, encontra-se ainda outro enfoque do princípio da Solidariedade: aquele que estabelece íntima ligação com o conceito de seguro, a

<sup>588</sup> RAPOZO, Joana Tavares da Silva, *Op. cit.*, 2009, p. 110.

<sup>589</sup> Trecho do discurso ao deixar o cargo de secretário-geral da ONU, em 2006. “What I’ve learned”. *The Washington Post*, 11 de dezembro.

divisão do risco ou contingência social dentre um determinado grupo, ou seja, o mutualismo, que consiste na união de um conjunto de pessoas que contribuem para a ocorrência de contingências futuras, como dinâmica da vida, nas incertezas, distribuindo-se entre todos os ônus de arcar com os impactos financeiros da ocorrência dessas contingências, entre as quais a incapacidade para o trabalho derivada da velhice.

A noção de seguridade se atrela à necessidade de proteção quanto às incertezas do futuro, dos riscos inerentes à própria existência humana, aos quais estão expostos a generalidade dos indivíduos. Os riscos sociais ou como entendem alguns as contingências sociais, assim, passam a constituir interesse social, de toda a sociedade. A partir dessa premissa, infere-se que a sociedade não poderá deixar de ser solidária quando qualquer de seus membros é atingido por uma contingência que lhe ameace a subsistência, sobretudo quando essa contingência é a velhice e as deficiências físicas e psicológicas dela decorrentes.

Segundo Armando de Oliveira Assis, o risco social é

O perigo, é a ameaça a que fica exposta a coletividade diante da possibilidade de qualquer de seus membros, por esta ou aquela ocorrência, ficar privado dos meios essenciais à vida, transformando-se, destarte, num nódulo de infecção no organismo social que cumpre extirpar.<sup>590</sup>

Willian Henry Beveridge, em seu segundo relatório ao governo britânico de 1944, definia a Seguridade Social como o “conjunto de medidas adotadas pelo Estado para proteger os cidadãos contra aqueles riscos que se concretizam individualmente que jamais deixarão de configurar-se, por melhor que seja a situação do conjunto da sociedade em que vivam”.

A doutrina é dissidente acerca da nomenclatura mais adequada, se risco ou se contingência social. Entendemos ser plausível a utilização de ambos os termos ‘contingência’<sup>591</sup> ou simplesmente ‘risco social’ para designar essa espécie modificada de risco que pode ser definida como a possibilidade da ocorrência de eventos protegidos, previamente elencados na legislação previdenciária.

---

<sup>590</sup> ASSIS, Armando de Oliveira. Em Busca de uma Concepção Moderna de Risco Social. *Revista de Direito Social*, v. 14, p. 149-173.

<sup>591</sup> Na redação da CF/1988, as contingências obrigatórias albergadas pela Previdência Social são elencadas nos incisos do artigo 201, a seguir: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II – proteção à maternidade, especialmente à gestante; III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no §2º.

Vejamos a orientação de Miguel Horvath Jr.:

Risco é o evento futuro, incerto e involuntário que produz um dano passível de ser avaliado economicamente. Tem-se, assim, os elementos que compõem o risco: futuridade, incerteza do seu acontecimento (quanto à sua ocorrência ou quanto ao momento de sua concretização), involuntariedade e dano.

A diferença preponderante entre *risco* e *contingência social* baseia-se na ausência dos elementos voluntariedade e dano (no sentido de prejudicialidade), em alguns eventos protegidos como, por exemplo, a maternidade. Assim, a contingência social vem a ser evento susceptível de produzir uma redução ou supressão da atividade do beneficiário ou de impor cargas econômicas suplementares.<sup>592</sup>

Desta feita, a idade avançada é uma contingência<sup>593</sup>, enquadrada que foi no rol mínimo de riscos sociais protegidos pelo RGPS, conforme previsão disposta no art. 201, *caput* e I, da CF de 1988:

A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:  
I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada.

O sistema de Previdência Social é fundado, essencialmente, na ideia de Solidariedade. Em primeiro lugar, existe Solidariedade entre aqueles que integram o sistema em um dado momento, como contribuintes e beneficiários contemporâneos entre si. Além disso, existe a Solidariedade entre as gerações, que se constitui num pacto de confiança entre elas. O modelo de repartição simples constitui um regime de financiamento solidário.<sup>594</sup>

É a adoção do princípio da Solidariedade no Direito Previdenciário que afasta a aplicação da regra da alienidade (ou da não assunção) dos riscos, segundo a qual aos segurados não poderiam ser estendidos os riscos do sistema previdenciário. Pelo contrário, todos são responsáveis, nos termos da Constituição (art. 201, *caput*), pelo justo e equilibrado financiamento do sistema previdenciário.

O seguro social de que tratamos é compulsório, *ope legis*, e não meramente contratual, mas público, coletivo, mediante contribuição e que visa cobrir

<sup>592</sup> HORVATH Jr. Miguel. *Salário-Maternidade*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 29.

<sup>593</sup> Segundo Sérgio Pinto Martins, a palavra contingência é mais correta, por ser uma expressão técnica. Nesse sentido, diz respeito a algo que pode ou não ocorrer. A palavra *risco* também tem sentido genérico, dizendo respeito ao seguro privado. Isso indica que a palavra *contingência* é mais precisa, pois refere-se ao sistema público de Seguridade Social. A Convenção 102 da OIT emprega a palavra *contingência* para idade avançada, invalidez, morte, enfermidade, maternidade, acidente do trabalho, prestações familiares, desemprego e tratamento médico (MARTINS, Sérgio Pinto. *Op. cit.*, 2011, p. 22).

<sup>594</sup> Nessa linha, importante a leitura de texto de Luís Roberto Barroso na obra coletiva intitulada “A Reforma da Previdência Social (TAVARES, Marcelo Leonardo (coord.). *A Reforma da Previdência Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004).

o risco social decorrente da idade avançada, no caso específico da Previdência Social direcionada aos idosos. São muitos os exemplos nos quais fica evidenciada a vinculação das prestações com o princípio da dignidade humana e ressaltada a importância da Solidariedade na proteção dos mais necessitados.

Como observa Marcelo Leonardo Tavares, a contributividade inerente ao Regime Geral de Previdência Social não abala os alicerces da fundamentalidade de sua natureza de direito social, na garantia do mínimo necessário à existência digna:

(...) os trabalhadores rurais foram acolhidos pela Previdência Social em 1991, mesmo sem terem contribuído anteriormente, considerando-se gratuitamente o tempo desenvolvido na atividade até então (art. 55, parágrafo 2º, da Lei 8.213/91, em atendimento ao princípio da uniformidade de tratamento – art. 194, parágrafo único, II, da CRFB/1988). Não fosse pela Previdência, milhões de brasileiros estariam à margem da proteção securitária até que atingissem o tempo mínimo para o benefício assistencial de prestação continuada, (...) Por esse motivo, não se pode negar a fruição do benefício, no caso de segurado se a empresa, responsável pelo recolhimento das contribuições dele, não cumpriu com sua obrigação tributária (art. 34, I, da Lei nº8.213/91) e (...) as prestações previdenciárias são responsáveis pela exclusão da miséria para grande parte da população de diversos municípios do interior do país, principalmente de economia agrária, nos quais as rendas obtidas com o trabalho muitas vezes sequer alcançam o valor do salário mínimo.<sup>595</sup>

O Regime Geral destina-se a ser universal, pois protege, em tese, todos os trabalhadores e ainda se encontra aberto à adesão voluntária. Não é um sistema público seletivo de categorias profissionais e vinculado à atividades econômicas. O conceito de filiação não está atrelado, para os trabalhadores, ao pagamento de contribuições, mas sim ao exercício de atividade laboral.

É a Solidariedade, nesse enfoque, que legitima que algumas pessoas que contribuíram muito pouco recebam benefícios, ao passo que outras que sempre contribuíram não recebam: um exemplo da primeira situação é a pensão que receberão os filhos de um jovem segurado que faleceu em seu primeiro mês de trabalho, e da segunda é o segurado que falece pouco antes de se aposentar e não deixa herdeiros habilitados ao recebimento da pensão por morte. É o princípio da Solidariedade que permite que uma pessoa se aposente por invalidez no primeiro dia de trabalho, sem ter qualquer contribuição recolhida para o sistema.<sup>596</sup>

---

<sup>595</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e Assistência Social. Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 233 e 234.

<sup>596</sup> DAL BIANCO, Danae. *Princípios constitucionais da previdência social*. São Paulo: LTr, 2011, p. 33.

Uma característica comum dos exemplos mencionados é que, em regra, a Solidariedade consiste na contribuição da maioria em benefício da minoria.<sup>597</sup>

É importante ressaltar que toda a argumentação por nós desenvolvida neste trabalho, relacionada à Solidariedade na Previdência, repousa na assertiva de que existe um mínimo indispensável de cobertura dos riscos para a efetivação dos direitos sociais ligados à Previdência. Esse mínimo, necessário para uma vida *digna* na velhice, está incluído no rol dos direitos humanos.

É evidente que a Previdência máxima (considerada como seguro social destinado a proporcionar conforto e elevado padrão de vida dos segurados) constitui-se como direito social a ser implementado na medida do possível e das possibilidades econômicas estatais, como por exemplo, a Previdência privada complementar. Nesse caso, não se pode falar em Solidariedade, tendo em vista que essa é peculiar do sistema de repartição simples, cujas características são diversas dos sistemas de Previdência privada, onde vigora o regime de capitalização, conforme noções já estudadas em capítulo anterior.

## 6.2 O PRINCÍPIO ESTRUTURAL DA SOLIDARIEDADE: FUNDAMENTO DAS ADINs 3.105/DF e 3.128/DF

A Solidariedade, entendida como valor fundamental, é verdadeiro referencial hermenêutico para a aplicação de regras pertencentes ao mundo do Direito. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, decidiu pela aplicação do princípio em dois processos relevantes versados sobre a incidência da Contribuição dos Inativos, assunto polêmico e trazido à lume por ocasião da implementação das reformas constitucionais previdenciárias (art. 40, §18, da CF de 1988, acrescentado pela EC 41 de 2003).

No que concerne a essas decisões, relevante para nosso trabalho o entendimento da Corte Suprema, na medida em que toma como fundamento para efeito do reconhecimento da constitucionalidade da contribuição sobre os proventos de aposentados e pensionistas o princípio da Solidariedade, compreendendo-o como pilar estrutural do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>597</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 52.

A EC nº 20, de 1998, ao alterar a redação do art. 195, II, vedou a incidência de contribuição sobre aposentadorias e pensões do RGPS. Essa norma foi aplicada subsidiariamente ao regime dos servidores, em virtude do disposto no art. 40, §12, determinar que o regime de Previdência dos servidores observará, no que couber, os requisitos e os critérios fixados para o RGPS.

Por sua vez, a EC nº 41, de 2003, entre outras alterações, trouxe a questão da incidência de contribuição para os inativos no serviço público que já estavam em gozo de benefício na data de sua publicação.

O polêmico artigo 4º da Emenda, dispôs:

Art. 4º. Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data da publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto em seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Por meio das Ações diretas de inconstitucionalidade nº 3.105/DF e nº 3.128/DF, a discussão quanto à constitucionalidade do dispositivo referenciado foi alçada ao Supremo Tribunal Federal, tendo sido validada a cobrança da contribuição previdenciária dos inativos do serviço público.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105 atacou o art. 4º da EC nº 41, de 19.12.2003, cuja redação acima transcrita previu a contribuição social dos servidores públicos inativos e pensionistas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, incidindo até mesmo sobre servidores já aposentados e sobre as pensões já concedidas à data da publicação da Emenda.

Em síntese, a entidade autora, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, sustentou que a cobrança feria a garantia do direito adquirido, da irredutibilidade<sup>598</sup> de vencimentos e o princípio do custo/benefício atinente às contribuições previdenciárias. O julgamento gerou profundo debate na sociedade, tendo o STF decidido pela constitucionalidade do dispositivo impugnado com fundamento no princípio da Solidariedade.

Não obstante o direcionamento da decisão ter alcançado apenas o RPPS, relativamente aos servidores públicos, interessa-nos, aqui, buscar nos argumentos

---

<sup>598</sup> A irredutibilidade é um direito concedido não só aos beneficiários da Seguridade, mas também aos trabalhadores rurais e urbanos e aos servidores públicos, nos termos dos arts. 7º, VI e 37, XV, da CF/1988.

do acórdão, os verdadeiros contornos do princípio da Solidariedade umbilicalmente ligado à matéria e utilizado como vetor axiológico da orientação da Corte Constitucional pátria.

Ressalte-se que não ingressaremos na discussão a respeito do direito adquirido<sup>599</sup> dos servidores públicos, assunto tão problematizado e ainda objeto de discussão doutrinária. Como nosso âmbito de leitura é o RGPS, extraímos tão somente da mencionada decisão os argumentos que serviram de embasamento para elucidar a importância do princípio da Solidariedade na Previdência.

Entre os pontos discutidos (inexistência de violação às regras do direito adquirido; a cobrança de contribuição não atinge todos os inativos mas somente aqueles que percebem acima do teto do RGPS etc.), um deles foi considerado fundamental para a proclamação da constitucionalidade da contribuição dos inativos: o princípio da Solidariedade expresso no art. 40, da CF de 1988, justifica o pagamento da contribuição em benefício do Sistema de Previdência, já que não se paga contribuição em benefício próprio, mas do fundo.

Entendeu o STF que o regime previdenciário público, visando garantir condições de subsistência, nos termos do art. 195, deve ser custeado por toda a sociedade, em atendimento ao que denomina de “princípio estrutural da

---

<sup>599</sup> EC nº 41/2003: critérios de aposentadoria e direito adquirido. O Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp contra o art. 2º e a expressão 8º, contida no art. 10, ambos da Emenda Constitucional nº 41/2003, que tratam dos critérios para a aposentadoria e revogam o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20/98. Salientando a consolidada jurisprudência da Corte no sentido da inexistência de direito adquirido a regime jurídico previdenciário e da aplicação do princípio *tempus regit actum* nas relações previdenciárias, entendeu-se não haver, no caso, direito que pudesse se mostrar como adquirido antes de se cumprirem os requisitos imprescindíveis à aposentadoria, cujo regime constitucional poderia vir a ser modificado. Asseverou-se que apenas os servidores públicos que haviam preenchido os requisitos previstos na EC nº 20/98, antes do advento da EC nº 41/2003, adquiriram o direito de aposentar-se de acordo com as normas naquela previstas, conforme assegurado pelo art. 3º da EC nº 41/2003 (“Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente”). Esclareceu-se que só se adquire o direito quando o seu titular preenche todas as exigências previstas no ordenamento jurídico vigente, de modo a habilitá-lo ao seu exercício, e que as normas previstas na EC nº 20/98 configurariam uma possibilidade de virem os servidores a ter direito, se ainda não preenchidos os requisitos nela exigidos antes do advento da EC nº 41/2003. Assim, considerou-se não haver óbice ao constituinte reformador para alterar os critérios que ensejam o direito à aposentadoria por meio de nova elaboração constitucional ou de fazê-las aplicar aos que ainda não atenderam aos requisitos fixados pela norma constitucional. Vencidos os Ministros Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello, que julgavam o pleito procedente. Precedentes citados: ADI 3105/DF e ADI 3128/DF (DJU de 18.2.2005); RE 269407 AgR/RS (DJU de 2.8.2002); RE 258570/RS (DJU de 19.4.2002); RE 382631 AgR/RS (DJU de 11.11.2005), ADI 3104/DF, rel. Min. Carmen Lúcia, 26.9.2007. Plenário (Informativo n. 481).

Solidariedade”, observando-se o patamar imune à exigência da contribuição, nos termos da CF de 1988.

A jurisprudência do STF considerou a contribuição dos inativos uma exigência patrimonial de natureza tributária e concluiu que os servidores públicos passariam a contribuir em obediência aos princípios da Solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, conforme as ementas abaixo transcritas:

O sistema público de Previdência Social é fundamentado no princípio da Solidariedade (art. 3º, I, da CB/1988), contribuindo os ativos para financiar os benefícios pagos aos inativos. Se todos, inclusive inativos e pensionistas, estão sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como aos aumentos de suas alíquotas, seria flagrante a afronta ao princípio da isonomia se o legislador distinguisse, entre os beneficiários, alguns mais e outros menos privilegiados, eis que todos contribuem, conforme as mesmas regras, para financiar o sistema. Se as alterações na legislação sobre custeio atingem a todos, indiscriminadamente, já que as contribuições previdenciárias têm natureza tributária, não há que se estabelecer discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação do princípio constitucional da isonomia. (RE 450.855-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 23-8-2005, Primeira Turma, DJ de 9-12-2005.)

Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade Social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da Previdência Social. Obediência aos princípios da Solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, *caput*, da EC 41/2003. Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, *caput*, 150, I e III, 194, 195, *caput*, II, e § 6º, e 201, *caput*, da Constituição Federal. Não é inconstitucional o art. 4º, *caput*, da EC 41, de 19-12-2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações." (ADI 3.105 e ADI 3.128, Rel. p/ o ac. Min. Cezar Peluso, julgamento em 18-8-2004, Plenário, DJ de 18-2-2005.) **No mesmo sentido: AI 406.460-AgR**, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 14-12-2004, Primeira Turma, DJ de 18-2-2005; **AI 669.223-AgR**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 30-6-2009, Primeira Turma, DJE de 21-8-2009; **AI 532.770-AgR**, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 23-9-2008, Primeira Turma, DJE de 27-2-2009; **ADI 3.11988**, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 18-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006. **Vide: AI 594.104-AgR**, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 4-5-2010, Segunda Turma, DJE de 21-5-2010; **RE 475.076-AgR**, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 25-11-2008, Segunda Turma, DJE de 19-12-2008. [destaques do original]

Seguridade Social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. EC 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da Constituição Federal, e art. 4º, caput, da EC 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair ad aeternum a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de Lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade Social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da Previdência Social. Obediência aos princípios da Solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento.” (ADI 3.105, Rel. p/ o ac. Min. Cezar Peluso, julgamento em 18-8-2008, Plenário, DJ de 18-2-2005.)

Contribuição previdenciária. Proventos. Militar. Incidência. EC 41/2003. O Supremo, por ocasião do julgamento da **ADI 3.105**, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 18-8-2004, registrou inexistir ‘norma de imunidade tributária absoluta’. A Corte afirmou que, após o advento da EC 41/2003, os servidores públicos passariam a contribuir para a Previdência Social em ‘obediência aos princípios da Solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento’. Os servidores públicos militares não foram excepcionados da incidência da norma, razão pela qual não subsiste a pretensa imunidade tributária relativamente à categoria.” (**RE 475.076-AgR**, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 25-11-2008, Segunda Turma, DJE de 19-12-2008.) **No mesmo sentido: AI 594.104-AgR**, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 4-5-2010, Segunda Turma, DJE de 21-5-2010. **Vide: ADI 3.105**, Rel. p/ o ac. Min. Cezar Peluso, julgamento em 18-8-2004, Plenário, DJ de 18-2-2005 [destaques do original]

O voto do Ministro Joaquim Barbosa, partindo da análise do art. 3º, da CF, é contundente quando decidiu a favor da constitucionalidade:

Sem sombra de dúvidas por um Estado de bem-estar social, calcado no princípio da Solidariedade, que, aliás, como muito bem lembrado pelo ministro Sepúlveda Pertence na ADI 1.441, constitui a pedra de toque de todo o sistema da Seguridade Social.

O art. 40 da Constituição, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003 é expresso nesse sentido.

Ora, o princípio da Solidariedade, que guarda coerência com a matriz filosófica da nossa Constituição, quando confrontado com o suposto direito adquirido de não pagar contribuição previdenciária, necessariamente deve prevalecer.<sup>600</sup>

Cabe, portanto, neste momento, compreender os significados utilizados pela Corte Suprema no sentido da interpretação do princípio da Solidariedade e com base nesse entendimento afirmar a necessidade da manutenção do regime de repartição como corolário dessa Solidariedade estrutural na Previdência.

Para J. J. Canotilho, os princípios estruturais ou estruturantes são constitutivos e indicativos das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional. Denominando-os de estruturantes, ensina:

A articulação de princípios e regras, de diferentes tipos e características, iluminará a compreensão da constituição como um sistema interno assente em princípios estruturantes fundamentais que, por sua vez, assentam em *subprincípios* e *regras constitucionais* concretizadores desses mesmos princípios.

Quer dizer: a constituição é formada por regras e princípios de diferente grau de concretização (=diferente densidade semântica).

Existem, em primeiro lugar, certos princípios designados por *princípios estruturantes*, constitutivos e indicativos das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional.

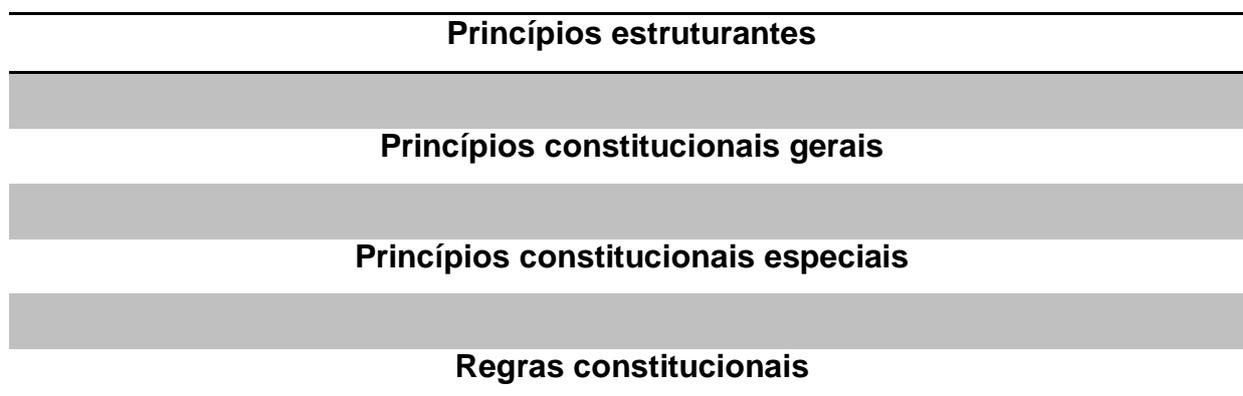
Estes princípios ganham concretização por meio de outros princípios (ou subprincípios) que “densificam” os princípios estruturantes, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles, um sistema interno.<sup>601</sup>

São, por assim dizer, as traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político.

<sup>600</sup> ADI 3.105 Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 18.8.2004, DJ de 18.02.2005.

<sup>601</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *Op. cit.*, 1999, p. 1099.

Para Canotilho, os princípios estruturantes podem ser representados numa pirâmide da seguinte forma:<sup>602</sup>



Segundo o constitucionalista luso, todos estes princípios e regras poderão ainda obter maior grau de concretização e densidade através da concretização legislativa e jurisprudencial.

Pode-se afirmar que os princípios chamados pelo STF de estruturais – por Canotilho denominados estruturantes – são sinônimos dos chamados princípios denominados de fundamentais, expressão utilizada pelo constitucionalista Luís Roberto Barroso, que escreveu: “Os princípios fundamentais expressam as principais decisões políticas no âmbito do Estado, aquelas que vão determinar a sua estrutura essencial”.<sup>603</sup>

Assim, por exemplo, o princípio da Solidariedade, inscrito no art. 3º, I, da CF de 1988, foi considerado princípio estruturante pela decisão do STF. Em trecho do voto do Ministro Cezar Peluso se lê:

... com o advento da Emenda 41/2003, o regime previdencial deixou de ser eminentemente contributivo para se tornar contributivo e solidário, como se infere límpido à redação que emprestou ao art. 40, caput, da Constituição da República.<sup>604</sup>

A decisão do STF afirma a existência de Solidariedade entre ativos e inativos, quando adiante preconiza:

Os servidores aposentados antes da edição da EC n. 41/2003 não estão à margem do grupo socioeconômico conexo à finalidade da Previdência Social; antes porque sua subsistência pessoal depende diretamente dos benefícios pagos, interessa-lhes sobretudo a manutenção do sistema.<sup>605</sup>

<sup>602</sup> *Idem, ibidem*. p. 1101.

<sup>603</sup> BARROSO, Luís Roberto. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, T. III, p. 46 et. seq.

<sup>604</sup> Trecho do voto do Ministro Cezar Peluso na ADIn 3.105-8/DF.

<sup>605</sup> Trecho do voto do Ministro Cezar Peluso na ADIn 3.105-8/DF, parágrafo 22.

Para Ricardo Lobo Torres, a jurisprudência do STF alterou os fundamentos da contribuição previdenciária, afastando o princípio do custo/benefício em prol do princípio da capacidade contributiva, superando-se, também, o princípio da Solidariedade de grupo em face do princípio estrutural da Solidariedade.<sup>606</sup>

Com a decisão pela constitucionalidade da contribuição dos inativos do serviço público (RPPS), a lógica utilizada pela Corte Suprema encontra, em nosso entendimento, substrato no conceito de Solidariedade geral e na Solidariedade de grupo, utilizando-se do princípio da Solidariedade como princípio estrutural e fundante da própria hermenêutica das regras constitucionais previdenciárias. A decisão legitimou-se a partir do entendimento de que a cobrança é constitucional dado o reconhecimento de obrigações com as gerações futuras e que os inativos, do mesmo modo que os ativos, tem de pagar contribuição que financie os benefícios da geração seguinte.

Nessa linha de raciocínio, a decisão da Corte Suprema consolidou a aplicação da Solidariedade previdenciária. As questões relacionadas ao direito adquirido mereceriam uma análise apartada, eis que, de fato, poder-se-ia elencar diversos argumentos no sentido da inconstitucionalidade da imposição da contribuição àqueles que já estavam com situações consolidadas sob a égide da norma constitucional anterior. Essa questão foi bastante discutida por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional bem como durante e mesmo após a votação das ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas em face da incidência da contribuição dos inativos aos servidores públicos.

Entendemos, na linha de pensamento da Corte Suprema, que a decisão serviu como teste de verificação dos limites da Solidariedade e como exemplo da amplitude do princípio, agora considerado de caráter estrutural. Inobstante a decisão proclamada pelo STF, a questão está ainda aberta nas discussões e suscita dissensões, em sede doutrinária, sobre a constitucionalidade da contribuição dos inativos.

Autores de renome têm sustentado a tese da inconstitucionalidade da cobrança da contribuição dos inativos, tendo como fundamento, basicamente, a ideia do ato jurídico perfeito, representado pela aposentadoria, e o direito adquirido

---

<sup>606</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Existe um princípio estrutural da solidariedade? In: GRECO, Marco Aurélio (org.), *Op. cit.*, 2005, p. 206-207.

que dele resultaria para os inativos de não sofrerem os efeitos de qualquer mudança normativa superveniente, aí incluído o desconto nos proventos pela instituição de contribuição previdenciária.<sup>607</sup>

Para o constitucionalista Luís Roberto Barroso inexistente direito adquirido a não ser tributado; inexistente direito adquirido à permanência de determinado regime jurídico; e vigora, no particular, o princípio da Solidariedade. A contribuição previdenciária, como modalidade de contribuição para a Seguridade Social, tem natureza inequívoca de tributo, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial. Essa linha de argumentação foi adotada pelo STF que afirmou não assistir ao contribuinte o direito de opor ao Poder Público pretensão visando a impedir o aumento de tributo.

Conclui-se que, a posição adotada pelo STF (não obstante ter sido endereçada ao setor público), consagra o princípio da Solidariedade como estruturante da Previdência Social, vetor axiológico e orientador de toda conduta interpretativa na aplicação das normas constitucionais previdenciárias.

### 6.3 A SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL: O MODELO PÚBLICO DE REPARTIÇÃO SIMPLES COMO REGIME DE FINANCIAMENTO SOLIDÁRIO

*Nenhum homem é uma Ilha, um ser inteiro em si mesmo; todo homem é uma partícula do Continente, uma parte da terra. Se um Pequeno Torrão carregado pelo Mar deixa menor a Europa, como se todo um Promontório fosse, ou a Herdade de um amigo seu, ou até mesmo a sua própria, também a morte de um único homem me diminui, porque Eu pertenço à Humanidade. Portanto, nunca procure saber por quem os sinos doam. Eles doam por ti.*  
(John Donne, Meditação XVII, 1624)

Entre os poemas famosos do poeta e padre anglicano John Donne (1572-1631), nascido em Londres, notabilizou-se um dos seus eloquentes sermões, entre eles a Meditação XVII (1624), de cujo excerto acima Ernest Hemingway retirou o título da obra *Por Quem os Sinos Dobram*, lançado em 1940.

A analogia com a Solidariedade, no texto destacado, nos parece de grande pertinência para a sustentação das ideias sobre a necessária ligação entre os homens, o liame entre gerações, de importância crucial para a sustentação financeira dos regimes previdenciários.

<sup>607</sup> MODESTO, Paulo. A Reforma da Previdência e as peculiaridades do regime previdenciário dos agentes públicos. *Revista Brasileira de Direito Público*, v.2, n. 141, 2004, p. 156.

O envelhecimento populacional, já dissemos, pressiona a sociedade à adoção de mudanças nos sistemas previdenciários. Essas ações, todavia, não podem demolir os pilares da Solidariedade entre gerações, colocando em risco determinados mecanismos de proteção social, como os benefícios previdenciários. É bem verdade que a capacidade de efetuar as necessárias mudanças de proteção social no Brasil, dependerá do crescimento futuro da economia, bem como e, fundamentalmente, da evolução do emprego e da inserção da população no mercado formal de trabalho.

Já no início do século XX, E. Burke afirmava que *a sociedade é uma parceria não só entre os que estão vivos, mas entre os que estão vivos, os que estão mortos e os que estão por nascer.*<sup>608</sup>

Em sede de Solidariedade no âmbito previdenciário, e para a compreensão da interligação necessária entre as gerações para o funcionamento equilibrado do sistema, necessária a compreensão dos princípios que são expressamente previstos na Constituição Federal, especialmente aplicáveis para a Previdência Social: os princípios da contributividade, da compulsoriedade e do equilíbrio financeiro e atuarial. Esses são os fundamentos teóricos da exigência da Solidariedade intergeracional, dado que sem a contributividade não há receita, sem a compulsoriedade alguns ficariam desprotegidos, enquanto outros arcariam com os ônus do financiamento do sistema, e, por fim, não haveria o equilíbrio financeiro dado o caráter volitivo e individualista que permeia outras formas de poupanças realizadas na forma dos sistemas de capitalização privados.

O primeiro dos princípios específicos da Previdência Social expresso no art. 201, da CF é o da *contributividade*<sup>609</sup> que reforça a existência e necessidade da Solidariedade intergeracional. Pode-se dizer que a contributividade não é somente um princípio da Previdência, mas uma característica intrínseca à sua natureza: significa que o indivíduo que participa do sistema previdenciário deve contribuir financeiramente para o sistema para ter, futuramente, acesso aos benefícios.<sup>610</sup>

---

<sup>608</sup> BURKE, E. Reflections on the Revolution in France. London: Dent, 1910, p. 93-94, *Apud* GIDDENS, A. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 131.

<sup>609</sup> A contributividade vem explicitamente referenciada pela CF de 1988, no seu artigo 201, *caput*, para o Regime Geral de Previdência Social (*de caráter contributivo*), e no artigo 40, *caput*, para os Regimes Especiais de Previdência Social dos servidores públicos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (*de caráter contributivo*).

<sup>610</sup> DAL BIANCO, Dânae, *Op. cit.*, 2011, p. 53.

Leite e Velloso chamavam a atenção para o caráter contributivo da Previdência e para a necessidade de relação entre as contribuições individuais e as indenizações recebidas, afirmando que a participação financeira do indivíduo é o fator mais expressivo do mutualismo que caracteriza a Previdência Social, que premia o empenho contributivo de cada um e afasta o cunho paternalista próprio do Assistencialismo.

A Previdência, portanto, impõe ao indivíduo a responsabilidade pelo futuro próprio e das gerações seguintes:

É o próprio segurado que, mediante sua contribuição, fruto do seu trabalho, produto do seu esforço, se protege contra as vicissitudes vindouras; e, tanto quanto possível, as prestações devem guardar relações com as contribuições individuais. [...]

Assim, embora constituindo forma de economia coletiva, a Previdência Social deve ser encarada sobretudo como união de esforços individuais; e aí vamos encontrar outra de suas principais características.

Tal concepção afasta o cunho paternalista que poderia advir da contribuição da empresa e do Estado, fazendo de cada cidadão o responsável pelo seu futuro; e decerto ajuda a compreender as inevitáveis limitações da Previdência Social.<sup>611</sup>

A Previdência Social tem um caráter essencialmente intertemporal, visto que contribuições e benefícios são efetuados em períodos diferentes da vida dos indivíduos. Desta maneira, a incorporação da dimensão temporal pode colaborar para tornar mais rica a análise de outras características da Previdência, como as questões distributivas, particularmente entre gerações diferentes.

Tendo em vista a complexidade do tema, cumpre realçar que os aspectos distributivos da Previdência têm duas dimensões, a distribuição intrageracional e a distribuição intergeracional. Na primeira encontramos o grupo de pessoas pertencentes a uma mesma coorte, mas com características diferenciadas; na segunda, grupos de coortes distintas, nascidas em momentos diversos.<sup>612</sup>

---

<sup>611</sup> LEITE, Celso Barroso; VELLOSO, Luiz Assunção Paranhos. *Previdência Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1963. p. 51.

<sup>612</sup> Com o fim de saber se o sistema de contribuição efetiva a distribuição de renda foram produzidos diversos trabalhos por economistas tendo como objeto de estudo as denominadas TIRs de diversos grupos intra e intergeracionais (AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. *Rev. Bras. Econ.* [online]. v.59, n.3, p. 295-334. Jul.set. 2005. Acesso em: 7 jul. 2011).

Os estudos no sentido da obtenção de dados estatísticos tem como elementos de pesquisa a heterogeneidade intrageracional<sup>613</sup> e as várias mudanças de regras pelas quais passou o sistema previdenciário brasileiro. Nas pesquisas do PNAD do período de 1976 a 1999, em consequência dessa heterogeneidade, diversas dificuldades foram detectadas para obtenção dos dados:

1) Em decorrência da confusão de orçamentos existente entre os regimes público geral e o regime dos servidores públicos; 2) A inexistência de separação entre benefícios rurais e urbanos; da inexistência de separação entre os benefícios previdenciários típicos, como aposentadorias por tempo de contribuição e benefícios de cunho assistencial, como os auxílios e rendas mensais vitalícias; 3) A diversidade de regras de contribuição entre os empregados privados e os servidores públicos; alíquotas diferenciadas de contribuição.

Os resultados dessa pesquisa foram elucidadores e conclusivos no sentido de que existe no sistema previdenciário brasileiro dados comprobatórios de que se opera a redistribuição dentro dos sistemas, conforme a seguir:

Os resultados levam a duas conclusões. A primeira é que há evidências de que o sistema previdenciário brasileiro apresenta características distributivas no sentido correto. A segunda é que, de forma oposta àquela encontrada na literatura internacional, as taxas de retorno não tem apresentado tendência de queda ao longo dos anos. Particularmente, se o padrão de comparação for a Previdência dos EUA, é possível afirmar que nosso sistema previdenciário proporciona TIRs relativamente elevadas aos seus segurados. A evolução temporal das taxas de retorno também deve ser objeto de atenção. Estes resultados configuram a existência de aspectos distributivos intergeracionais, dado que as coortes mais novas obtém retornos superiores aos das gerações mais antigas. No cômputo dos benefícios estão somados todos os valores pagos, tanto a beneficiários do setor privado, quanto do setor público, pois não há nas PNADs informações que permitam separar essas duas categorias. É razoável inferir que, dada a diferença de regras, existe distribuição intrageracional dos empregados do setor privado para os trabalhadores do setor público, não quantificada no trabalho.<sup>614</sup>

A contributividade, por conseguinte, tem íntima relação com a Solidariedade intra e intergeracional: a contribuição do ativo direciona-se para ele próprio, no futuro, como também para aqueles que já estão, no presente, na condição de aposentados no sistema. Há, por evidente, uma correlação da contributividade com o valor dos benefícios, até mesmo em face da aplicação de

<sup>613</sup> No sistema são detectados diversos grupos: o conjunto de trabalhadores do setor público, que, por sua vez, é dividido em duas partes, os regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e os vinculados ao RJU (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis). São condições diversas e uma série de direitos diferenciados. Nas pesquisas classificaram-se os contribuintes em seis categorias: empregados do setor público (CLT e RJU); empregados do setor privado (empregados comuns, empregados do setor financeiro); empregados domésticos; trabalhadores autônomos e por conta própria (PESQUINA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS - PNAD, 1976-1999).

<sup>614</sup> AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo, *Op. cit.*, 2005, p. 322.

outro princípio: o da capacidade contributiva. Todavia, em face da incidência do princípio estrutural da Solidariedade, ainda que um indivíduo não tenha contribuído suficientemente para a contingência ou risco da inatividade precipitada, ele também terá o direito à cobertura previdenciária.

Há situações em que indivíduos receberão benefícios em valor muito superior ao de suas contribuições (como por exemplo aquele que sofre acidente e fica inválido quando ainda jovem), enquanto em outros casos ocorre a situação inversa, como é exemplo a situação do trabalhador que morre logo após se aposentar e não deixa herdeiros habilitados ao recebimento da pensão por morte.

Nessa linha de compreensão, cumpre enfatizar que a contributividade é o diferencial entre a Previdência Social e as demais políticas da Seguridade Social: a exigência da contribuição para acesso aos benefícios só se dá quando se trata da Previdência. Assistência Social e Saúde não impõem contribuições para a Seguridade Social, conforme se lê dos artigos 196 e 203, ambos da CF de 1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social, e tem por objetivos:[...]

O segundo princípio da Previdência Social, previsto de forma expressa no art. 201 da CF é o da *compulsoriedade*. A obrigatoriedade de participação é decorrência da universalidade e uma necessidade para que se institua um sistema verdadeiramente solidário. Se o sistema fosse opcional, se cada indivíduo decidisse se participaria ou não, estaria quebrado o vínculo da Solidariedade Social, impossibilitando a distributividade e a Solidariedade entre gerações que lhe são inerentes.<sup>615</sup>

O sistema público de Previdência, desse modo, deve ser obrigatório, o que se contrapõe ao sistema privado que, por opção do momento da escolha da contribuição, deve ficar ao livre arbítrio do indivíduo quanto ao momento de efetuar a poupança respectiva. Por meio da compulsoriedade na realização da contribuição, somos forçados por lei a compartilhar ou participar de um plano maior de distribuição

---

<sup>615</sup> DAL BIANCO, Dânae, *Op. cit.*, 2011, p. 56.

de renda, mesmo que ainda não estejamos enquadrados nas condições de percepção dos benefícios previdenciários.

O caráter obrigatório é justificado pelo fato de que a sociedade não pode deixar ao arbítrio das pessoas a escolha de serem ou não previdentes. Força-se, por conseguinte, a cooperação para um seguro coletivo que é garantido por um esforço coordenado da sociedade. A ideia é a mesma que serve de base para a responsabilidade civil objetiva, ou seja, aquela que não impõe o reconhecimento da culpa em sentido amplo, para efeito de indenização por danos, como é o exemplo do contido no art. 37, § 6º<sup>616</sup>, da CF de 1988.

Em decorrência da teoria da responsabilidade civil objetiva, a coletividade deve arcar com o ônus ou os encargos decorrentes da atividade administrativa que causa danos a terceiros, pelo fato do simples exercício da função pública, seja regular ou irregular, lícita ou ilícita. Todavia, o argumento mais relevante para a justificativa da compulsoriedade parece estar no fato de que grande percentual da população considerada economicamente ativa não têm recursos financeiros disponíveis para direcionar a uma poupança de médio ou longo prazo.

Para Dânae Dal Bianco, disponível a escolha, as pessoas pobres optariam por alocar seus poucos recursos em necessidades vitais ou mais necessárias ou ainda em bens que lhes dariam retorno mais imediato a poupar tais recursos para eventualidades futuras:

A baixa renda do trabalhador é, atualmente, um dos maiores obstáculos ao aumento da participação deste no sistema previdenciário. Esse trabalhador não só tem dificuldade em contribuir, como vê poucas razões para tanto, pois o benefício mínimo assegurado pelo sistema previdenciário – atualmente, um salário mínimo – é próximo da renda que ele obterá junto à Assistência Social caso não contribua.<sup>617</sup>

Independentemente da função social que desempenham os programas de redistribuição de renda no Brasil, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada, é compreensível que milhares de pessoas que recebem esses benefícios deixem de contribuir à Previdência, por ser financeiramente mais vantajoso se valer, futuramente, do benefício assistencial, o que, certamente, agrava mais ainda a situação das contas da Previdência e o desequilíbrio do sistema de custeio previdenciário.

---

<sup>616</sup> Art. 37, §6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

<sup>617</sup> DAL BIANCO, Dânae, *Op. cit.*, 2011, p. 59.

Na outra ponta da pirâmide social, os mais ricos não são incentivados a participar do sistema geral, pois como parte de suas contribuições é direcionada a pagamentos distribuídos a outros indivíduos de menor capacidade contributiva, aplicam, então, os seus rendimentos em Previdência privada, de capitalização ou mesmo em aplicações do mercado financeiro.<sup>618</sup>

Afonso e Fernandes, em estudo econômico sobre os impactos distributivos da Previdência Social no Brasil<sup>619</sup>, constataram que a Taxa Interna de Retorno (TIR), taxa de juros das contribuições e benefícios previdenciários é menor para as faixas de renda mais elevadas, em comparação com as faixas de renda mais baixas, o que seria uma demonstração do caráter distributivo de renda do sistema previdenciário brasileiro<sup>620</sup>.

Os sistemas públicos de Previdência, em termos de redistribuição de rendas e de realização do princípio da Solidariedade têm fortes vantagens em relação aos sistemas privados previdenciários.

Entre as diversas razões apontadas para a sustentação dos sistemas previdenciários públicos transcrevemos aquelas extraídas por Luís Eduardo Afonso e Reynaldo Fernandes dos apontamentos escritos por Diamond, a seguir:

Para se analisar os sistemas previdenciários públicos, cuja função básica é funcionar como seguro social, antes é necessário compreender as razões que justificam sua existência. A primeira é a ocorrência de *falhas de mercado*, que prejudicariam a acumulação de ativos ao longo da vida ativa. A segunda é a *possibilidade de os indivíduos subpouparem*, seja por miopia, como aponta Feldstein (1985), seja por racionalidade, pois sabem que sociedade lhes proporcionará meios mínimos de sobrevivência durante a velhice, conforme argumento de Veall (1986). A terceira razão são os *ganhos de eficiência que um sistema público compulsório teria em relação aos fundos privados*, por não ter os custos de atração de novos segurados. Finalmente, a quarta razão com a qual este trabalho guarda relação mais estreita, é a *possibilidade de execução de políticas públicas de cunho distributivo*, em termos intra e intergeracionais. Portanto, fica evidente que a Previdência Social pode desempenhar concomitantemente múltiplas funções, como a realocação intertemporal de recursos (a priori atuarialmente neutra) e a distribuição de renda, obrigatoriamente não neutra.<sup>621</sup>

<sup>618</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>619</sup> Seu efeito distributivo fica evidente e é um dos principais pilares de governabilidade. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a seguridade beneficia, direta e indiretamente, cerca de 87 milhões de pessoas.

<sup>620</sup> Neste artigo faz-se uma estimativa dos aspectos distributivos intra e intergeracionais da previdência brasileira, tendo como base as contribuições efetuadas e os benefícios recebidos pelos indivíduos (AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo, *Op. cit.*, 2005).

<sup>621</sup> *Idem, ibidem*, p. 297.

Assim sendo, mais um argumento serve de reforço para o fortalecimento do sistema público de repartição, não obstante a implementação do sistema privado complementar, direcionado para aqueles que podem, de forma optativa, incrementar suas rendas futuras. Ora, se a Previdência tem essencialmente a característica de seguro social não se pode deixar inteiramente ao livre arbítrio do indivíduo a realocação de sua renda, por meio de poupança, dado que as leis do mercado são incompletas no que se refere à efetivação dos direitos sociais fundamentais. Os sistemas previdenciários públicos, por sua natureza, tem a finalidade de atender melhor a justiça social distributiva.

Finalmente, trataremos do princípio da Previdência Social denominado de *equilíbrio financeiro e atuarial*, alçado a essa condição pela EC nº 20, de 1988. Consagrado no §5º, do art. 194, da Constituição da República, e, especificamente para o RGPS, no *caput* do art. 201, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial tem por ideia motora a necessidade de manutenção de correlação entre benefício e custeio, de forma a garantir a estabilidade do próprio sistema.

O equilíbrio financeiro refere-se à inexistência de déficits no confronto entre as receitas e despesas operacionais assumidas pelo regime previdenciário, enquanto o equilíbrio atuarial relaciona-se a uma visão adequada da realidade dos riscos segurados em face dos recursos aportados pelo segurado, considerados esses aspectos ao longo do tempo.<sup>622</sup> É como ensina Cristina Mano:

O equilíbrio financeiro diz respeito a harmonia entre receitas e despesas da Previdência. O equilíbrio atuarial estuda e dimensiona os riscos, quantifica as incertezas do futuro desenvolvendo critérios matemáticos para avaliar a implicação financeira de eventos futuros incertos.<sup>623</sup>

Há diferenças no que diz respeito ao equilíbrio atuarial do regime capitalizado para o regime de repartição simples. No primeiro, de capitalização, existe equilíbrio atuarial quando os recursos acumulados em um dado momento equivalem ao valor das reservas matemáticas de todos os benefícios concedidos e a conceder.

No regime de repartição simples, não havendo formação de reservas, o equilíbrio está relacionado com o comportamento da massa de segurados e de

---

<sup>622</sup> JORGE, Társis Nametala Sarlo. *Teoria Geral do direito previdenciário*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 209.

<sup>623</sup> MANO, Cristina. Para aprender "outras línguas": atuária – novos desafios da profissão. *Cadernos de Seguros*, Funenseg, v. 22, n. 115, nov. 2002, p. 19. *Apud* DAL BIANCO, Dânae, *Op.cit.*, 2011, p. 62.

contribuintes ao longo do tempo, pois a Previdência é uma relação de longo prazo. É fundamental, evidentemente, para o sistema de Solidariedade previdenciária que sejam mantidos os equilíbrios financeiro e atuarial.

A Previdência, diante da longevidade populacional, do envelhecimento em massa de grande percentual da humanidade, deve ter como preocupação o equilíbrio atuarial. Foi com base nesse princípio que foi introduzido o fator previdenciário (Lei nº 9.876/1999) que busca aproximar o valor do benefício das aposentadorias por tempo de contribuição ao valor das contribuições realizadas pelo respectivo segurado, com observância das regras da correspondência que outra coisa não é senão a preservação da capacidade contributiva, da Solidariedade e da estabilidade do sistema previdenciário.

#### 6.4 SOLIDARIEDADE SOCIAL E O PRINCÍPIO DA AFETAÇÃO: AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESTINADAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL

Diante das premissas firmadas neste estudo, em que se discutiu o desvio das finalidades das receitas previdenciárias, necessária a correlação da exigência do dever de pagar com o dever de exigir do Estado a redistribuição finalística das receitas arrecadadas, para que os recursos obtidos pela Previdência Social cumpram suas finalidades e sejam destinados ao equilíbrio dos sistemas previdenciários.

A Solidariedade Social, como vetor axiológico da Previdência Social, exige do modelo de Estado Democrático de Direito a execução do seu programa de metas, o que resulta na repercussão no âmbito da atividade de impor contribuições (espécies consideradas como tributos), que nada mais é do que o dever de colaboração do membro da comunidade na sustentação dos gastos públicos para o alcance efetivo do bem comum. Esse dever de colaboração (compulsoriedade), encontra seu correlato direito de exigir do Estado o de redistribuir finalisticamente as rendas arrecadadas, de maneira a cumprir as finalidades estabelecidas na Constituição.

Escreve Ernani de Paula Contipelli que a noção de Solidariedade contributiva importa em reconhecer o correlato dever de exigência, da parte do Estado, da redistribuição finalística das receitas arrecadadas, em obediência às diretrizes firmadas no ordenamento constitucional:

Este encadeamento de propósitos que se traduz em um processo dinâmico têm seu marco inicial na Solidariedade Social, a qual faz com que o dever de colaboração de pagar tributo seja orientado em todas as suas etapas de concreção, desde o exercício da competência, com a produção de normas jurídicas e construção de sentido dos modelos, até o efetivo cumprimento, por uma dada finalidade exteriorizada no seu correlato direito de exigir do Estado de redistribuir adequadamente as riquezas arrecadadas para realização do programa de metas estipulado pelo modelo de Estado Democrático de Direito, ou seja, em prol da consagração das diretrizes firmadas pela Solidariedade Social.<sup>624</sup>

Em outras palavras, o princípio da afetação vincula o direito de exigir do Estado a redistribuição adequada das riquezas arrecadadas ao dever de colaborar no pagamento dos tributos (no caso das contribuições sociais), segundo os objetivos e diretrizes do previsto na norma fundamental. Por conseguinte, a validação da instituição e cobrança do dever de pagar tributo encontra-se sempre vinculada às finalidades axiológicas ditadas pela Solidariedade Social, nos moldes propostos no âmbito normativo constitucional.

O princípio da afetação exige que o Estado utilize os recursos financeiros nas finalidades previstas e que justificaram sua instituição no momento do exercício das competências previstas no texto constitucional (art. 195 e incisos da CF de 1988).

Fernando Facury Scaff, ao reconhecer a existência do princípio da afetação, direciona suas atenções para questão na compreensão das contribuições, o que particularmente nos interessa neste trabalho:

No sistema tributário brasileiro existem tipos que obrigam o Estado a agir, ou, pelo menos, a utilizar os recursos nas finalidades estabelecidas, sem que haja a possibilidade de serem usados estes recursos em fins diversos dos normativamente estabelecidos a quando de sua criação.<sup>625</sup>

Levando-se em consideração que o traço característico das contribuições sociais gravita em torno de suas finalidades específicas previstas pelo ordenamento constitucional, pode-se reclamar que essas contribuições (art. 194 e 195, CF/1988) devem estar em sintonia com o princípio da Solidariedade contido no art. 3º, I, ambos da CF de 1988. Segundo Marco Aurélio Grecco, o fundamento das

---

<sup>624</sup> CONTIPELLI, Ernani de Paula, *Op. cit.*, 2010, p. 237.

<sup>625</sup> SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antônio G. Moreira. *Justiça Constitucional e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 96.

contribuições especiais encontra-se determinado pela ideia de Solidariedade, a saber:

A ideia de grupo de 'pertencer a', de 'fazer parte de', é que justifica, em última análise, a figura das contribuições (...) E por se tratar de um 'pertencer a' um grupo, o elemento Solidariedade aos demais integrantes é imanente.<sup>626</sup>

Ao aprofundar suas considerações sobre o destino do produto da arrecadação nas contribuições especiais, entre as quais se incluem as previdenciárias, Fernando Facury Scaff escreve:

O aspecto fundamental é a destinação, que as faz poder ser enquadradas como instrumento de arrecadação de valores para cumprir as finalidades estatais no domínio econômico, dentre elas as sociais, de intervenção no domínio econômico e no interesse de categorias profissionais e econômicas. Ou seja, tais contribuições se caracterizam como um instrumento de arrecadação tributária com a finalidade específica de implementar os direitos humanos de segunda geração, quais sejam, aqueles que estabelecem prestações positivas a serem desenvolvidas pelo Estado, que se configuram como implementação do princípio da isonomia entre os homens, tratando-os de maneira desigual, na medida de suas desigualdades. Cumpre as contribuições, portanto, essa função específica no âmbito da arrecadação tributária. Desta forma, não podem ser completamente entendidas de maneira apartada da destinação de sua arrecadação.<sup>627</sup>

Nas palavras de Scaff, se as contribuições especiais são delineadas pelas finalidades previstas no ordenamento constitucional, é necessário que essa receita retorne em forma de benefício especial as pessoas que fazem parte do grupo da comunidade pagadora. E, correlatamente, o direito de exigir do Estado que redistribua as receitas arrecadadas significa o cumprimento das finalidades específicas para as quais foram criadas.

A finalidade, portanto, é traço característico das contribuições especiais, diferindo do imposto que tem características diversas. São relevantes as explicações dadas por Marco Aurélio Greco sobre a relação entre as finalidades específicas das contribuições especiais:

Afirmar que a finalidade é traço fundamental das contribuições não significa que basta a existência de previsão de uma finalidade para que possam ser instituídas. Ao contrário, não podem ser criadas em função de qualquer finalidade. A criação de contribuições somente poderá ocorrer em relação a finalidades: a) previstas constitucionalmente; e b) relativamente às quais a própria Constituição tenha autorizado a criação de contribuições.<sup>628</sup>

<sup>626</sup> GRECO, Marco Aurélio. *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 181.

<sup>627</sup> SCAFF, Fernando Facury. Contribuições de Intervenção e Direitos Humanos de Segunda Dimensão. *Revista de Direito Tributário da APET*. São Paulo, 2005, n.5, p. 51.

<sup>628</sup> GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições: uma figura 'sui generis'*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 229.

Para Greco, a falta de correspondência entre a sua cobrança e a finalidade que a justifica, pode ensejar a invalidade da exação.

Contipelli entende, por sua vez, que deve existir nas contribuições especiais critério de referibilidade entre a finalidade que justifica sua criação e os membros ou grupos específicos que procedem ao seu cumprimento:

Em relação ao sentido do princípio da afetação, seria justo ponderar apenas que a redistribuição adequada das riquezas arrecadadas destina-se ao cumprimento das finalidades que justificaram o cumprimento do dever de colaboração, obrigando o Estado a realizar prestações positivas para conferir benefício especial prometido aos membros e grupos da comunidade que o financiaram.<sup>629</sup>

No mesmo sentido, Helenilson Cunha Pontes escreve:

Diante da finalidade da atuação estatal que se deve buscar o critério para eleição dos sujeitos passivos das contribuições. Se o que justifica constitucionalmente a instituição de uma contribuição é uma atuação estatal especial na busca de uma determinada finalidade, somente as pessoas direta ou indiretamente relacionadas com essa finalidade poderão figurar no pólo passivo da relação jurídico-tributária relativa à exigência de cada respectiva contribuição.<sup>630</sup>

O princípio da afetação vem corroborar os argumentos em prol da inconstitucionalidade da aplicação dos recursos arrecadados das contribuições previdenciárias para outras finalidades que não a própria Previdência Social. As finalidades, no caso das contribuições, são pressupostos de criação das contribuições, diferentemente dos impostos cuja natureza é diversa, vigorando, para esses, o princípio da não-afetação, conforme regra disposta no art. 167, IV da CF do Brasil<sup>631</sup>. Destarte, a Carta Magna expressamente prevê que a não afetação do produto da arrecadação está restrita aos tributos não vinculados, os impostos.

Necessário, por conseguinte, o reconhecimento do princípio da afetação em relação às contribuições sociais previdenciárias, fundamentado no princípio da Solidariedade Social. A afetação compõe o desenho legislativo de tais modalidades tributárias e seu desvirtuamento gera efeitos jurídicos importantes que merecem ser

<sup>629</sup> CONTIPELLI, Ernani de Paula, *Op. cit.*, 2010, p. 254.

<sup>630</sup> PONTES, Helenilson Cunha. *O Princípio da Proporcionalidade e o Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 161.

<sup>631</sup> “Art. 167. São vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;” (Redação da EC nº 42/2003)

enfrentados para o fim do cumprimento das normas constitucionais. Nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Contribuição de Seguridade Social: possui destinação constitucional específica. Além de qualificar-se como modalidade autônoma de tributo, representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da seguridade, em virtude de sua *específica destinação constitucional* (STF, ADC 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 4.4.2003).

A propósito traz-se à colação a lição de Marco Aurélio Grecco, quanto à exigibilidade da vinculação das contribuições a uma determinada finalidade:

Ora, se a destinação dos recursos que não é elemento constitucional essencial para os impostos, pode comportar exame a ponto de levar ao reconhecimento da inconstitucionalidade da respectiva Lei, por maior razão este exame é pertinente e com igual alcance nas contribuições pois, nestas, a Constituição exige a vinculação a uma determinada finalidade.<sup>632</sup>

Desse modo, o destino do produto da arrecadação das contribuições previdenciárias é elemento essencial à sua constitucionalidade. Não apenas a previsão abstrata, mas a sua aplicação efetiva. O desvio da destinação, como já estudado anteriormente, gera inconstitucionalidade e violação constitucional.

A lei de regência determinou que a receita arrecadada fosse utilizada para os fins colimados, e como tal não pode ocorrer outra destinação válida, na medida em que a finalidade é requisito tipificador essencial para a modalidade tributária denominada de contribuição previdenciária.

As normas constitucionais relacionadas ao financiamento e destinação das contribuições sociais da Previdência Social não devem somente possuir eficácia jurídica, mas também social, uma vez que o fundamento dos valores expressos na Constituição é oriundo de uma realidade social, nela compreendida a necessidade da vinculação das contribuições previdenciárias às finalidades constitucionais, em respeito ao princípio da contributividade, do equilíbrio atuarial e financeiro, bem como e, sobretudo, da Solidariedade Social.

A Solidariedade Social não é apenas um conceito jurídico, uma norma a ser imposta nas constituições dos Estados Sociais, mas um conceito humano, como escreve Carlos Ayres Britto em sua preciosa obra “O Humanismo como categoria constitucional”:

---

<sup>632</sup> GRECO, Marco Aurélio, *Op. cit.*, 2001, p. 241.

O Sistema Jurídico brasileiro tem virtualidades emancipatórias que há muito estão à espera de aplicadores que se disponham a auscultá-lo com o tensiômetro da consciência. Consciência que tem como ponto de partida, não o Congresso Nacional, não o Palácio do Planalto, menos ainda a Casa Branca ou o Palácio de Buckingham, mas o sensível e ao mesmo destemido coração de cada juiz. Esta a razão pela qual Martin Luther King, ao visitar um país estrangeiro e ser informado da excelência do Direito Legislado ali produzido, respondeu: não quero saber das suas Leis. Quero saber dos seus intérpretes.<sup>633</sup>

A norma constitucional existe e está a exigir concreção e efetividade. Para essa compreensão não se dirigem os esforços de exegese de tantos quantos sejam chamados a interpretar, com olhar crítico, a denominada crise do financiamento do sistema previdenciário nacional. Resgate-se, para concluir, a altruísta ideia que iniciou esse item nos versos de John Donne, “Nenhum homem é uma Ilha...”<sup>634</sup>.

## 6.5 LIMITES MATERIAIS DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS: A SOLIDARIEDADE SOCIAL COMO FUNDAMENTO AXIOLÓGICO DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

O tratamento dos direitos fundamentais como sistema harmônico essencial na configuração do Estado Constitucional<sup>635</sup>, é exigência da dignidade da pessoa humana.

No dizer de Luísa Cristina Pinto e Netto, a revisão constitucional situa-se no centro da tensão entre permanência/estabilidade e mudança/flexibilidade. Subjaz aqui o antigo questionamento acerca da legitimidade de uma geração vincular, de maneira definitiva, as futuras gerações.<sup>636</sup>

J.J. Gomes Canotilho, estabelecendo uma conexão com os limites materiais, põe a seguinte questão: “será defensável vincular gerações futuras a ideias de legitimação e a projetos políticos que, provavelmente, já não serão os mesmos que pautaram o legislador constituinte?”<sup>637</sup>

Miguel Nogueira de Brito escreve que os limites de revisão constitucional – formais e materiais – representam uma garantia da democracia e não uma restrição, estruturam o funcionamento do princípio democrático, efetivam o governo

<sup>633</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria profissional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 118-119.

<sup>634</sup> DONNE, John. *Devotion upon Emergent Occasions*: Meditation XVII, 1624.

<sup>635</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, *Op. cit.*, 1999, p. 87-92.

<sup>636</sup> PINTO e NETTO, Luísa Cristina. *Os Direitos Sociais como limites materiais à revisão constitucional*. Salvador: Jus Podivm, 2009, p. 61.

<sup>637</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, *Op. cit.*, 1999, p. 1065.

do povo segundo normas pré-determinadas de forma a evitar a prevalência de pressões circunstanciais.<sup>638</sup> O emprego das palavras “limite” ou “restrição” requer algumas considerações para afastar questionamentos sobre eventual impropriedade terminológica e conceitual.

Os limites aos direitos fundamentais estão inseridos no âmbito do próprio direito, ao passo que as restrições aos direitos fundamentais decorrem de elementos externos, que incidem sobre o direito<sup>639</sup>.

Nesta senda, é forçoso reconhecer uma diferença qualitativa entre a Constituição e as Emendas Constitucionais ou leis de revisão, o que implica na necessidade de controle da constitucionalidade destas em face da Constituição.<sup>640</sup>

Com J.J. Gomes Canotilho, é possível afirmar a existência de princípios limitadores da atividade do poder constituinte,<sup>641</sup> princípios axiológicos-jurídicos transcendentais ao Estado. Limites materiais explícitos à revisão encontram guarida nas chamadas cláusulas pétreas (art. 60, §4º da CF/1988<sup>642</sup>). O direito fundamental à Previdência Social, como vimos, enquadra-se entre os direitos e garantias individuais.

A questão do núcleo ou conteúdo essencial dos direitos fundamentais tem merecido extenso tratamento doutrinário. Um conceito esclarecedor do significado de núcleo essencial dos direitos fundamentais se colhe da doutrina de Ingo Sarlet:

Por núcleo essencial dos direitos e dos princípios fundamentais estruturantes poderá considerar-se os elementos que constituem a própria substância, os fundamentos, os elementos ou componentes deles inseparáveis, a eles verdadeiramente inerentes, por isso que integrantes de sua estrutura e do seu tipo, conforme os define a Constituição, isto é, seus elementos essenciais, e não meramente acidentais.<sup>643</sup>

<sup>638</sup> BRITO, Miguel Nogueira de. *A Constituição constituinte: ensaio sobre o poder de revisão da constituição*. Coimbra: Coimbra, 2000, p. 162-164.

<sup>639</sup> MOREIRA, Alinie da Matta. *As restrições em torno da reserva do possível: uma análise crítica*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 105.

<sup>640</sup> Otto Bachof sustentou no pós-guerra de 1945 a possibilidade do reconhecimento de normas constitucionais inconstitucionais (*Verfassungswidrige Verfassungsnormen*), ainda por merecer a devida acolhida pelos tribunais constitucionais. O sentido é o de que o Poder Constituinte originário, embora dotado de poderes ilimitados, não poderá vir a inserir no texto constitucional disposições contrárias aos valores considerados essenciais (BACHOF, Otto. *Normas Constitucionais Inconstitucionais*. Coimbra: Almedina, 1977, p. 54 et seq.)

<sup>641</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, *Op. cit.*, 1999, p. 81-82.

<sup>642</sup> Nos termos do art. 60, §4º, inciso IV, a Constituição proíbe a deliberação sobre proposta de emenda *tendente a abolir os direitos e garantias individuais*.

<sup>643</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, *Op. cit.*, 2007.

Não se trata, por evidente, de defender a imutabilidade das normas regentes da Previdência Social, mas de analisar a natureza limitada do poder de revisão que exige que sua atuação se realize em conexão com as escolhas fundamentais inseridas no texto constitucional, como é o caso do Princípio da Solidariedade Social.

Sem desconhecer a relevância dos limites formais, interessa-nos aqui os limites materiais.<sup>644</sup>

Nesta ordem de considerações, afirma-se que, na mudança constitucional, se mantenha a identidade conferida pelos valores e princípios estruturantes determinantes dos limites materiais à revisão. Esses limites expressam as escolhas fundamentais, materializam o perfil constitucional, referem-se aos elementos – axiológicos e principiológicos – fundamentais da Constituição. Carlos Blanco de Moraes elucida que “o núcleo identitário da Constituição deve ser buscado por interpretação do conteúdo fundamental e indisponível do código genético que identifica a Ideia de Direito da decisão constituinte”.<sup>645</sup>

O raciocínio que vem sendo exposto, ainda que de forma resumida, viabiliza tratar a situação do direito fundamental à Previdência Social, no que diz respeito aos seus princípios basilares ou estruturantes, como orientadores das reformas constitucionais, configurando uma escolha política básica fundamental, como é exemplo a Solidariedade Social.

Sabemos que os limites materiais oferecem proteção aos elementos fundamentais garantindo a incolumidade de sua identidade, salvaguardando seus elementos estruturantes que, alterados, desconfiguram a ordem anteriormente estabelecida. Essa proteção não se confunde com a imutabilidade da literalidade do texto constitucional. Trata-se de proteção axiológica e principiológica da Constituição, à luz do princípio da Solidariedade inserido no art. 3º, I, da CF/1988.

No que tange à ideia da Solidariedade, a subtração substancial que se expressa na transformação de um regime solidário para um regime de capitalização

---

<sup>644</sup> J.J. Gomes Canotilho fornece classificação pormenorizada das imposições à revisão constitucional, especificando os limites: a) formais (a.1) quanto titular do poder de revisão, (a.2) relativos às maiorias deliberativas, (a.3) temporais, (a.4) quanto à legitimidade do órgão com poder de revisão, (a.5) circunstanciais; b) materiais: (b.1) superiores e inferiores, (b.2) expressos e tácitos, (b.3) absolutos e relativos. Para maior desenvolvimento da classificação (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Op. cit.*, 1999, p. 1061-1064).

<sup>645</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. *Justiça constitucional: garantia da constituição e controle da constitucionalidade*. Coimbra: Coimbra, 2002, T. I, p. 52.

ao sabor do mercado, parece-nos colocar em risco a opção constitucional pela democracia e a democracia como base de uma sociedade solidária.

Na medida em que as reformas previdenciárias desrespeitam esse limites materiais, provocam ruptura na ordem constitucional. A amplitude da matéria tratada nos arts. 1º e 3º da CF/1988 é enormemente alargada que a encontrada no art. 60,§4º. A leitura do art. 3º, I, que aqui nos interessa particularmente, traz a lume a importância dos fundamentos e objetivos fundamentais da república, o que reafirma a necessidade de interpretar a Constituição dentro dos seus limites materiais implícitos.<sup>646</sup>

No caminho percorrido nesta interpretação encontram-se, indubitavelmente, os princípios estruturantes do Estado Constitucional, precedidos que são pela dignidade da pessoa humana.

Considerando a conexão dos direitos sociais com os princípios estruturantes do Estado Constitucional, principalmente no que tange à Solidariedade Social, encontramos suporte para afirmar que alterações constitucionais contrárias a estes direitos podem vulnerar tais princípios, sendo vedadas por macularem a essência da Constituição.

Sabemos que o entendimento aqui adotado resta vulnerável a críticas que lhe imputem o vezo de conservador ou irrealista, mas, certamente, enquadra-se, no nosso ponto de vista, como a interpretação mais adequada e coerente com a posição normativa da Constituição.

Neste contexto, o princípio estrutural da Solidariedade e sua conexão com o direito social fundamental à Previdência Social consolidam a sua resistência contra reformas constitucionais que visam descaracterizar o sistema de repartição para o sistema de capitalização.

A lógica integral desponha do conceito de Solidariedade Social, que implica em coesão entre as diversas gerações. Segundo o Conselho Europeu (2004)<sup>647</sup>, “a coesão social é a capacidade de uma sociedade de garantir o bem estar de todos os seus membros minimizando as disparidades e evitando a polarização”.<sup>648</sup>

---

<sup>646</sup> Ingo Wolfgang Sarlet, na mesma linha de raciocínio, entende que todos os princípios fundamentais do Título I, arts. 1º a 4º, integram o rol de limites materiais implícitos (SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 420-421).

<sup>647</sup> Conselho Europeu/Comitê Europeu para a coesão social (2004). *Revised Strategy for social cohesion* (SEN, Amartya. *Op. cit.*, 2010, p. 297).

<sup>648</sup> *Idem, ibidem.*

A Previdência Social está em uma encruzilhada diante da longevidade humana, precisando optar por uma linha dura (que tem em vista o homem econômico, *homo economicus*) ou dar o salto na direção de uma lógica diferente, solidária, coletivamente, e substituir as questões alarmantes da longevidade por uma saída de cunho ético, humano e solidário.<sup>649</sup> Vê-se, pois, que os argumentos que refletem a preocupação com a questão orçamentária como restrição à efetivação do direito social fundamental à Previdência choca-se com a garantia constitucional de proteção à dignidade no envelhecimento.

Como assinalou Albrecht Weber, “o reconhecimento dos direitos sociais traduz a consagração da ideia de Solidariedade, de justiça social, de igualdade de fato e da complementaridade entre liberdades individuais e as condições sociais”.<sup>650</sup>

De conseguinte, o que se pretende propugnar é que uma interpretação conjunta dos enunciados do artigo 60, §4º, IV, do artigo 5º, I, do artigo 1º, III, e do artigo 4º, II, todos da Constituição da República, conduz à conclusão de que o núcleo essencial do direito fundamental à Previdência Social, onde está ínsito o princípio da Solidariedade, goza de proteção no sistema constitucional brasileiro e que sua derrogação importa violação do direito humano ao envelhecimento digno.

Assim, parece paradoxal falar-se que a Constituição assegura um mínimo existencial e por outro lado determina que os direitos fundamentais devam ser aplicados buscando a sua máxima efetividade. Com efeito, a discussão sobre a aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso jusfundamental suscita todas essas questões polêmicas<sup>651</sup>, resultando a compreensão de que a eficácia de tais direitos só pode ser progressiva, prospectiva.

Com efeito, conquanto não seja nova essa temática na doutrina brasileira, não há registro significativo de julgamentos relacionados à aplicabilidade do princípio de não-retorno fundamental.

Cabe, por conseguinte, breve retrospecto a respeito da compreensão do princípio da proibição de retrocesso jusfundamental.

---

<sup>649</sup> *Idem, ibidem*, p. 299.

<sup>650</sup> WEBER, Albrecht. L'État social et les droits sociaux en RFA. *Revue française de droit constitutionnel*, Paris, n. 24, 1995, p. 681.

<sup>651</sup> No tema do controle judicial das políticas públicas, que envolve diretamente a concretização dos direitos fundamentais, e, em especial, os direitos sociais, o Poder Judiciário brasileiro evoluiu de uma posição inicial mais conservadora para posicionamentos mais progressistas. A questão se reporta ao tema da judicialização das políticas públicas que é conexas com o também polêmico tema do *ativismo judicial*.

### 6.5.1 O Princípio da Proibição de Retrocesso Jusfundamental

O princípio de que se trata está, invariavelmente, ligado à efetividade dos direitos fundamentais sociais. Tanto a doutrina como a jurisprudência o tratam por princípio da proibição do retrocesso social ou princípio da irreversibilidade dos direitos fundamentais sociais constitucionalmente consagrados, servindo como garantia da concretização das pretensões sociais já obtidas, conferindo-lhes densificação.

A ideia subjacente é a de que, conquanto não haja uma imposição de obrigação de avançar, há uma proibição de retroceder socialmente os direitos fundamentais sociais conquistados no Estado Democrático e Social de Direito.<sup>652</sup>

O princípio da irreversibilidade jusfundamental, não obstante seus contendores, encontra ferrenhos defensores, como se vê em Canotilho,<sup>653</sup> para quem a proibição de retrocesso social decorre do princípio da democracia econômica e social, expressando a ideia de contra-revolução social em que os direitos sociais, uma vez obtido determinado grau de realização, passam a constituir, concomitantemente, uma garantia institucional e um direito subjetivo.

É preciso estabelecer a distinção entre reversibilidade fática (provocada por questões de cunho econômico) e a reversibilidade jurídica, que constitui propriamente a proibição de retrocesso jusfundamental, por atingir direitos já subjetivados ou adquiridos, como ocorre com a redução dos proventos de previdência ou as normas que aumentam as exigências para a aposentação, entre outras.

Para melhor compreensão, trazemos à colação a clássica definição de Canotilho a respeito do princípio da proibição de retrocesso social:

O núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial.<sup>654</sup>

Para o constitucionalista português, conquanto não constitua garantia contra as vicissitudes econômicas (reversibilidade fática), limita a reversibilidade dos

<sup>652</sup> RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. *Princípio da proibição de retrocesso jusfundamental: aplicabilidade*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 21.

<sup>653</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *Op. cit.*, p. 320-321.

<sup>654</sup> *Idem, ibidem*, p. 320.

direitos adquiridos, que viola o princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos. Segundo o autor, o reconhecimento da proteção de direitos prestacionais subjetivamente adquiridos constitui limite jurídico do legislador e ao mesmo tempo a obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjetivamente alicerçadas.<sup>655</sup> O autor explana, desenvolvidamente, o seguinte pensamento:

O princípio da democracia económica e social aponta para a proibição de retrocesso social.

A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de “contra-revolução social” ou da “evolução reacionária”. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. A “proibição de retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económica (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta proteção de “direitos prestacionais de propriedade”, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A violação do núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada “justiça social”. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito ao subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (cfr. Ac TC 39/84 – Caso do Serviço Nacional de Saúde – e Ac 148/94, DR, I, 13/5/94 – Caso das Propinas). A liberdade de conformação do legislador nas leis sociais nunca pode afirmar-se sem reservas, pois está sempre sujeita ao princípio da proibição de discriminações sociais e políticas antisociais.

As eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da atividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais.<sup>656</sup>

Não se trata, pois, de acordo com o autor, proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstrato um *status quo* social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto reversibilidade tem como limite o núcleo essencial já realizado. Assim, uma obrigação positiva passa a ser negativa, no sentido de abstenção de atentar contra a realização dada ao direito social.

<sup>655</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>656</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *Op. cit.*, 1999, p. 477.

Para o Tribunal Constitucional Português, há retrocesso social constitucionalmente proibido quando direitos adquiridos sejam diminuídos ou afetados por violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito, econômico, social e cultural *tendo em conta uma prévia subjetivação desses mesmos direitos*.<sup>657</sup>

A propósito desta problemática, afirmou o Tribunal Constitucional Luso, pelo Acórdão 39/84:

[...] a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de constituir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar ou passar também a ser uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a actuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social.<sup>658</sup>

A Carta Portuguesa, em seu artigo 18º/1, reconhece a força jurídica dos direitos fundamentais nos seguintes termos: “Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”. Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência portuguesas já convergem no entendimento de que o dispositivo aplica-se a todos os direitos fundamentais, como regra interpretativa e cláusula de maximização de eficácia e otimização.

No ordenamento constitucional luso não há regra expressa de ressalva ao direito adquirido em face da legislação superveniente, há, contudo, previsão explícita a respeito da proibição da lei restritiva de direitos fundamentais em retroceder (artigo 18º/2º e 3º, CRP/1976), devendo as limitações ter carácter geral e limitar-se ao necessário para salvaguarda dos outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Em sede de controle prévio abstrato de constitucionalidade (que não encontra similar no ordenamento brasileiro) e que resultou no Ac. TC 509/2002, o

<sup>657</sup> No acórdão 509/2002 (Proc. 768/02), em que se apreciou a constitucionalidade de norma que revogou rendimento mínimo garantido em lei (Lei 19-A, de 29.06.1996) o Tribunal Constitucional português assentou que a proibição de retrocesso social verificar-se-ia quando: (i) se pretenda atingir o “núcleo essencial” da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana, quando “sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios” se pretenda proceder a uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial; (ii) a alteração redutora do conteúdo do direito social se faça com violação do princípio da igualdade ou do princípio da proteção da confiança; ou (iii) quando se atinja o conteúdo de um direito social cujos contornos se hajam iniludivelmente enraizado ou sedimentado no seio da sociedade (QUEIROZ, Cristina. *O princípio da não reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais*. Coimbra: Coimbra, 2006, p. 71 et seq.).

<sup>658</sup> Acórdãos do Tribunal Constitucional, 3º vol., p. 95 (RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva, *Op. cit.*, 2009, p. 140).

Tribunal Constitucional Português reconheceu que há um retrocesso jusfundamental constitucionalmente proibido quando medidas legislativas afetem *direitos adquiridos*. Ou melhor dizendo, a jurisprudência reconhece haver retrocesso social constitucionalmente proibido quando resultar da legislação integradora diminuídos ou afetados *direitos adquiridos, quando tais direitos hajam sido subjetivados previamente*.<sup>659</sup>

Na linha de orientação aqui posta, o Ac. TC 590/2004 (revogação do regime de crédito bonificado para habitação) exarou entendimento de que, pela aplicação do princípio da proibição de retrocesso social o direito social, uma vez conformado legalmente, não poderá ser revogado por lei posterior sem as devidas compensações ou medidas alternativas.

Esse entendimento do Tribunal Constitucional Português encontra respaldo no alerta de Jorge Miranda, para quem não é dado ao legislador “subtrair supervenientemente uma norma constitucional a exequibilidade que esta tenha, entretanto, adquirido”.<sup>660</sup>

Ainda Jorge Miranda, sob a rubrica “o não retorno da concretização”, cuida do tema afirmando:

(...) não é possível eliminar, pura e simplesmente, as normas legais concretizadoras, suprimindo os direitos derivados a prestações, porque eliminá-las significaria retirar eficácia jurídica às correspondentes normas constitucionais. Nisto consiste a regra do não retorno da concretização ou do não retrocesso social, fundada também no princípio da confiança inerente ao Estado de Direito.<sup>661</sup>

No direito brasileiro há cláusula constitucional, prevista no art. 5º, XXXVI, CF) ressaltando que a lei não pode violar o direito adquirido, bem como o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Desse raciocínio, extrai-se a conclusão de que o retrocesso jusfundamental no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro está vedado pela cláusula de proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

O direito adquirido é aquele já subjetivado, incorporado ao patrimônio jurídico e eventualmente ainda não exercido. Contudo, o direito fundamental concretizado legislativamente e que ainda não tenha ingressado no patrimônio jurídico ou na esfera subjetiva pessoal não encontra proteção expressa no

<sup>659</sup> RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva, *Op. cit.*, 2009, p. 47.

<sup>660</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4 ed. Coimbra: Coimbra, 2000. v. II., p. 397.

<sup>661</sup> MIRANDA, Jorge, *Op. cit.*, p. 397-400.

ordenamento constitucional do Brasil, como se extrai da orientação do STF em julgamento da ADI 3104/DF.<sup>662</sup>

A doutrina alemã é importante aliada para a compreensão do princípio em estudo, havendo várias referências doutrinárias, em especial, no que toca à teoria geral dos direitos fundamentais e os postulados que foram construídos, a partir do segundo pós-guerra mundial, em prol da tutela e garantia dos direitos fundamentais e da eficácia das normas constitucionais que os veiculam.

O Tribunal Constitucional alemão, todavia, não o recepciona na medida em que se reporta à cláusula da reserva do financeiramente possível e o define como algo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, enfatizando, assim, a dependência dos direitos fundamentais sociais aos recursos econômicos e, em consequência, a imprescindibilidade de previsão orçamentária e financeira para a realização de tais direitos e pretensões. Tais noções foram desenvolvidas na jurisprudência alemã que, tratando do direito de acesso ao ensino superior, firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade.

No ordenamento brasileiro não há expressa previsão do princípio em estudo, ao contrário, a jurisprudência tem sido refratária à concretização dos direitos sociais prestacionais, em decorrência da observação de regras atinentes às finanças e ao orçamento público, aplicando, no mais das vezes, a cláusula da reserva do possível<sup>663</sup>, cuja ponto central está focado na compreensão de que a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades

---

<sup>662</sup> “ADI 3104/DF – Relatora: Ministra Carmem Lúcia – Julgamento: 26.09.2007 – órgão Julgador: Tribunal Pleno – Publicação: DJE 139 – Divulg. 08.11.2007 – Public. 09.11.2007 – DJ 09.11.2007 PP 00029 ementa vol. – 02297-01 – PP-00139. Ementa: Constitucional. Previdenciário. Artigo 2º e expressão ‘8º’ do artigo 10, ambos da Emenda Constitucional 41/03. Aposentadoria. *Tempus regit actum*. Regime Jurídico. Direito Adquirido: Não-ocorrência. 1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. 2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. 3. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/98, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/03. 4. Os servidores públicos, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional 41/03, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional 47/05. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. Decisão: O Tribunal, por maioria de votos, julgou improcedente a ação direta, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello. Plenário, 26.09.2007”.

<sup>663</sup> A expressão “reserva do possível”, traduzida a partir da locução alemã *Vorbehalt des Möglichen*, ganhou destaque com a publicação do julgado BVerfGE 33, 303, exarado pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, em 18 de julho de 1972.

financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financeiras pelos cofres públicos. Dentre outros julgados pode-se ver essa posição em decisões do STF sobre a necessária existência de fonte de custeio para criação, majoração ou extensão de benefício previdenciário, de acordo com o disposto no artigo 195, §5º<sup>664</sup>, da CF de 1988. A diretriz desses julgamentos firma o entendimento de que “o cumprimento das políticas públicas previdenciárias, exatamente por estar calcado no princípio da Solidariedade (CF, art. 3º, I), deve ter como fundamento o fato de que não é possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida” (art. 195, §5º).<sup>665</sup>

Não restam dúvidas de que este argumento é suscitado em demandas judiciais ou requerimentos administrativos, em que são postulados direitos sociais de caráter prestacional. Do mesmo modo, não é difícil perceber, sobretudo quando são avaliadas as situações que envolvem a concretização dos direitos sociais prestacionais, que o conflito central e originário presente na teoria da reserva do possível (suficiência de recursos públicos *versus* implementação de prestações exigidas por particulares em face do Estado), é parte da realidade brasileira.

Konrad Hesse sintetiza, diante de um caso de limitações de direitos que:

A limitação de direitos fundamentais deve, por conseguinte, ser adequada para produzir a proteção do bem jurídico, por cujo motivo ela é efetuada. Ela deve ser necessária para isso, o que não é o caso, quando um meio ameno bastaria. Ela deve, finalmente, ser proporcional no sentido restrito, isto é, guardar relação adequada com o peso e o significado do direito fundamental.<sup>666</sup>

Quando direitos sociais prestacionais entram em conflito, a escassez de recursos exige uma análise razoável e proporcional das circunstâncias fáticas, que permita a realização dos direitos na maior medida possível, sem a violação do núcleo essencial de qualquer um deles.

---

<sup>664</sup> “Art. 195. A Seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] §5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

<sup>665</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 415454, Santa Catarina. Requerente: Instituto Nacional do Seguro Social. Requerido: Theresa Pflanzil Gil Rimbau. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 8 de fevereiro de 2007. DJ, 26 out. 07.

<sup>666</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 256.

Não nos deteremos sobre esse enfoque, na medida em que, sob outro ângulo, interessa-nos examinar o significado de restrição de direitos prestacionais já alcançados, mais detidamente sob o enfoque do não retrocesso jusfundamental.

É plausível deduzir do art. 5º, §1º da CF/1988, um postulado de otimização dos direitos fundamentais, quando prevê: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata”. Assim, no Brasil, pode-se asseverar que a vinculatividade da Administração Pública aos direitos fundamentais decorre da própria regra que determina sua aplicação imediata.

Como se sabe, as normas constitucionais veiculadoras de direitos sociais não constituem normas meramente programáticas. De conseguinte, a cláusula de aplicabilidade direta dos direitos fundamentais aplica-se aos direitos fundamentais sociais como postulado de otimização de tais direitos, no sentido da máxima realização possível dos direitos sociais. Ainda assim, é de se alertar que a doutrina não é unânime quando o tema é a efetividade dos direitos sociais prestacionais.

Há nítida diferença de conceituação acerca do direito adquirido e do direito subjetivado previamente, entendido o primeiro como aquele que já se incorporou na esfera jurídica subjetiva individual e o segundo, aquele direito cuja exequibilidade decorre por si só da existência de lei integralizadora da norma constitucional veiculadora de direitos fundamentais. Nessa linha, a jurisprudência do Tribunal Português apresenta-se mais favorável que a do STF.

A doutrina brasileira contemporânea majoritária e que perfilhamos é no sentido de incluir os direitos sociais na vedação expressa no art. 60, §4º, inciso IV, da CF/1988, que proíbe Emenda Constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais. De fato, os direitos sociais são direitos infensos a alterações promovidas pelo legislador constituinte reformador, em seu núcleo essencial.

É oportuno afirmar que o princípio do não retrocesso social está previsto expressamente no Protocolo de São Salvador, ratificado pelo Brasil. Desse modo, por meio desse instrumento, os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e implementados, não admitem retrocesso e, ademais, devem ser obrigatoriamente, aplicados progressivamente pelos países signatários. A análise da questão da progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais que é de relevante importância para o direito à Previdência Social tem ampla ligação com o princípio da proibição de retrocesso jusfundamental.

A progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, contida no artigo 2(1) do PIDESC<sup>667</sup> obriga os Estados a assegurar, consistente e gradualmente, todos os direitos reconhecidos, aplicando o máximo de recursos disponíveis, até a implementação total desses direitos.

A progressividade não exclui a obrigação imediata de aplicar esforços para a realização dos direitos, importando em dois sentidos: gradualidade e progressividade. Essa interpretação tem sido adotada por juristas de estirpe dentro do cenário jurídico internacional e nacional.

Para Lauro Cesar Mazetto Ferreira, com a obrigatoriedade de implementação progressiva e manutenção de um nível mínimo de proteção desses direitos, decorre outro dever: a não regressividade, da não retroação dos direitos sociais conquistados. Resulta daí que os avanços obtidos na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais não podem regredir à situação anterior por medidas políticas, econômicas ou supressão de normas jurídicas por parte dos Estados.<sup>668</sup>

Na esteira desse raciocínio é a lição de Flávia Piovesan:

Da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo da implementação destes direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia destes direitos.<sup>669</sup>

A obrigação de não regressividade (cláusula de proibição do retrocesso social) constitui limitação que os tratados de direitos humanos pertinentes e eventualmente a Constituição impõem sobre os Poderes Legislativo e Executivo vedando o legislador e ao titular do poder regulamentar a adoção de regulamentação que derroque ou reduza o nível dos direitos econômicos, sociais e culturais que já foram implementados.

---

<sup>667</sup> Art. 2º. Cada Estado-Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômicos e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção das medidas legislativas. O PIDESC foi ratificado pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de dezembro de 1992.

<sup>668</sup> FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto, *Op. cit.*, 2007, p. 68-69.

<sup>669</sup> PIOVESAN, Flávia, *Op. cit.*, 2002, p. 183.

A denominada cláusula de proibição de retrocesso social ou princípio da proibição do retrocesso adotada por Canotilho, significa que “(...) uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo”.<sup>670</sup>

Conforme doutrina majoritária, dentre outros defendida por Ingo Sarlet, a expressão direitos e garantias individuais do inciso IV do §4º do art. 60 da CF, deve ser entendida como direitos fundamentais, no sentido de que os limites materiais ao poder de reforma constitucional ali estabelecidos protegem todos os direitos fundamentais contemplados no vigente sistema constitucional.<sup>671</sup>

Com a aprovação da Declaração de 1948 foi introduzida a concepção contemporânea dos direitos humanos, caracterizada pela universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação desses direitos. Com essa Declaração se consolidou o reconhecimento dos direitos sociais como direitos fundamentais, não se justificando mais a primazia dos direitos civis e políticos, em detrimento dos econômicos, sociais e culturais em função da concepção contemporânea dos direitos humanos

A indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação entre os direitos humanos consistem na ideia de que as dimensões não se excluem e tampouco se substituem, mas são complementares, sendo que a invocação de qualquer direito deve pautar-se pela observância dos outros. A respeito a Resolução n. 32/130 da Assembleia das Nações Unidas: “Todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes. A universalidade reside na extensão dos direitos humanos a todas as pessoas pelo simples fato de existirem. A titularidade universal parte da premissa do valor intrínseco do ser humano como sujeito de dignidade, sendo que a tutela da dignidade não mais permanece adstrita à jurisdição interna do Estado, passando a significar matéria de interesse da comunidade internacional.

Pode-se asseverar que o princípio da proibição de retrocesso jusfundamental constitui um reforço de eficácia do direito fundamental à Previdência Social, impedindo uma retroação prejudicial no grau de proteção já implementado e incorporado ao patrimônio subjetivo do cidadão. Não se encontra ao alvedrio do

---

<sup>670</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, *Op. cit.*, 1999, p. 330.

<sup>671</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, *Op. cit.*, 2007, p. 392.

legislador violar direito adquirido, assim compreendido aquele direito já subjetivado, incorporado ao patrimônio jurídico da pessoa.

Com isso, é de se concluir pela ilegitimidade e invalidade das normas no âmbito previdenciário que, uma vez inseridas na Carta Constitucional pelo Poder Constituinte originário, retrocedam as posições já conquistadas pela coletividade como um todo e por cada um de forma individual. Embora não caiba ao Judiciário colocar-se no lugar dos demais poderes compete-lhe controlar a legalidade e a eficácia das escolhas legislativas e a efetividade de sua implementação e execução, não admitindo qualquer forma de involução na defesa dos direitos humanos fundamentais.

Por derradeiro, é de se destacar que se deduz das normas constitucionais veiculadoras de direitos e garantias fundamentais e ainda dos princípios que lhe são corolários (princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança), uma proibição de retrocesso jusfundamental como garantia dos direitos fundamentais, coibindo-se um *marcha-atrás*<sup>672</sup> na concretização desses direitos, sem a devida criação legislativa de mecanismos de compensação.

## 6.6 REFLEXÕES PARA O DEBATE PÚBLICO VISANDO MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À QUESTÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, NO BRASIL

Para avançar na direção da melhoria da Previdência Social, valendo-nos das orientações apontadas por Amartya Sen<sup>673</sup>, quando tratou da ética do desenvolvimento e dos problemas do mundo globalizado, entendemos ser útil, à luz das análises feitas nas páginas precedentes, lançar, entre outras, as seguintes reflexões para a melhoria das políticas públicas relacionadas à crise previdenciária.

Os pontos aqui levantados a título de estratégias não são, invariavelmente, soluções definitivas nem únicas, mas muitos deles suscitam questões relevantes contribuindo, assim, de forma construtiva para o debate público sobre a questão social previdenciária.

---

<sup>672</sup> OTERO, Paulo. *Instituições Políticas e Constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 596, v. 1.

<sup>673</sup> SEN, Amartya. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 183-205.

- *A necessidade de serem ampliadas as pesquisas sobre os problemas da longevidade e do financiamento dos sistemas previdenciários. A urgente mudança de atitude em face do envelhecimento*

Todas as questões discutidas neste trabalho contemplam muitas interrogações, assim como ainda estão em aberto vários aspectos que precisam de atenção dos economistas, dos políticos e dos juristas para o fim da redução das desigualdades sociais no que diz respeito à inserção do indivíduo na proteção previdenciária.

As discussões são verdadeiramente complexas, não são apenas jurídicas, nem somente econômicas, nem somente sociológicas, mas interdisciplinares. A realidade multiforme das políticas públicas no âmbito previdenciário agrega atividades políticas e jurídicas.

O processo de categorização social, um processo social-cognitivo que preside as relações entre pessoas e grupos de todas as idades, tem como base as atitudes. As atitudes sociais em relação à velhice influenciam as práticas sociais em relação aos idosos e ainda são predominantemente negativas. Resultado desse preconceito e estereótipo redundam na crença da incompetência e improdutividade dos idosos.

Nessa linha, os idosos passam a valer menos nos processos de trocas sociais, inclusive no que concerne à destinação orçamentária à Previdência Social. A sociedade ativa passa a apoiar menos os programas para os idosos e se tornam adeptos de cortes em custos e benefícios para essa população. Dá-se no nome de naturalização do preconceito a esse processo.

Os desdobramentos do fenômeno do preconceito se fazem sentir hoje no Brasil, onde se atribui os déficits da Previdência Social e do sistema de saúde ao aumento da população idosa. Para se reverter essa situação de exclusão da velhice seria necessário o incentivo a mudanças de atitudes em relação aos idosos: conhecimento em relação à velhice; aprofundamento das pesquisas sobre temas tais como o financiamento da Previdência, suas fontes de custeio, privatização etc.

O conhecimento e a informação ajudam a diminuir as atitudes negativas, abrindo oportunidade para a apresentação à sociedade de um círculo virtuoso de informações e melhoria nas atitudes sociais em relação à velhice. Para

tal mister, cumpre informar a opinião pública quanto ao conteúdo das discussões e proposições legislativas em matéria previdenciária.

As gerações presentes e futuras tem direito fundamental ao envelhecimento digno, com as cogentes medidas antecipatórias (prevenção e conhecimento), algo que só se alcançará a partir da reviravolta despreconceituosa no enfrentamento da velhice. A Previdência Social vincula todos ética e juridicamente, inclusive ao assegurar a tutela da proteção das gerações futuras, que veda o agir temerário e inconsequente em termos de opções mercadológicas que fragilizam a Solidariedade intergeracional<sup>674</sup>. As ações informativas também devem demonstrar à sociedade a influência negativa da pobreza na expectativa de vida e longevidade, bem como dar ênfase à importância do salário mínimo, como conquista social, inclusive para efeito do pagamento dos benefícios previdenciários.

Dever-se-á pesquisar a questão da informalidade como uma das causas da desigualdade no campo previdenciário. Por outro lado, cabe aprofundar estudos sobre as diferenças existentes nos dois sistemas previdenciários, dentro de suas especificidades, para que a sociedade não julgue a Previdência de forma generalizada, mas setorizada, sobremaneira com relação ao RGPS. Do mesmo modo, é necessário estabelecer as diferenças existentes nos sistemas previdenciários dos países desenvolvidos, cujas diretrizes e direitos sociais implementados alcançaram um patamar de dignidade muito superior aos implementados após a promulgação da CF de 1988, no Brasil.

As providências educacionais junto à população não idosa e à população idosa podem fortemente favorecer os idosos.

---

<sup>674</sup> Vale destacar alguns dispositivos constitucionais que revelam a adoção de uma política participativa da sociedade nas decisões estatais: o artigo 10 trata da participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos, nos quais seus interesses profissionais e previdenciários são objeto de discussões e deliberações; o artigo 194, inciso VII, assegura a participação da comunidade na gestão do sistema estatal de Previdência Social; o artigo 29, inciso X, prevê a cooperação de associações representativas no planejamento municipal; o artigo 198, inciso III, determina que as políticas, ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados tendo como diretriz a participação da comunidade; o artigo 204, inciso II, estabelece a participação popular na organização e execução dos serviços públicos de assistência social; o artigo 205 estatui que a educação deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade; o artigo 206, inciso VI estabelece que o ensino público deve contar com uma gestão democrática; e os artigos 216, §1º e 225 impõem a conjugação de esforços do Poder Público e da coletividade na proteção e defesa do patrimônio cultural e do meio ambiente; o art. 37, §3º, da CF, que trata da participação do usuário na Administração Pública. (BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.), *Op. cit.*, 2006, p. 164-165).

- *Apresentar à sociedade o que é legítimo em termos orçamentários e o que não é legítimo em termos de destinação de recursos para a Previdência Social*

Essa necessidade se impõe para que a sociedade passe a conhecer o que é previsto no ordenamento constitucional e com que conta a Previdência Social Pública para fins de financiamento do RGPS. É necessário esclarecer à coletividade que não há imposição de impostos gerais, mas de contribuições sociais especiais para a Previdência e que o encargo financeiro é também suportado pelo trabalhador durante toda a sua vida ativa e para o RPPS também na inatividade.

Importante obter consulta pública junto à população sobre o cabimento de instituição de imposto, se for necessário, para fins de incrementação do custeio dos sistemas previdenciários, nos moldes estabelecidos em países europeus. Enquanto nos Estados Unidos e em outros países desenvolvidos a participação do financiamento público está crescendo por intermédio dos impostos e taxas de Seguridade Social, na América Latina, inclusive o Brasil, constata-se tendência oposta, em sentido diametralmente contrário, com os incentivos aos seguros privados e ao pagamento de planos de saúde e Previdência privados por parte dos indivíduos e das famílias.

A opinião pública e a sociedade em geral precisa ter consciência de que a Previdência Social é fator de distribuição de renda, portanto, impulsionadora do desenvolvimento, e que a população idosa em crescente ascensão demográfica necessita de um olhar mais positivo da legislação e não apenas amedrontador como é o que refletem as reformas previdenciárias que, de um modo geral, apenas tratam o tema com alarmismo e dentro da visão econômica da crise do mercado.

- *Apresentar a Previdência Social pública à sociedade como fator impulsionador da igualdade social*

Tomando conhecimento das estatísticas sobre o quantitativo dos idosos que sustentam famílias inteiras no País, a sociedade deve observar a existência da enorme desigualdade social que persiste, os altos índices de

informalidade, não obstante o crescimento econômico ou as elevações dos níveis de desenvolvimento.

Embora a liberdade de escolha na contratação de Previdência privada seja um direito daqueles que podem pagar por melhores condições futuras de aposentadorias, esse não pode ser o objeto de conquista das classes menos favorecidas. No que tange à contribuição dos cidadãos para a Previdência Social, principalmente em um País como o Brasil, com expressivo contraste social, quem mais precisa de proteção é justamente quem menos tem condições para contribuir.

A experiência da privatização em relação ao que acontece no segmento da saúde indica que tal situação leva a um afastamento desses serviços por parte dos mais pobres. Desse modo, os idosos mais pobres morrem primeiro, a pobreza inviabiliza a longevidade de grande parte da população, o que demonstra que, também na velhice, a desigualdade resulta na impossibilidade da conquista da longevidade.

Dever-se-á implementar uma cultura de valorização da velhice através da implementação das políticas previdenciárias. Nossa sociedade necessita redefinir o papel social da velhice e da importância da Previdência Social, no sentido de que todos são responsáveis pelo próprio futuro e das gerações futuras. Hoje, desfeito o mito do Estado não interventor, há uma demanda maior de ação estatal na Previdência Social que reclama gastos públicos melhores e mais justos.

- *Incentivar o Brasil que tem Previdência a ajudar o Brasil que vive na informalidade. A Solidariedade como pilar do avanço na efetividade dos direitos sociais previdenciários*

É necessário sensibilizar a sociedade do caráter doentio da informalidade para a conquista da igualdade social. A afirmação do direito de todos, sem exceções, à Previdência Social significa, claramente, que o exercício desse direito não pode ser condicionado à situação patrimonial das pessoas e, menos ainda, à existência de um contrato formal de trabalho. O contrato de trabalho é pressuposto fático para a existência da relação de Previdência Social. Exatamente porque se trata de um direito humano, isto é, de uma exigência de respeito

elementar à dignidade do homem, não podem haver pré-condições à fruição desse direito.<sup>675</sup>

Deve ser dada ampla publicidade aos programas de informação sobre os benefícios previdenciários e das maneiras de ingresso nos sistemas previdenciários. Necessário o envolvimento das empresas privadas, inclusive do empregador doméstico, incentivando a absorção do conceito de 'responsabilidade social', com a finalidade da absorção da mão de obra e da inclusão do doméstico no sistema previdenciário, ainda feita de forma tímida.

Além do problema crônico da informalidade estudos têm revelado que os trabalhadores idosos vem enfrentando uma série de barreiras, especialmente a discriminação etária, deixando de conseguir uma colocação ou uma recolocação no mercado formal. Os idosos, em grande percentual da população, necessitam, na velhice, complementar a renda mensal, desejando voltar ao mercado de trabalho, o que deverá ter influência positiva na Previdência Social.

O crônico problema da incidência de desemprego nas populações com idade madura e avançada poderia ser concretamente minorado com a introdução de iniciativas públicas e privadas que promovessem e estimulassem a contratação e a capacitação dos trabalhadores idosos, como a concessão de incentivos fiscais em contrapartida à contratação de trabalhadores maiores de quarenta e cinco anos ou da terceira idade.

Outra forma de divulgação e implementação dessas políticas é a divulgação na mídia com a qual podem ser formadas parcerias para que sejam repassadas ao público as informações e as campanhas de incentivo à formalização do trabalhador e os benefícios para os futuros aposentados e pensionistas.

Relata Amartya Sen que, na Argentina, em plena crise, vários meios de comunicação de grande tecnologia e alcance, como é o caso das redes de televisão, se dedicaram a incentivar a aprovação de uma lei, que tinha como fim o combate à desnutrição infantil ("El hambre más urgente", A fome mais urgente), com excelentes resultados de divulgação e conscientização da sociedade civil, como forma de pressão sobre os parlamentares na votação da respectiva legislação. Assim, poderão ser implementadas campanhas de incentivo ao acesso universal à Previdência Social no nosso País.

---

<sup>675</sup> COMPARATO, Fábio Konder, *Op. cit.*, 2007, p. 351.

O Estado é o principal responsável por garantir os direitos sociais fundamentais, não podendo abandonar sua missão de proteção do interesse coletivo em áreas estratégicas, como é o caso da Seguridade Social, incluída a Previdência Social. Não obstante, e de forma complementar, o retorno ou reinserção do idoso ou do aposentado ao mercado de trabalho pode despontar como um caminho importante para mobilizá-los para que possam continuar contribuindo no desenvolvimento da sociedade. Ao mesmo tempo em que se dá o enfoque produtivo e de contribuição solidária, a inserção ou reinserção do idoso no sistema produtivo, constitui construção de vínculos sociais, o que se torna benéfico inclusive para a questão da Solidariedade previdenciária.

Considerando-se a Previdência Social é um pacto de Solidariedade intergeracional, impõe levar em conta a retração do emprego, a precarização do trabalho e a informalidade na constituição de um novo sistema que se pretenda promissor em aumentar a receita do sistema previdenciário. O acesso ao trabalho é componente de honra da sustentabilidade da Previdência Social.

As soluções ou estratégias de cunho estruturais podem ensejar prazos longos para obtenção das mudanças que a sociedade reclama para caminhar para a conquista da dignidade no envelhecimento. Essas alternativas podem não resolver inteiramente as questões complexas, mas, são tentativas de se vislumbrar uma “luz no fim do túnel”, nas palavras de Amartya Sen.<sup>676</sup>

Na medida em que se lida com direitos fundamentais torna-se necessário o entendimento de uma dimensão ética da Solidariedade Social.

O crescimento, diz Amartya Sen, é necessário mas sempre terá de haver definição em relação ao direcionamento dos recursos. As prioridades na destinação dos recursos é que tem o condão da modificação das situações de desigualdades sociais.

Em se tratando de idosos, a prioridade é uma exigência ética, mais que isso, uma ética de urgência.

---

<sup>676</sup> SEN, Amartya, *Op. cit.*, 2010, p. 298.

## CONCLUSÕES

A compreensão do sentido da ação do tempo e sua possível vulnerabilidade se vinculam à inexorável condição dos seres humanos enquanto considerados seres temporais. A temporalidade é constitutiva da existência humana e dela derivam as transformações de cada um de nós, inclusive e, sobretudo, nosso próprio envelhecimento.

A longevidade que buscamos veementemente para nossas vidas, decorrente da conquista e ganho de tempo de vida, é também fator de preocupação nas sociedades contemporâneas, notadamente no que concerne ao enfrentamento das questões sociais relacionadas à velhice e à proteção social no campo da Seguridade Social. A atenção do jurista em relação ao tempo se volta para o âmbito da ação humana, procurando compreender sua dimensão axiológica e sua finalidade, ou seja, como o tempo se apresenta no âmbito da ação humana e adquire nova ressignificação.

O tempo visto nessa perspectiva juridicizada, marca as ações, delimita a utilização das coisas, faz desaparecer as provas, faz estabilizar as ações. De outro lado, o tempo físico, que não se submete à ação humana delimitadora, faz envelhecer o homem e por fim faz resultar em seu desaparecimento da face da Terra. Como todas as situações humanas, a velhice tem dimensão existencial: modifica a relação do indivíduo com o tempo, e, por conseguinte, sua relação com o mundo e com sua própria história.

É abstrato, é indeterminado do ponto de vista psicológico, do ponto de vista fisiológico precisar-se o início da velhice. Os conceitos são múltiplos: as expressões ‘velho’, ‘velhice’, ‘senescente’, ‘terceira idade’ etc. podem ser enquadradas como conceitos jurídicos indeterminados, também estudados sob a denominação de conceitos “plurissignificativos”.

O próprio conceito de idoso, adotado expressamente nas legislações, carece ainda de reformulação haja vista a heterogeneidade das diversas fases da velhice. Por ser ela uma experiência heterogênea, é de se verificar a conjuntura social e histórica apresentada nas razões de tempo e espaço, para que se possa extrair com maior exatidão o seu significado, sendo indiscutível a possibilidade de sua variação quando a mesma expressão passa a ser interpretada em outro tempo ou lugar.

Dentro da perspectiva interdisciplinar na qual se concentram os estudos sobre o envelhecimento deve-se considerar o grau de complexidade da realidade acerca da velhice e as dificuldades teóricas de contemplá-la na sua totalidade. Na perspectiva economicista analisa-se o impacto econômico do envelhecimento social, a situação dos velhos na estrutura social produtiva, centrando as análises na questão da ruptura com o mundo produtivo do mercado de trabalho, especificamente, na questão da aposentadoria. A velhice, sob esse ângulo, tem outra feição em face dos aspectos econômicos e sociais: passa a ser delimitada não mais pelas transformações fisiológicas, mas por um advento social, pela transposição da categoria de trabalhador para ex-trabalhador; de produtivo para improdutivo; de cidadão ativo para inativo. O envelhecimento do trabalhador constitui-se como problemática social, em virtude da vulnerabilidade social, em especial quando perde o valor de uso pela idade.

A aposentadoria, por conseguinte, traz como corolário a fixação da velhice, ainda que o indivíduo inativo não seja considerado velho sob o ponto de vista biológico. Nessa perspectiva, funciona como movimento apto à produção da rotatividade de mão de obra no mundo do trabalho, com a consequente troca de gerações. Como consequência, e em busca da proteção social, os aposentados deixam de encarar o envelhecimento como interrupção da vida em sociedade para passar a outras facetas da ação social para a reivindicação dos seus direitos sociais. Em uma sociedade que valoriza o capital e o trabalho, a juventude e a força física, que confere apologia à produtividade, o aposentado passa a ser uma pessoa desvalorizada socialmente.

A aposentadoria simboliza a perda de papel social fundamental (o de indivíduo produtivo) passando a ser sintoma social de envelhecimento. Esse novo modo de enfrentamento da questão social do envelhecimento é adequado às estratégias neoliberais, legitimando nova forma de direcionamento, que se expressa na auto responsabilização dos indivíduos pelos seus problemas e pelos seus próprios destinos.

Na dimensão normativa, a conceptualização das categorias de idade é inseparável da noção de tempo. A percepção de um tempo medível, linear e irreversível está intimamente relacionada com a emergência da economia capitalista, na qual o fenômeno do envelhecimento populacional colide com o primado da juventude. A Nova Era do Envelhecimento propicia redefinição de

conceitos, de enquadramentos e o envelhecimento passa a ser enfrentado como um processo em aberto, não mais como destino inexorável.

O fenômeno crescente da longevidade está alterando as formas de pensar sobre o grupo de pessoas idosas na sociedade do século XXI, especialmente no que concerne ao impacto financeiro dessa nova população nos sistemas previdenciários. O aumento da esperança de vida, que não é a mesma em todo o mundo e em todas as classes sociais, não explica a crise da Previdência Social como pretendem demonstrar os anunciantes da crise no financiamento do sistema previdenciário.

É paradoxal utilizar-se de um progresso histórico (a conquista da longevidade) para expandir a notícia da falência dos sistemas previdenciários. O aumento da riqueza social e do avanço tecnológico deveria financiar os gastos que surgem com o prolongamento da vida. O crescimento populacional do novo segmento de idosos é fator também de exclusão social. O fenômeno da globalização, que se mostra repleto de oportunidades, ao mesmo tempo, é portador de riscos de grande envergadura, em especial nos países em desenvolvimento, sobretudo, o progressivo desmantelamento dos mecanismos de Seguridade Social, significativo aumento de pobreza na população de baixa renda, com crescente processo de ruptura das redes de Solidariedade no plano social.

Há sérias e profundas contradições nas justificativas e fundamentos expostos para o fim de se empreender no contexto internacional e nacional das reformas da Previdência que vem, paulatinamente, impondo limitações e retrocessos aos direitos adquiridos ao longo de lutas das classes trabalhadoras. A introdução dessas reformas, sob a ótica privatista com a qual tem sido implementadas, significam reestruturação retrógrada das conquistas sociais que inviabilizam as tendências antes progressistas das Constituições Nacionais, inclusive a do Brasil.

As reformas previdenciárias tornam mais sensíveis as vulnerabilidades dos idosos resultando delas, em alguns aspectos, o desmonte da proteção social pública, reforçando uma cultura privacionista nas formas de enfrentamento da questão social do envelhecimento. A Previdência Social emerge como um dos principais setores candidatos à privatização, graças à sua enorme capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais, sobretudo o de seguros privados.

Não se pode olvidar que os direitos sociais, econômicos e culturais são verdadeiros e autênticos direitos fundamentais, integrando não apenas a Declaração universal e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como ainda inúmeros outros Tratados Internacionais. A obrigação de implementar esses direitos deve ser compreendida à luz do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, reafirmado veementemente pela ONU na Declaração de Viena de 1993 e por outras organizações internacionais de direitos humanos.

A afirmação do direito de todos à Previdência Social significa que o exercício desse direito não pode ser condicionado à situação patrimonial das pessoas. Não pode também ficar dependente da existência de um contrato formal de trabalho, porque se trata de um direito humano. A ausência ou insuficiência financeira trazida como fundamento dos cortes na Previdência não podem nos convencer que os direitos humanos devem sucumbir aos impactos do mercado.

O princípio da Solidariedade entre gerações firma-se como sólida base moral do sistema de repartição, por conseguinte, caracteriza o regime financeiro da Previdência Social. Esta forma de regime financeiro corresponde ao próprio conceito de proteção social, haja vista que a geração ativa deve assumir a tarefa de proporcionar proteção à geração que cresce, assim como ajudar a cobrir as necessidades das gerações já afastadas da vida produtiva (princípio da Solidariedade entre gerações). Assim, a geração que hoje envelheceu, em sua vida produtiva, contribuiu para manter os de idade avançada e os próprios filhos, que atualmente formam o presente da geração ativa.

O princípio da Solidariedade é essencial para a manutenção de um sistema de proteção social eficaz, haja vista que toda a sociedade contribui para o sistema, indo de encontro ao individualismo e o egoísmo social. A Solidariedade consiste exatamente na supressão da carência social e econômica de determinados grupos sociais, por meio de contribuição dos mais afortunados ao sistema de proteção social, assumindo, em consequência, função de destaque na economia da Seguridade Social.

Na contramão desse entendimento, no contexto da globalização, se aprofundam as questões relacionadas à Previdência Social: os ajustes são impactantes diretamente sobre os gastos com financiamento do sistema, pois a necessidade de aumentar a competitividade das empresas e aumentar as exportações forçam os governos a limitar o recolhimento de contribuições

destinadas à Seguridade Social pelas empresas, diminuindo, conseqüentemente, os gastos com os programas sociais. A política globalizante força os Estados a diminuir os gastos com a Previdência Social, reduz direitos conquistados historicamente, como alternativas para aumentar a solvência fiscal e o equilíbrio do mercado.

A estrutura de distribuição de renda no Brasil, extremamente desigual ainda, não garante um mínimo existencial *digno* para os que são considerados segurados dos regimes previdenciários. De outro lado, são excluídos do seguro social uma fração muito grande da população que encontra-se no mercado informal e que recorre aos serviços puramente assistenciais.

A tendência privatizante, em progressivo andamento, significa a substituição parcial ou total do sistema estatal pelo da capitalização individual, no qual os segurados vão buscar a previsão de seus benefícios nas entidades privadas, tais como os bancos, planos de aposentadorias, pensões e outros planos privados, mediante o pagamento direto (contribuição definida), conforme suas posses e pretensões de recebimento futuro. No entanto, a privatização da Previdência tem gerado muito mais desigualdade social, sobremaneira nos países em desenvolvimento, como são exemplos o Chile e a Argentina.

No novo cenário econômico mundial, busca-se mobilidade global por parte do capital, para o qual a flexibilização e as políticas liberalizantes são imperativas. Nesse contexto e diante do envelhecimento demográfico, observa-se a vulnerabilidade dos sistemas de financiamento da Previdência Social, cuja questão hoje está na pauta dos debates internacionais e nacional, dentro do mais amplo tema da Seguridade Social.

A Previdência Social, regida pela lógica do seguro social, é a forma encontrada pelo capitalismo para garantir um mínimo de segurança social aos trabalhadores “não proprietários”, ou seja, àqueles que só dispõem de sua força de trabalho para viver.

A materialização dessa inclusão só se opera se os trabalhadores estiverem inseridos nas relações formais de trabalho que asseguram a percepção dos direitos previdenciários. Aqueles trabalhadores excluídos do mercado de trabalho e que não contribuem para o sistema ficam sem a proteção previdenciária, não tendo acesso nem à Previdência, nem à assistência, se não forem nessa última catalogados como pobres no sentido dado pela lei (art. 203, da CF de 1988).

A ideia trazida pelos defensores da privatização é calcada no individualismo e na livre concorrência do mercado, sendo vedada a interferência do Estado em questões que digam respeito à proteção do trabalho. Ao contrário do que é alardeado, a Previdência Social não é deficitária; pode-se dizer até mesmo que é superavitária, e esse superávit, cuja magnitude é expressiva, vem sendo sistematicamente desviado para outros usos ou simplesmente utilizado como ativo financeiro disponível, que assegura elevado superávit primário e reduz contabilmente a dívida consolidada líquida da União, proporcionando sustentabilidade dos indicadores de solvência do governo e credibilidade da autoridade monetária junto ao mercado financeiro.

A crise da Previdência Social não é uma crise da sua estrutura, mas do alicerce econômico indispensável para o seu funcionamento. A Previdência Social não é causa da crise nem da recessão. Paradoxalmente, os efeitos econômicos e sociais da recessão tem sido atenuados em proporção considerável graças à Previdência Social.

A crise atual não foi provocada pelo aumento do número de aposentados e pensionistas nem pelos avanços tecnológicos da medicina. As menores taxas de desenvolvimento econômico, o forte desemprego, a informalidade, a sonegação etc. podem ser citados como tais responsáveis.

O desempenho da arrecadação da Previdência Social é largamente determinado pelo crescimento econômico e pelo comportamento do mercado de trabalho. Por isso, qualquer análise sobre a situação das contas previdenciárias, do ponto de vista da receita, precisa se reportar às mudanças nas formas de ocupação no trabalho, à evolução do salário, à sonegação etc. A crise financeira do sistema vem sendo agravada pelos desvios crescentes e prolongados de suas receitas para outras atividades do Estado.

As reformas previdenciárias atacam o problema do crescimento demográfico das pessoas idosas reduzindo direitos sociais e as reformas fiscais agravam-no reduzindo receitas fiscais. Algumas reduzem direitos sociais – como as Emendas nº 20 e nº 41 – enquanto outras desviam receitas da Seguridade Social: novas regras da Previdência Social foram criadas para a formação de fundos financeiros financiados pelos salários dos trabalhadores, como o crescimento do mercado de planos de Previdência privada, perdendo, dessa forma, a Previdência Social a condição de um sistema de proteção com base na Solidariedade e

transferência intergeracional da renda, pilares principiológicos de sustentação da Seguridade Social.

Materializa-se, assim, uma estratégia de enfrentamento da crise econômica e de inserção do Brasil na dinâmica da mundialização financeira sob os argumentos da redução dos gastos do Estado, da justiça entre a remuneração de ativos e inativos e da liberdade individual do trabalhador para escolher os meios de obter uma melhor aposentadoria, por meio de poupanças individuais.

Essa lógica é contrária àquela fundada na ideia de Solidariedade. Em primeiro lugar, existe Solidariedade entre aqueles que integram o sistema em um dado momento, como contribuintes e beneficiários contemporâneos entre si. Além disso, existe a Solidariedade entre as gerações, que se constitui num pacto de confiança entre elas. O modelo de repartição simples constitui um regime de financiamento solidário. A Previdência Social tem um caráter essencialmente intertemporal, visto que contribuições e benefícios são efetuados em períodos diferentes da vida dos indivíduos.

Desta maneira, a incorporação da dimensão temporal pode colaborar para tornar mais rica a análise de outras características da Previdência, como as questões distributivas, particularmente entre gerações diferentes. Dado que a Previdência tem essencialmente a característica de seguro social não se pode deixar inteiramente ao livre arbítrio do indivíduo a realocação de sua renda por meio de poupança, pelo fato de que as leis do mercado são incompletas no que se refere à efetivação dos direitos sociais fundamentais. Os sistemas previdenciários públicos, por sua natureza, tem a finalidade de atender melhor a justiça social distributiva.

Sabemos que a reiteração do papel do Estado, da esfera pública, do direito social, é, hoje, de uma paradoxal inospitalidade e desconforto frente às tendências em curso. A chamada e proclamada minimização do Estado apóia-se em princípios de eficiência e qualidade, absolutamente indispensáveis, mas transita para a esfera mercantil, regida pelo critério da rentabilidade e, portanto, sem consideração pelas necessidades sociais.

A Previdência Social tem sofrido retrocessos, com a programática supressão de direitos conquistados, em desrespeito ao núcleo essencial já realizado no que concerne às conquistas asseguradas na Constituição de 1988.

O princípio da Solidariedade emerge como princípio estrutural da Previdência Social e é essencial para a manutenção de um sistema de proteção

social eficaz, haja vista que toda a sociedade contribui para o sistema. O princípio vai de encontro ao individualismo, consistindo na supressão da carência social e econômica de determinados grupos sociais, por meio da contribuição ao sistema de proteção social.

As normas constitucionais relacionadas ao financiamento e destinação das contribuições sociais da Previdência Social não devem somente possuir eficácia jurídica, mas também social, uma vez que o fundamento dos valores expressos na Constituição é oriundo de uma realidade social, nela compreendida a necessidade da vinculação das contribuições previdenciárias às finalidades constitucionais, em respeito ao princípio da contributividade, do equilíbrio atuarial e financeiro, bem como e, sobretudo, da Solidariedade Social. É evidente que, não sendo possível prever todas as ações possíveis do poder reformador, sempre haverá espaço para a discussão sobre a constitucionalidade das reformas bem como se uma revisão constitucional respeita ou não a identidade constitucional, o núcleo essencial que deve ser preservado.

Não obstante, introduzir a lógica mercantil à gestão de questões de interesse público como é o caso da Previdência Social pode ser muito interessante como diagnóstico e método de intervenção, mas não como finalidade, pois, sabemos, a esfera do mercado não substitui a esfera do social.

Américo Plá Rodríguez, no Congresso Hispano-Latino-Americano realizado em Sevilha, em junho de 1992, proclamou que, nas sociedades contemporâneas, se arrisca passar da Solidariedade ao egoísmo. *Como e por quê? Pela tentativa hedionda, e há nisso crime hediondo mesmo, de se transformar a Previdência Social na exploração mercantil do 'bom risco', deixando como alvo da caridade estatal a massa da população*<sup>677</sup>.

Caberá, por conseguinte, ao Estado e não à “mão invisível” do mercado, de que falava Adam Smith, dar corda aos relógios sociais e regular o tempo dos direitos humanos e da Solidariedade Social.

---

<sup>677</sup> Apud MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2011 (Apresentação).

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, L. E. ; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da Previdência Social no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v.59, n.3, p. 295-334, jul./set. 2005.
- AGOSTINHO, Santo. *Confissões*. Tradução de Maria Luíza Jardim Amarante. Revisão de Antonio da Silveira Mendonça. São Paulo: Paulinas, 1984.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *Fundamentos constitucionais da Previdência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ALMEIDA, Vera Lúcia Valsecchi. Modernidade e velhice. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, v. 24, n. 75, p. 42, set. 2003.
- ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- ALVES, Rubem. *As cores do crepúsculo: a estética do envelhecer*. Campinas: Papyrus, 2001.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.
- ARKING, Robert. *Biologia do envelhecimento: observações e princípios*. Ribeirão Preto (SP): FUNPEC, 2008.
- ASLAN, Ana. *Vencendo a velhice*. Tradução de José Augusto Carvalho. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1985.
- ASPECTOS sócio-históricos e psicológicos da velhice. *Revista de Humanidades*, v. 6, n. 13. dez. 2004/jan. 2005. Disponível em: <[www.seol.com.br/mneme](http://www.seol.com.br/mneme)>. Acesso em: 29 ago. 2010.
- ASSIS, Armando de Oliveira. Em busca de uma concepção moderna de risco social. *Revista de Direito Social*, v. 14, p. 161.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FISCAIS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. *Economia, Seguridade e Previdência em enfoque não ortodoxo*. Brasília: ANFIP/Assessoria de Estudos Socioeconômicos, 2001.
- AVELINO FILHO, George. *Democracy, social spendig, and the two logics of globalization in Latin America: 1980-1999*. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 2004. Relatório de Pesquisa, n. 3.

AZERÊDO, Sandra. *Preconceito contra a mulher: diferenças, poemas e corpos*. São Paulo: Cortez, 2007. Preconceitos, 1.

AZEVEDO, A. L. *Velhice e seus processos sócio-históricos*. Lisboa: Argumento, 2001.

BACHOF, Otto. *Normas Constitucionais Inconstitucionais*. Coimbra: Almedina, 1977.

BAENINGER, Rosana; BERQUÓ, Elza. *Os idosos no Brasil: considerações demográficas*. Campinas, 2000. Textos NEPO.

BALERA, Wagner. *Curso de Direito Previdenciário: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*. São Paulo: LTr.

BARCELLOS, Ana Paula. *A Eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROS, Myriam Moraes Lins de. *Testemunho de vida: um estudo antropológico de mulheres na velhice*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. Perspectivas Antropológicas da Mulher.

\_\_\_\_\_. Velhice na contemporaneidade. In: PEIXOTO, Clarice Ehlers (Org.). *Família e envelhecimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Velhice ou terceira idade? estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. *Velhice ou Terceira Idade? apresentação*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. T. 3. p. 46 et seq.

\_\_\_\_\_. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BAUMAN, Zigmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BEATLES, The. When I'm sixty-four. In: *Sargent peppers lonely heart's club band*. São Paulo: EMI, 1988. Faixa 9.

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

\_\_\_\_\_. *El segundo sexo*. 1. ed. Buenos Aires: Debolsillo, 2007.

\_\_\_\_\_. *O segundo sexo*. 4. ed. Tradução de Sérgio Milliet. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970. Fatos e Mitos, v. 1.

BERQUÓ, Elza. Considerações sobre o envelhecimento da população no Brasil. In: NERI, Anita Liberalesso; DEBERT, Guita Grin (Orgs.). *Velhice e Sociedade*. Campinas: Papirus, 2004.

BEVERIDGE, William. *O plano Beveridge*: relatório sobre o seguro social e serviços afins. Apresentado ao Parlamento Britânico em novembro de 1942, por ordem de Sua Majestade. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BIRMAN, J. Futuro de Todos Nós: temporalidade, memória e terceira idade. In: VERAS, R. (Org.). *Terceira Idade*: um envelhecimento digno para o cidadão do futuro. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *O Direito na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BLAS GUERRERO, Andrés; PASTOR VERDÚ, Jaime. Fundamentos de ciência política *Apud* ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio (Coords.), *Op. cit.*, 2007, p. 57.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *O final da longa estrada*: considerações sobre a moral e as virtudes. Tradução de Léa Novaes. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

\_\_\_\_\_. *O tempo da memória*: De Senectute e outros escritos autobiográficos. Tradução de Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil após o dilúvio neoliberal. In: *Pós-Neoliberalismo*: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. Condição (não) salarial e Seguridade Social no Brasil: fatores de inclusão e exclusão social. *Ser Social*, n. 3, p. 83-118, jul./dez. 1998. Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_. *Seguridade Social e trabalho*. Brasília: Letras Livres/ UnB, 2006.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2000.

BRAGA, J. C. S. *A financeirização da riqueza*: economia e sociedade. São Paulo: IE/Unicamp, 1993.

BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). *O Serviço Social na Previdência*: trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2008.

BRAGA, Pérola Melissa V. *Direitos do idoso segundo o estatuto do idoso*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *O Livro branco da Previdência Social*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório de Avaliação do PPA*. Brasília, 2008. T. I, v. 1.

BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BROWNE, E. Janet. *A origem das espécies de Darwin: uma biografia*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BRUNI, José Carlos; BARRETO, Luiz Menna; MARQUES, Nelson (Orgs.). *Decifrando o tempo presente*. São Paulo: UNESP, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BURKE, E. Reflections on the Revolution in France. London: Dent, 1910 *Apud* GIDDENS, A. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

*CADERNO Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.19, n. 3, p. 728, maio/jun. 2003.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. Introdução. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Brasília: IPEA, 2004.

\_\_\_\_\_. *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

\_\_\_\_\_; KANSO, Solange; MELLO, Juliana Leitão. Quão além dos 60 poderão viver os idosos brasileiros? In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O legado da Declaração Universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999. Biblioteca Edusp de Direito, 6.

\_\_\_\_\_. *Tratado Internacional dos Direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997. v.1.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARAMUTO, Maria Isolina Davobe. *Los derechos de los ancianos*. Madri: Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2002.

CARDONE, Marly A. *Previdência Social e contrato de trabalho: relações*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARETTI, Paolo. I Diritti Sociali Nella Costituzione Italiana e Gli Strumenti Di Garanzia. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (Coord.). *A Eficácia dos Direitos Sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 56-57. I Jornada Internacional de Direito Constitucional Brasil/Espanha/Itália.

CASTEL, Robert. *A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones?* Tradução de Francisco Morás. Petrópolis: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. *As metamorfoses da questão social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

CHENAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público, 1).

CÍCERO, Marco Túlio. *Saber envelhecer*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2007.

\_\_\_\_\_. *Cato Maior De Senectude* (Catão-o-Velho ou Da Velhice). Tradução do latim, introdução e notas de Carlos Humberto Gomes. 2. ed. Lisboa: Edições Cotovia, 1998.

CIVITA, Victor (Ed.). *Mitologia*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

COHN, Amélia. A reforma da Previdência social: virando a página da história? *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 54-59, out./dez. 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

COMTE-SPONVILLE, André. *O ser-tempo: algumas reflexões sobre o tempo da consciência*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CONTIPELLI, Ernani de Paula. *Solidariedade Social tributária*. São Paulo: Almedina Brasil, 2010. Tese de Doutorado.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Curso de Direito da Seguridade Social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência e neoliberalismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

COSTA, Maria Isabel Pereira da (Org.) *et al. Previdência ou imPrevidência?* 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

DAL BIANCO, Dânae. *Princípios constitucionais da Previdência Social*. São Paulo: LTr, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2004. Coleção polêmica.

DEBERT, Guita Grin. A antropologia e o estudo dos grupos e das categorias de idade. In: BARROS, Myriam Moraes Lins de (Org.). *Velhice ou terceira idade?: Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. A construção e a reconstrução da velhice: família, classe social e etnicidade. In: ELIAS, Norbert. *A solidão dos moribundos, seguido de "Envelhecer e Morrer"*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. Envelhecimento e representação da velhice. *Ciência Hoje*, n.8, p.62, jul. 1988.

\_\_\_\_\_. História de vida e experiência de envelhecimento para mulheres de classe média em São Paulo. *Caderno do Ceru*, n.19, p.130, jun. 1984.

\_\_\_\_\_. *A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento*. São Paulo: Universidade de São Paulo: FAPESP, 2004.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Dieese, 2001.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Nova Previdência Social do Servidor Público*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

DONNE, John. *Devotions upon Emergent Occasions: Meditation XVII*. 1624.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ELIAS, Norbert. *A solidão dos moribundos*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNANDEZ, Tomaz-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo*. Madri: Civitas, 2000.

ESTÉS, Clarissa Pinkola. *A ciranda das mulheres sábias: ser jovem enquanto velha, velha enquanto jovem*. Tradução de Waldéa Barcellos. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

ESTEVEES, B. O Brasil de cabelos brancos. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 23, n.137, p. 18-21, 1998.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado *et al.* *Previdência ou ImPrevidência*. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003

FACHIN, Luiz Edson. *Teoria crítica do direito civil: à luz do novo Código Civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. Da função pública ao espaço privado: aspectos da “privatização” da família no projeto de Estado mínimo. *ARÇHΣ*, Rio de Janeiro, v.8, n. 24, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da Previdência e assistência sociais*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Previdência Social e Neoliberalismo. *Universidade e Sociedade*, n. 6, p.90, jul. 1994.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do Direito de Solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FELIX, Renan Paes. *Estatuto do Idoso: Lei nº10.741/2003. Lei 8.842/1994*. Salvador: JusPodivm, 2009.

FERREIRA, Emanuel de Melo. A evolução da Solidariedade: das sociedades clássicas à principiologia constitucional. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19. 2010. Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, 2010.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Seguridade Social e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade (Coords.). *Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI*. Curitiba: Juruá, 2009.

FORETTE, Françoise. *A revolução da longevidade*. Tradução de Mariana Jacob. São Paulo: Globo, 1998.

FORTES, Meyer. Age, generation, and social structure. In: KERTZER, D.; KEITH, J. *Age and anthropological theory*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

FREITAG, Luiz. *Como transformar a terceira idade na melhor idade*. São Paulo: Alaúde, 2005.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. *Direitos Fundamentais: limites e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

FREUD, Sigmund. *O inconsciente*. Rio de Janeiro: IMAGO, 1976.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário Estatístico do Brasil*: 1994. Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios –PNAD*: 2006. Brasília, 2007.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GENTIL, Denise Lobato. *A Política Fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira: análise financeira do período 1990–2005*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Instituto de Economia, 2006. Tese de Doutorado em Economia.

GIAMBIAGI, Fabio. *Demografia: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

\_\_\_\_\_. *Reforma da Previdência, o encontro marcado: a difícil escolha entre nossos pais e nossos filhos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIANNETTI, Eduardo. *O valor do amanhã: ensaio sobre a natureza dos juros*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da Modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GODOI, Marciano Seabra. Tributo e Solidariedade Social. In: GRECO, Marco Aurélio (Org.), *Op. cit.*, 2005, p. 142.

GOLDONI, Ana Maria. Contratos intergeracionais e reconstrução do Estado de bem-estar: Por que se deve repensar essa relação para o Brasil?. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.), *Op. cit.*, 2004, p. 228.

GOLDSTEIN, Lucila L. A produção científica Brasileira na área da Gerontologia. *Rev. On line Bibl. Prof. Joel Martins*, v.1, n.1, out. 1999. Disponível em: <<http://docs.google.com/viewer?pid=bl&srcid=ADGEESjVjZyhJMQbGAAs9XASJbZt9Uv1VzNt9>> Acesso em: 29 ago. 2010.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Orlando. *Contratos*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao Direito Civil*. Atualização de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da "Previdência privada"*. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Tese de Doutorado.

GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições: uma figura 'sui generis'*. São Paulo: Dialética, 2000.

GROULT, Benoite. *Um toque na estrela*. Tradução de Ari Roitman e Carmem Cacciacarro. Rio de Janeiro: Record, 2008.

GUGEL, Maria Aparecida; MAIO, Iadya Gama. *Pessoas idosas no Brasil: abordagens sobre seus direitos*. Brasília: Instituto Atenas; AMPID, 2009.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. *A ideologia da velhice*. São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. *O direito à velhice: os aposentados e a Previdência social*. São Paulo: Cortez, 1993. Coleção questões da nossa época, 10.

HANSEN, Mark Victor. *Como envelhecer sem ficar velho*. Tradução de Lilian Jenkino. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2007.

HAYFLICK, Leonard. *Como e por que envelhecemos*. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Priscilla Martins Celeste. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Os Pensadores.

HEMINGWAY, Ernest. *O velho e o mar*. Tradução de Fernando de Castro Ferro. 65. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998

HILLS, Ben. *A ilha dos anciãos*. Tradução de Luiz Roberto Mendes Gonçalves. São Paulo: Prumo, 2008.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos, o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HORVATH JUNIOR, Miguel. *Salário-Maternidade*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=genealogia>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2000*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 30 ago. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n.º. 13. PNAD 2007: primeiras análises, saneamento básico e habitação*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 25 out. 2008.

JOÃO PAULO II (Papa). *Carta do Papa João Paulo II aos Anciãos*. Disponível em: <[http://vatican.holy.father/john\\_paul.htm](http://vatican.holy.father/john_paul.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2010.

JORGE, Táris Nametala Sarlo. *Teoria Geral do Direito Previdenciário e Questões Controvertidas do Regime Geral (INSS), do Regime dos Servidores Públicos e dos Crimes Previdenciários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

JESUS, Damásio de (Org.). *Estatuto do idoso anotado: Lei nº. 10.741/2003: aspectos civis e administrativos*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

KANT, Emmanuel. *Crítica da Razão Pura*. Tradução de J. Rodrigues de Mereje. Rio de Janeiro: Ediouro, s.d.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria por idade*. Curitiba: Juruá, 2009.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt*. 6. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, [1998], 2006.

LEITE, Celso Barroso Leite. *Curso de Direito Previdenciário. Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

LEITE, Celso Barroso; VELLOSO, Luiz Assunção Paranhos. *Previdência Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1963.

LEME, L. E. G. *A Gerontologia e o problema do envelhecimento: visão histórica*. In: PAPALÉU NETO, M. *Gerontologia*. São Paulo: Atheneu, 1996.

LIMA, M. A. *A gestão da experiência de envelhecer em programas para a terceira idade*. Unati/UERJ. Campinas: Unicamp, 1999. Dissertação de Mestrado em Antropologia.

LOUREIRO, Altair Macedo Lahud. *A velhice, o tempo e a morte: subsídios para possíveis avanços do estudo*. 1. reimp. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

LOZANO, Cláudio. *Los Efectos del Ajuste Neoliberal: Bloque Dominante, Desempleo y Pobreza en la Argentina Actual*. In: CARRION *et al.* *Globalização, Neoliberalismo, Privatizações: quem decide este jogo?* Porto Alegre: UFRGS/CEDESP, 1998.

MACEDO, Ubiratan Borges de. *Liberalismo e Justiça Social*. São Paulo: IBRASA, 1995.

MANO, Cristina. *Para aprender 'outras línguas': atuária. Novos desafios da profissão*. *Cadernos de Seguros Funenseg*, v. 22, n. 115, p.19, nov. 2002 *Apud* DAL BIANCO, Dânae, *Op. cit.*, 2011, p. 62.

MANNONI, Maud. *O nomeável e o inominável: a última palavra de vida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Direito dos idosos*. São Paulo: LTr, 1997.

- \_\_\_\_\_. *Comentários ao Estatuto do Idoso*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Direito adquirido na Previdência social*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2010.
- \_\_\_\_\_. *A Seguridade Social na Constituição Federal*. São Paulo: LTr, 1989.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 24. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Direito da Seguridade Social*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MARTINEZ, Gregório Peces-Barba. Curso de derechos fundamentales: teoria general. *Boletín oficial Del Estado*, Madrid, p. 263 et seq. 1999.
- MASCARO, Sonia de Amorim. *O que é velhice*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- MAURER, Harmut. *Elementos de Direito Administrativo Alemão*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.
- MEIRELES, Ana Cristina Costa. *A Eficácia dos Direitos Sociais: os Direitos subjetivos em face das normas programáticas de Direitos Sociais*. Salvador: Juspodivm, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1988.
- \_\_\_\_\_. Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social. *Revista de Direito Público*, v. 57/58, p. 255, 1981.
- MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 12. p. 205 et seq. 2003.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Las Reformas de Pensiones em América Latina Y su impacto en los principios de La Seguridad Social*. CEPAL: Santiago do Chile, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- MEZAN, Renato. Identidades Vacilantes. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, v.24, n. 75, p.43, set. 2003.
- \_\_\_\_\_. Modernidade e Velhice. In: Visualidade e Mundo Moderno: imagens da velhice., PUC-SP, 1999. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, v. 24, n. 75, set. 2003.

MINOIS, Georges. *História da velhice no ocidente*. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Teorema, 1999.

MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 4 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. vol. II.

MODESTO, Paulo (Org.). *A Reforma da Previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional nº. 41/2003* (doutrina, pareceres e normas selecionadas). Belo Horizonte: Fórum, 2004.

\_\_\_\_\_. A Reforma da Previdência e as peculiaridades do regime previdenciário dos agentes públicos. *Revista Brasileira de Direito Público*, v.2, n. 141, p. 156.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. Os Princípios da Constituição de 1988: o Princípio da Solidariedade. In: CONTIPELLI, Ernani de Paula, *Op. cit.*, 2010.

MOREAU, Pierre. *O financiamento da Seguridade Social na União Européia e no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

\_\_\_\_\_. *Responsabilidade Jurídica na Previdência Complementar: responsabilidade na gestão dos recursos garantidores*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

MOREIRA, Alinie da Matta. *As restrições em torno da reserva do possível: uma análise crítica*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda política recorrente e desafiante. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 20, p.132, 2007.

MOTTA, Alda Brito. *Chegando pra idade*. In: BARROS, Myriam Moraes Lins de (Org.). *Velhice ou terceira idade?: Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MUCIDA, Ângela. *O sujeito não envelhece: psicanálise e velhice*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade Social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio (Org.). *Solidariedade Social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

NAVARRO, Vicenço. El Estado del bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución. *Revista de la Escuela*, Barcelona, n. 1, p.17-48, maio 1995.

NERI, Anita Liberalesso. (Org.). *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade*. São Paulo: SESC, 2007.

\_\_\_\_\_; DEBERT, Guita Grin. *Velhice e sociedade*. Campinas (SP): Papyrus, 1999.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Prescrição: decretação de ofício em favor da Fazenda Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 211, p. 55, 1998.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. *A Constituição e o direito à Previdência social*. São Paulo: LTr, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito*. Coimbra: Coimbra, 2006.

NUNES, Benedito. *Heidegger & Ser e Tempo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

NUNES, Luiz Antônio Rizatto. *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, Jaime; TEIXEIRA, Sônia. *(Im)Previdência social*. Petrópolis: Vozes, 1985.

ORGANIZAÇÃO Pan-Americana de Saúde. *Envelhecimento ativo: uma política de saúde*. Brasília, 2005.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. *Estratégia Internacional de ação para o envelhecimento*, 2002. Disponível em: <[www.madrid2002-envejecimiento.org](http://www.madrid2002-envejecimiento.org)> Acesso em: 30 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. *Plano de ação internacional para o envelhecimento, Madrid 2002*. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A Seguridade Social na Perspectiva do ano 2000 - Genebra*. Tradução de Celso Barroso Leite. São Paulo: LTr, 1985. p. 103. Relatório apresentado ao Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho sobre Seguridade Social dos países industrializados em face da evolução econômica e social.

OST, François. *O tempo do direito*. Tradução de Elcio Fernandes. Revisão técnica de Carlos Aurélio Mota de Souza. Baurú (SP): Edusc, 2005.

OTERO, Paulo. *Instituições Políticas e Constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2007.

PALACIOS, Pelayo M. (Org.). *Tempo e Razão: 1600 anos das Confissões de Agostinho*. São Paulo: Edições Loyola, 2002. Leituras Filosóficas.

PALIER, Bruno. *La Reforme des Retraites : travailler plus?* Paris: PUF, 2003.

PASTOR, José Manuel Almansa. *Derecho de la Seguridade Social*. 7.ed. Madrid: Tecnos, 1991.

PEIXOTO, Clarice Ehlers. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, idoso, terceira, idade. In: BARROS, Myriam Moraes Lins de (Org.). *Velhice ou terceira idade?: estudos antropológicos sobre identidade, memória e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Família e envelhecimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PEREIRA, Potyara. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS/CEAM/UnB), 2007. Disponível em: <<http://www.neppos.unb.br/>>. Acesso em: 21 dez. 2009.

PERES, Ana Paula Ariston Barion. *Proteção aos idosos*. Curitiba: Juruá, 2009.

PESSINI, Leocir. BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de (Orgs.) *Bioética e longevidade humana*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Edições Loyola, 2006.

PINTO E NETTO. Luísa Cristina. *Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional internacional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos e a Jurisdição Constitucional Internacional. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, n. 1, jan./jun. 2003.

PLATÃO. *A República*. Tradução de Albertino Pinheiro. São Paulo: Atena, 1956.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. Nova York, 2006. Disponível em: <<http://hdr.undp.org>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.18, n.2, p. 3-16, 2004.

PONTES, Helenilson Cunha. *O Princípio da Proporcionalidade e o Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, 2000.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. *Direitos Fundamentais Sociais: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

PUENTE, Fernando Rey. *Os Sentidos do Tempo em Aristóteles*. São Paulo: Edições Loyola, 2001. Coleção Filosofia. FAPESP.

QUEIROZ, Cristina. O princípio da não reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais. Coimbra: Coimbra Editora, 2006

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. *Princípio da proibição de retrocesso jusfundamental: aplicabilidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

RAPOZO, Joana Tavares da Silva. *Limites do princípio da Solidariedade na instituição de contribuições sociais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

REALE, Miguel. *Fundamentos do Direito*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

REDONDO, Nélide. La construcción de una imagen social de La vejez. In: *CONGRESSO Espanol de Sociología*, 4. GT Sociologia de las Edades. Madrid, 1992.

RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Tradução de Alain François. Campinas: UNICAMP, 2007.

\_\_\_\_\_. *Tempo e Narrativa*. Tradução de Roberto Leal Ferreira e revisão técnica de Maria da Penha Villela-Petit. Campinas: Papirus, 1997.

RIOS NETO, E.L.G. *A formação profissional na área de economia e o envelhecimento populacional brasileiro: palestra conferida no seminário Educação Superior e envelhecimento populacional no Brasil*. Brasília: Secretaria de Ensino Superior/CAPE, 2005.

RITT, Caroline Fockink. *O estatuto do idoso: aspectos sociais, criminológicos e penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio (Coords.). *Curso de especialização em Direito Previdenciário*. 1. ed. (2005), 3. Tiragem. Curitiba: Juruá, 2007. v.1.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento Público e o Implemento dos Direitos Fundamentais Sociais: discussão acerca da vinculatividade e controle. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (Coord.), *Op. cit.*, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2009.

ROZAS, Luiza Barros. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 10, n. 1123, jul. 2006. Disponível em: doutrina. Acesso em: 12 dez. 2009.

RULLI NETO, Antônio. *Proteção Legal do Idoso no Brasil: guia para o profissional do Direito e para o Idoso*. São Paulo: Fiuza, 2003.

SACCHETTO, Cláudio. O dever de Solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, Marco Aurélio (Org.), *Op. cit.*, 2005, p. 15.

SAETA, Beatriz Regina Pereira. NASCIMENTO, Maria Letícia B. P. (Orgs.) *Inclusão e exclusão: múltiplos contornos da educação Brasileira*. São Paulo: Expressão & Arte, 2006.

SALGADO, M. A. *Aposentadoria e ética social*. São Paulo: SESC, 1997. Série Terceira Idade.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANT'ANNA, Affonso Romano de. *Velho olhando o mar*. Disponível em: <[http://www.reeLeituras.com/arsant\\_velho.asp](http://www.reeLeituras.com/arsant_velho.asp)> Acesso em: 12 dez. 2009.

SANTOS, Sidney Francisco Reis dos. *Mulher: Sujeito ou Objeto de sua própria história?* Um olhar interdisciplinar na história dos direitos humanos das mulheres. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

SARAMAGO, José. *As intermitências da morte*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8. ed. rev. atual. e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 3.ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SAVARIS, José Antônio. O processo de reformas da Previdência Social no Brasil como subversão da lógica do desenvolvimento progressivo dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. In: KLOCK, Andrea Bulgakov; CAMBI, Fernando de Brito Alves (Orgs). *Direitos fundamentais revisitados*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SCAFF, Fernando Facury. Contribuições de Intervenção e Direitos Humanos de Segunda Dimensão. *Revista de Direito Tributário da APET*, São Paulo, n. 5, p.51, 2005.

\_\_\_\_\_; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (Coord.). *A eficácia dos direitos sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

\_\_\_\_\_; MAUÉS, Antônio G. Moreira. *Justiça Constitucional e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SCHIRRMACHER, Frank. *A revolução dos idosos: o que muda no mundo com o aumento da população mais velha*. Tradução de Maria do Carmo Ventura Wollny. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. Targeting the poor. *The Economist*, 16, p. 32, ago. 2003.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SEN, Amartya. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SÊNECA, *Aprendendo a Viver*. Tradução de Lúcia Sá Rebello. Porto Alegre: L&PM, 2008.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio *apud* FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade (Coords.). *Previdência: entre o Direito Social e a Repercussão Econômica no Século XXI*. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Christian Luiz da; LIMA, José Edmilson de Souza (Orgs.). *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Sandoval Alves da. *Direitos Sociais: Leis orçamentárias como instrumento de implementação*. Curitiba: Juruá, 2007.

SIMÕES, António. *A nova velhice: um novo público a educar*. 1. ed. Porto, Portugal. AMBAR, 2006.

SIMÕES, Júlio Assis. A maior categoria do país: o aposentado como ator político. In: BARROS, Myrian Moraes Lins de (Org.). *Velhice ou terceira idade?* Rio de Janeiro: FGV, 1998.

\_\_\_\_\_. Provedores e militantes: imagens de homens aposentados na família e na vida pública. In: PEIXOTO, Clarice Ehlers (Org.). *Família e envelhecimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. Solidariedade intergeracional e a reforma da Previdência. *Estudos feministas*. IFCS/UFRJ, v.5, n.1, 1997.

SIQUEIRA, Thiago Barros de. *A proteção da idade avançada no Regime Geral de Previdência Social*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Curitiba: Juruá, 2006.

*SOCIAL security: issues, challenges and prospects*. Report VI. Genebra: International Labour Organization, 2001. p. 50. 89ª Sessão.

SOUSA, Ana Maria Viola de. *Tutela Jurídica do Idoso: a assistência e a convivência familiar*. Campinas (SP): Alínea, 2004.

SOUSA, Antônio Francisco de. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994.

SOUZA, Gleison Pereira de. *O regime de Previdência dos servidores públicos: Comentários às Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº. 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº. 47/05*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

STANO, Rita de Cássia. *Identidade do professor no envelhecimento*. São Paulo: Cortez, 2001. Coleção Questões da Nossa Época; v. 87

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Previdência Social Brasileira*. São Paulo: Freitas Bastos, 1955.

SUSTEIN, Cass. The Cost of Rights – Why Liberty Depends on Taxes. New York: Norton, 2000. In: SCAFF, Fernando Facury. *A Efetivação dos Direitos Sociais no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2000.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e Assistência Social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *A Reforma da Previdência Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

TAYLOR-GOBYT, P. Welfare, hierarquia e a nova direita na era Thatcher. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 165-187, 1991.

TEIXEIRA, Solange Maria. *Envelhecimento e trabalho no tempo de capital: implicações para a proteção social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

\_\_\_\_\_. Existe um princípio estrutural da Solidariedade? In: GRECO, Marco Aurélio (Org.), *Op. cit.*, 2005, p. 206-207.

\_\_\_\_\_. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de Direito Constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. A propósito da Teoria dos Direitos Fundamentais. In: MAUÉS, Antônio O. Moreira; SCAFF, Fernando Facury; BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. *Direitos Fundamentais e Relações Sociais no Mundo Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2005.

TODESCHINI, Remígio. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão*. São Paulo: LTr, 2000.

UGATTI, Uendel Domingues. *Limites e possibilidades de reforma na Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2009.

VAZ, Flávio; MARTINS, Floriano. Práticas orçamentárias a esvaziar a Seguridade Social. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente. *Previdência social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr, 2008. p. 381.

*A VELHICE é a prova de que o inferno existe*. Disponível em: <[http://www.antroposmoderno.com/antro-version-imprimir.php?id\\_articulo=1024](http://www.antroposmoderno.com/antro-version-imprimir.php?id_articulo=1024)> Acesso em: 29 ago. 2010.

VENTURI, Augusto. *Los fundamentos científicos de la seguridad social*. Madrid: Ministerio do Trabajo y Seguridad Social.

VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma. A velhice no Brasil: contrastes entre o vivido e o imaginado. In: NERI, Anita Liberalesso, *Op. cit.*, 2007.

VERAS, Renato P. A longevidade da população: desafios e conquistas. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v.24, n.75, p.10-11, out. 2003.

\_\_\_\_\_. *País jovem com cabelos brancos: a saúde do idoso no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, UERJ, 1994.

\_\_\_\_\_. (Org). *Terceira idade: um envelhecimento digno para o cidadão do futuro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

\_\_\_\_\_. *Terceira idade: desafios para o Terceiro Milênio*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

VIÉGAS, Susana de Matos; GOMES, Catarina Antunes. *A identidade na velhice*. Lisboa: AMBAR, 2007.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. *Ações Afirmativas e o Princípio da Igualdade*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

VON SIMSON, Olga; NERI, Anita Liberalesso; CACHIONI, Meire (Orgs.). *As múltiplas faces da velhice no Brasil*. Campinas (SP): Alínea, 2006.

WHITROW, G.J. *O que é tempo?: uma visão clássica sobre a natureza do tempo*. Tradução de Maria Ignez Duque Estrada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

ZIMERMAN, Guite I. *Velhice: aspectos biopsicossociais*. Porto Alegre: Artmed, 2000.