

A PROBLEMÁTICA DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E DA CRISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO E A ASSEGURAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA

THE ISSUE OF POPULATION AGING AND THE CRISIS OF THE PENSION SYSTEM:
ENSURING THE FUNDAMENTAL RIGHT TO SOCIAL SECURITY IN BRAZILIAN
SOCIETY

Jamiles Cordeiro de Lima e Silva¹
Eloy Pereira Lemos Junior²

RESUMO: O objetivo do presente artigo é demonstrar o impacto do envelhecimento populacional no sistema previdenciário e analisar a evolução histórica da previdência social no Brasil para compreender a necessidade de reforma previdenciária em respeito ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previdenciário. A pesquisa justifica-se diante do aumento da população idosa, aumento da expectativa de vida e baixa taxa de natalidade que, por consequência, geram a redução do número da população economicamente ativa e o aumento do número de pessoas em inatividade, bem como em razão da crise previdenciária instaurada pela má gestão das instituições previdenciárias dos fundos de pensão no Brasil. Utilizando-se do método dedutivo com metodologia bibliográfica-documental, conclui-se que a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social brasileiro é imprescindível, todavia não pode conflitar com o direito fundamental a uma aposentadoria digna que garanta tantos outros direitos sociais como saúde, moradia e alimentação, por exemplo. Para tanto, a adoção de políticas públicas voltadas ao planejamento familiar e aos direitos da pessoa idosa precisa ser priorizada.

Palavras-chave: Previdência social no Brasil. Envelhecimento populacional. Crise do sistema previdenciário. Direito fundamental à aposentadoria. Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previdenciário.

ABSTRACT: The objective of this article is to demonstrate the impact of population aging on the pension system and to analyze the historical evolution of social security in Brazil to understand the need for pension reform in respect of the principle of financial and actuarial balance. The research is justified by the increase in the elderly population, the increase in life expectancy, and the low birth rate which, as a consequence, generate a reduction in the number of economically active people and an increase in the number of inactive people, as well as due to the pension crisis caused by the mismanagement of pension fund institutions in Brazil. Using the deductive method with a bibliographic-documentary methodology, it is concluded that the pursuit of financial and actuarial balance in the Brazilian social security system is essential; however, it cannot conflict with the fundamental right to a dignified retirement that guarantees many other social rights such as health, housing, and food, for example. Therefore, the adoption of public policies focused on family planning and the rights of the elderly needs to be prioritized.

Keywords: Social security in Brazil. Population aging. Pension system crisis. Fundamental right to retirement. Principle of financial and actuarial balance. Public policies.

¹Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça de Pernambuco. Graduada em Direito pela UNICAP e em Administração pela UFPE. Possui também pós-graduação "lato sensu" em Direito Público pela Faculdade Legale. <https://lattes.cnpq.br/2381742111135924>, ID Lattes: 2381742111135924.

²Professor da Universidade de Itaúna, da UEMG e da Veni University, com doutorado pela UFMG e pós-doutorado pela PUC MG. <http://lattes.cnpq.br/7232200774458236> ID Lattes: 7232200774458236.

INTRODUÇÃO

O cenário de instabilidade do sistema previdenciário no Brasil não é um contratempo atual. Ele pode ser explicado por muitos fatores (sociais, históricos e econômicos), como: o patrimonialismo na sociedade brasileira aristocrata do início do século XX; a desmobilização de grupos sociais; o corporativismo no Estado; a má gestão das entidades de seguridade social; as recessões econômicas enfrentadas ao longo do tempo; a corrupção. Mais recentemente um novo fator está se somando a esses – o envelhecimento populacional, uma realidade não só brasileira mas de muitos países no mundo. Assim, o objetivo deste artigo é evidenciar a questão do envelhecimento populacional e analisar a história da previdência social no Brasil, compreendendo esse cenário de crise que enseja a necessidade de reforma previdenciária.

Diante disso, a importância do tema se justifica na medida em que governantes ao redor do mundo se mobilizam para encontrar soluções que equilibrem o sistema previdenciário; haja vista que, enquanto a expectativa de vida aumenta, a taxa de natalidade está em declínio nos últimos anos. E a previsão para o futuro é de que a situação fique insustentável com um elevado número de segurados e um reduzido contingente de pessoas consideradas em idade produtiva. Isso se aplica igualmente ao Brasil. Acrescente-se o fato da má gestão das instituições e fundos de previdência aprofundarem a crise no Brasil.

1671

Na primeira seção deste artigo, aborda-se o tema do envelhecimento populacional, aumento da expectativa de vida e colapso nos sistemas de previdência ao redor do mundo, demonstrando como alguns países estão lidando com a situação. Na segunda seção, apresenta-se a história da previdência social no Brasil, considerando os pressupostos de estudo utilizados pelo pesquisador James M. Malloy. Na terceira seção, elucida o status constitucional do direito à previdência social, reconhecido como direito fundamental de segunda dimensão na Constituição Federal de 1988, tanto na esfera pública como na privada (eficácia horizontal dos direitos fundamentais). Por fim, na última seção, argumenta-se que, em respeito ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previdenciário, foram necessárias diversas reformas no Brasil ao longo do tempo, destacando as ocorridas a partir de 1993.

O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, partindo de uma compreensão mais geral, ampla para resultar em uma conclusão específica. Com relação à metodologia de pesquisa, tem-se o procedimento bibliográfica-documental a partir da consulta de livros jurídicos, normas de direito interno e internacional e sítios da imprensa renomada e de entidades públicas nacionais.

ENVELHECIMENTO POPULACIONAL, AUMENTO DA EXPECTATIVA DE VIDA E COLAPSO DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO MUNDO

Enquanto o número de idosos cresce no mundo, a taxa de natalidade em muitos países está cada vez mais baixa. Dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) apontam que em 2021 o número de pessoas com mais de 65 anos de idade no mundo era em torno de 761 milhões, mas, em aproximadamente três décadas, deverá dobrar para 1,6 bilhão de pessoas³.

O aumento da expectativa de vida, dado ao avanço da medicina, e a melhoria dos índices de qualidade de vida em certos países; o crescente número de mulheres no mercado de trabalho, com priorização da carreira profissional e consequente postergação da maternidade; e as dificuldades financeiras enfrentadas pelas famílias são fatores que podem explicar tal fenômeno.

Países europeus com recordes em número de nonagenários e centenários, como por exemplo a Itália, atualmente adotam uma política de governo que estimula casais jovens a terem filhos, com incentivos que vão desde creches no ambiente do trabalho até descontos na aquisição de artigos infantis.

Na China, onde a partir década de 1980 vigorava a política do filho único, hoje é permitido por lei que cada casal tenha até três filhos, contudo os nascimentos de bebês

1672

continuam diminuindo.

O governo japonês também segue o exemplo, investindo algo em programas para elevação da fecundidade, mas igualmente sem sucesso. Na cultura asiática, há muito tempo se disseminou a competitividade e a busca pelo sucesso profissional, combatendo-se a falta de ambição. Assim, o alto custo de vida; os papéis de gênero desiguais no ambiente familiar, com dupla jornada para mulheres; as discriminações com mulheres no trabalho em razão da maternidade; e os empregos instáveis, ainda são empecilhos para que jovens planejem terem filhos, permanecendo a carreira profissional como prioridade⁴.

Ademais, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, existe uma tendência demográfica moderna em ascensão: o número de pessoas de meia idade (quarenta, cinquenta anos) que cuidam simultaneamente de suas crianças e/ou adolescentes e de seus pais

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU quer mais apoio para população em envelhecimento. ONU News, 12 jan. 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/01/1807992>. Acesso em: 29 mai. 2024.

⁴ BBC news mundo. O multimilionário plano do Japão para estimular casais a terem mais filhos. Publicado em 05/03/2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cjmwp2p293do>. Acesso em: 29 mai. 2024.

idosos – a denominada “geração sanduíche”⁵. Isso é explicado pela maternidade tardia e pelo aumento da expectativa de vida. A sobrecarga emocional e financeira dos adultos que se encontram nesta situação igualmente coincide com a formação de famílias menores.

Diante deste cenário, autoridades governamentais em diversos países, envidam esforços para reverter os déficits em seus sistemas de seguridade social. Por isso, as reformas previdenciárias se tornaram mais frequentes nos últimos anos: França (2010, 2013 e mais recentemente em 2023); Alemanha (1992, 2007 e 2014); Grécia (2010, 2012 e 2016); e Suécia (1994 e 1998). França, Itália e Grécia são os países que mais gastam com previdência no mundo, algo em torno de 14% do PIB. Tais reformas adotaram como principais medidas o aumento da idade mínima para concessão de aposentadoria e o aumento do tempo de contribuição⁶.

No Brasil, segundo dados divulgados pela Agência Senado⁷, em 1923 a quantidade de idosos no país representava 4% do contingente populacional, atualmente representa 15%. Assim, a preocupação das autoridades governamentais brasileiras com o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência social também é uma constante. Fatores históricos explicam a necessidade das diversas reformas realizadas ao longo do tempo.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

1673

O início da previdência social no Brasil tem por base os fatos relacionados no início do século XX. Segundo o pesquisador James M. Malloy (1986), citado por Narlon Gutierrez Nogueira (2012), os pressupostos considerados para estudo da evolução da previdência do social brasileira foram: a) o “desenvolvimento capitalista dependente retardatário”, pois o Brasil só ingressou no capitalismo na segunda metade do século XIX e com foco no setor primário por meio do modelo de agroexportação, ou seja, atrasado em relação aos demais países desenvolvidos da Europa e Estados Unidos; b) o patrimonialismo, conceituado por Max Weber, já que no Brasil, ainda por influência de sua colonização por Portugal, prevaleceu por muito

⁵ MENESES, Nelson Santos. Geração Sanduíche. Universidade Federal de Sergipe. Publicado em: 23 jan. 2017. Disponível em: <https://www.ufs.br/conteudo/55456-geracao-sanduiche#>. Acesso em: 29 mai. 2024.

⁶ BIAGI, Jarbas Antônio de. Reformas da Previdência pelo mundo: porque devemos repensar a previdência pública. Publicado em: 11 abr. 2023. Disponível em: <https://blog.abrapp.org.br/blog/artigo-reformas-da-previdencia-pelo-mundo-porque-devemos-repensar-a-previdencia-publica-por-jarbas-antonio-de-biagi/>. Acesso em: 30 mai. 2024.

⁷ SENADO FEDERAL. Após 100 anos, Previdência enfrenta reformas, déficit e envelhecimento da população. Agência Senado, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/25/apos-100-anos-previdencia-enfrenta-reformas-deficit-e-envelhecimento-da-populacao>. Acesso em: 30 mai. 2024.

tempo uma aristocracia dominante dentro de um Estado onde se misturava o patrimônio público com o privado; c) a “cooptação política”, posto que a mobilização dos grupos sociais era mitigada, oprimida pelo poder estatal, para desestimular e sobrepujar a participação política da sociedade e sobrepor o seu domínio; d) o corporativismo, ou seja, grupos de interesse que se formam na estrutura do Estado, coibindo o surgimento de associações espontâneas⁸.

Desse modo, com base nesses pressupostos, Malloy (2012) definiu quatro estágios de desenvolvimento político no Brasil do século XX, relacionando ao estudo da previdência social brasileira⁹:

a) Período da democracia oligárquica (1889 a 1930): na República Velha, o domínio da oligarquia rural (coronéis) que visava fortalecer o poder local dos Estados se contrapunha ao controle centralizado do período imperial e o direito ao voto era dirimido pela prática do voto de cabresto (compra de votos com a utilização da máquina pública ou abuso do poder econômico). Nessa época ainda existia uma economia de exportação de produtos agrícolas, mas dessa vez com mais tecnologia dado o crescimento da indústria, consequentemente favorecendo a urbanização e a formação da classe proletária, que iniciou suas reivindicações trabalhistas. Daí o surgimento das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) – a partir da lei Eloy Chaves, em respostas a essas reivindicações.

b) Período do autoritarismo orgânico (1930 a 1945 – Era Vargas): após a crise de 1929, o governo ditatorial de Getúlio Vargas buscou o desenvolvimento econômico e modernização da sociedade brasileira, formando uma coalizão entre a ala administrativa-tecnocrata e a ala trabalhista, composta por setores avançados da classe trabalhadora urbana que representavam estruturas corporativistas do próprio Estado. Nesse momento cresceu o número de instituições previdenciárias (CAP's e os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP's), ainda neste viés corporativista, contemplando apenas determinadas categorias profissionais.

c) Período da democracia populista (1945 a 1964): as estruturas corporativistas criadas anteriormente na Era Vargas permaneceram. Nesse período democrático houve uma tentativa de reforma do sistema previdenciário, visando a adequação aos padrões internacionais, mas que restou frustrada diante de forte oposição de políticos, líderes sindicais e grupos de trabalhadores

⁸ MALLOY, 1986 apud NOGUEIRA, Naron Gutierrez. O equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social. Série Estudos, v. 34. p.36. Brasília, MPS, 2012.

⁹ Id. p.36-38.

ligados às IAP's (sobretudo bancários, ferroviários e marítimos). Só no início dos anos 1960, as crises financeiras por má gestão das IAP's e as denúncias relacionadas levaram a aprovação parcial de uma reforma, padronizando contribuições e benefícios.

d) Período do autoritarismo burocrático (1964 a 1984): a ditadura militar também reforçou o Estado patrimonial, sendo que através da aliança entre militares e tecnocratas civis. As reformas previdenciárias, realizadas no período anterior, foram aproveitadas no regime militar que, a fim de manter a paz e ordem social, expandiu a cobertura dos benefícios, com inclusão de novas categorias de trabalhadores e redução de desigualdades; contudo persistiu a estratificação do sistema e combateu-se os movimentos sindicais.

Por outro lado, segundo Naron Gutierrez (2012), outros autores como Jaime Antônio de Araújo Oliveira e Sônia Maria Fleury Teixeira (1986) consideram que não se pode resumir a influência sobre os acontecimentos históricos da evolução previdenciária brasileira ao “paternalismo”, pois de igual modo as pressões sociais dos trabalhadores foram fundamentais na conquista e consolidação de direitos trabalhistas e previdenciários¹⁰.

Em suma, antes de 1920, as instituições previdenciárias tinham cobertura muito restrita e o tema previdência social era bastante inexpressivo. Assim, de modo geral, considera-se o ano de 1923 como ano inaugural da previdência social no Brasil, quando foi aprovado o Decreto 4682/1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAP's¹¹.

Cada CAP era ligada a uma empresa. A CAP era uma entidade civil. As CAP's abrangiam apenas as categorias dos ferroviários, portuários e marítimos, por serem os principais trabalhadores numa economia de exportação de produtos agrícolas. Ainda, Jaime Antônio de Araújo Oliveira e Sônia Maria Fleury Teixeira (1986) citado por NOGUEIRA (2012, p.42-43) afirmam que:

Ainda durante o ano de 1923 foram criados 24 CAP's, abrangendo quase 23.000 segurados. Ao final de 1930 existiam 47 CAP's, com cerca de 142.000 segurados ativos e 15.000 aposentados e pensionistas. Ao longo desse período houve um crescimento expressivo das despesas, que representavam apenas 12,5% das receitas em 1923 e

¹⁰ OLIVEIRA, Jaime Antonio de Araújo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury, 1986, apud NOGUEIRA, Naron Gutierrez. O equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social. Série Estudos, v. 34. P.39. Brasília, MPS, 2012.

¹¹ NOGUEIRA, Naron Gutierrez, *ibid.*, p. 40.

chegaram a 64,7% em 1930, demonstrando uma rápida elevação nos custos.(OLIVEIRA, et al., 1986 apud NOGUEIRA, 2012, p.42-43).

Nesse sistema a receita da CAP era obtida pela contribuição de empregados e empregadores e pelas tarifas cobradas em razão dos serviços ferroviários prestados aos usuários, ou seja, era um sistema de capitalização, pois funcionava como uma espécie de “poupança” do segurado para sua própria aposentadoria, ao contrário do sistema de repartição que pressupõe a solidariedade – cada indivíduo contribui em favor de todos que usam o sistema –, adotado atualmente.

Com a Era Vargas, foi ampliada a cobertura para outras categorias profissionais e foram criados as IAP's, cada uma destas relacionadas a uma daquelas categorias, e mantidas as CAP's (que já somavam o total de 183 em 1936), até que surgiu o movimento de fusão entre CAP's e IAP's, reduzindo o número de instituições previdenciárias a 35 em 1945. As IAP's eram entidades públicas autárquicas. Todavia, ainda não existia uma uniformização das leis, de modo que cada CAP regulamentava seus respectivos planos de custeio e concedia benefícios à sua maneira, gerando disputa entre IAP's, pois os planos passavam pela aprovação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio à época, ao qual eram subordinados. Além do que o número de segurados cresceu muito: em 1945, já eram 2.763.000 segurados ativos e 235.000 aposentados e pensionistas. A consequente elevação de receitas conjugada com uma estratégia de contenção de despesas possibilitou um grande acúmulo de recursos financeiros¹².

1676

Ocorre que, a partir de 1936, em virtude da lei nº159/1935 e do Decreto nº 890/1936, parte dos recursos advindos das tarifas de serviços públicos e taxas de previdência cobradas sobre mercadorias importadas e recolhidas pelas entidades de previdência passaram a ser depositados em conta especial no Banco do Brasil administrada pelo então Ministério do Trabalho, que redistribuía às CAP's e IAP's de forma parcial e irregular. O interesse político sobre estas instituições minou os seus recursos, e a dívida do Governo para com as CAP's e IAP's se avolumou¹³.

As diversas tentativas de reforma para resolverem os problemas no sistema previdenciário sempre eram resistidas pelas categorias profissionais, trabalhadores, políticos e líderes sindicais relacionados às entidades de previdência e seguradoras (seguros de acidente de

¹² OLIVEIRA, et al.,1986, *ibid.* p. 44-45.

¹³ *Id.* p. 46.

trabalho): o Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB (1945) nunca chegou a existir de fato; o projeto de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1947 não foi aprovado durante o governo Dutra e sua tentativa de reapresentação sob a forma e novo projeto por Vargas em 1952 não teve apoio dos seus aliados políticos, por fim só no governo de Juscelino Kubitschek foi promulgada a lei nº 3807/1960 (LOPS), mas a custas de uma série de concessões feitas aos grupos de interesse (políticos, sindicalistas, categorias profissionais etc.). As medidas de contenção de gastos e capitalização do período (1930-1945) foram gradativamente abandonadas pela legislação pós-45¹⁴.

O governo militar retirou líderes sindicais e gestores dos IAP's, substituindo por tecnocratas indicados pelo próprio governo, muitos destes eram técnicos oriundos dos IAP's que sugeriram planos de reforma outrora rejeitados mas que passaram a ser implementados. Foi nesse período também que se concretizou a unificação administrativa dos antigos IAP's através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (Decreto-lei nº 72/1966) e se integrou o seguro de acidentes de trabalho ao INPS (Lei nº 5316/1967). E como o modelo de repartição utilizado a partir da poupança compulsória dos segurados já não era suficiente, foram criados o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei nº 5107/1966), o Programa de Integração Social – PIS (Lei Complementar nº 07/1970) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público – PASEP (Lei Complementar nº 08/1970). Ampliou-se a proteção e assistência social ao alcançar trabalhadores rurais (Lei Complementar nº 11/1971), empregados domésticos (Lei nº 5859/1972) e autônomos (Lei nº 5890/1973)¹⁵.

1677

No entanto, foi a partir de 1966 que teve início o processo de terceirização dos serviços de saúde prestados à sociedade, privilegiando o setor privado. Igualmente, embora nesse período a cobertura previdenciária fora ampliada, o Estado falhou por não distinguir claramente os direitos contributivos (previdenciários) dos não contributivos (assistenciais), bem como por não estabelecer medidas suficientes para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema¹⁶.

Mesmo com o “Milagre Econômico” (1967 a 1973), que gerou um aumento da arrecadação, não foi o bastante para a solução do problema. Ainda mais porque os anos seguintes

¹⁴ MALLOY, 1986, apud NOGUEIRA, Naron Gutierrez, *ibid.*, p.48-50.

¹⁵ *Id.* p. 52-54.

¹⁶ OLIVEIRA, et al., *ibid.* p. 54-55.

foram marcados por forte recessão econômica, o que fez os anos de 1980 serem conhecidos como a “Década Perdida”¹⁷.

Já no que diz respeito à legislação, houve avanços significativos com a Constituição Federal de 1988. Os direitos à saúde, assistência social e previdência foram abarcados no gênero seguridade social (artigo 194, CF/1988) e o direito à previdência social foi inserido no capítulo “Dos Direitos Sociais”, que por sua vez está no título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, ou seja, foi reconhecido enquanto direito fundamental (artigo 6, CF/1988)¹⁸.

O DIREITO FUNDAMENTAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os direitos humanos expressam os direitos mais básicos e essenciais conferidos à pessoa humana. São direitos que antes mesmo de serem positivados já existiam enquanto direito natural, intrínseco ao ser humano, dado os valores morais que definem o que se entende por humanidade, segundo a concepção jusnaturalista do termo.

Na Idade Média, o jusnaturalismo é incentivado pela visão religiosa de São Tomás de Aquino, para quem a *lex humana* deve obedecer a *lex naturalis*, que era fruto da razão divina, mas perceptível aos homens. No plano internacional, Hugo Grócio, considerado um dos fundadores do Direito Internacional e iniciador da teoria do direito natural moderno, sustentava, no século XVI, a existência de um conjunto de normas ideais, fruto da razão humana. Fica aqui o limite aos direitos positivados, pois o direito dos legisladores humanos só seria válido quando compatível com os mandamentos daquela lei imutável e eterna. Nos séculos XVII e XVIII, a corrente jusnaturalista de Grócio impõe a consagração da razão e laicidade das normas de direito natural. Os iluministas, em especial Locke e Rousseau, fundam a corrente do jusnaturalismo contratualista, que aprofunda o racionalismo e o individualismo. A razão é fonte de direitos inerentes ao ser humano, afirmando-se a prevalência dos direitos dos indivíduos em face do Estado. Essa supremacia dos direitos humanos é fundada em um contrato social realizado por todos os indivíduos na comunidade humana, que impõe a proteção desses direitos e limita o arbítrio do Estado (...). (RAMOS, 2020, p. 61-62).

Embora atualmente prevaleça a concepção positivista:

A Escola Positivista, de forte influência ao longo dos séculos XIX e XX, traduziu a ideia de um ordenamento jurídico produzido pelo homem, de modo coerente hierarquizado. No topo do sistema jurídico, existiria a Constituição, pressuposto de validade de todas as demais normas do ordenamento. Os direitos humanos foram inseridos na Constituição, obtendo um estatuto normativo superior. Para a Escola Positivista, o fundamento dos direitos humanos consiste na existência da norma posta, cujo pressuposto de validade está em sua edição conforme as regras estabelecidas na Constituição. (RAMOS, 2020, p. 64).

¹⁷ NOGUEIRA, Narlon Gutierrez, *ibid.*, p. 55.

¹⁸ NOGUEIRA, Narlon Gutierrez, *ibid.*, p. 56.

Independentemente de qual posição seja adotada, o fato é que os direitos humanos precisam ser garantidos para o alcance de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme preconiza a CF/1988 nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, inciso I, da CF/1988)¹⁹.

O constitucionalista português Canotilho afirma que as constituições liberais protegem os direitos individuais do homem. De modo que consideram um indivíduo enquanto “*sujeito moral e intelectual livre*”, opondo os interesses individuais frente ao poderio estatal, e, de outro lado, como “*sujeito econômico livre no meio da livre concorrência*”, evidenciando o aspecto da propriedade privada. A ideia de se estabelecer direitos e deveres individuais nas cartas constitucionas teve o intuito de positivar os direitos do homem, garantindo status jurídico de direitos fundamentais (CANOTILHO, 2004, p. 110-111).

A proteção aos direitos humanos é o corolário do princípio da dignidade da pessoa humana. A dignidade humana é valor primordial, tanto que é mencionado na Declaração Universal dos Direitos Humanos logo em seu primeiro artigo: “Artigo 1 – Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (ONU, 1948).

O princípio da dignidade da pessoa humana, igualmente, é princípio basilar e norteador do ordenamento jurídico brasileiro, previsto no artigo 1º, III da CF/1988, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil²⁰.

Referenciando o jurista Ingo Sarlet, o doutrinador Paulo Bonavides explica que há tempos o princípio da dignidade da pessoa humana deixou de ser mero conceito abstrato, de pouca aplicabilidade prática, para se tornar norma potencializadora da concretização dos direitos humanos, ou seja, e “a norma das normas dos direitos fundamentais”. (BONAVIDES, 2001, p. 230-234).

Já André de Carvalho Ramos ensina:

A dignidade humana consiste na qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano, que a protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa (*elemento negativo*), bem como assegura condições materiais mínimas de sobrevivência (*elemento positivo*). Consiste em atributo que todo indivíduo possui, inerente à sua condição

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

humana, não importando qualquer outra condição referente à nacionalidade, opção política, orientação sexual, credo etc. (RAMOS, 2020, p.58, realce nosso).

Tecnicamente, a terminologia “direitos fundamentais” é empregada nas Constituições de diversos países, enquanto “direitos humanos” abarca, de modo mais abrangente, todos esses direitos dispostos em tratados e convenções internacionais, como ensina Mazzuoli (MAZZUOLI, 2021, p. 22-24).

No estudo dos Direitos Humanos, costuma-se dividir em “gerações” ou “dimensões” (esta última nomenclatura de melhor aceção posto que as distintas fases não são sobrepostas, substituídas ao longo do tempo, mas sim somadas). Usualmente, são cinco as dimensões dos direitos humanos:

a)Direitos de primeira dimensão (liberdade) – têm por titular o indivíduo e são oponíveis ao Estado, que deve se abster de agir de modo a tolher a liberdade daquele. São os direitos civis e políticos.

b)Direitos de segunda dimensão (igualdade) – surgem a partir de lutas sociais e do pensamento liberal do início do século XX, exigindo uma atuação estatal na garantia dos direitos mínimos, essenciais. São os direitos econômicos, sociais e culturais, assim como os da coletividade.

c)Direitos de terceira dimensão (fraternidade) – abrangem os direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

d)Direitos de quarta dimensão (solidariedade) – resultado da globalização dos direitos fundamentais, como exemplo: direito à democracia, direito à informação e direito ao pluralismo.

e)Direitos de quinta dimensão (esperança) – fundados na busca pela paz, necessário para a segurança das gerações futuras e preservação do planeta.

As três primeiras dimensões são oriundas dos ideais da Revolução Francesa, quais sejam: liberdade, igualdade e fraternidade. (BONAVIDES, 2000, apud MAZZUOLI, 2021, p. 44-46).

Dentre os direitos sociais, que se enquadram na classificação supracitada em direitos de segunda dimensão, temos o direito fundamental à previdência social assegurado no artigo 6º da Carta Magna: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a *previdência social*, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição” (BRASIL, CF, 1988, grifo nosso).

Nesse sentido, pela aplicação da teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, que determina a prevalência da igualdade material nas relações entre particulares, o STF já igualmente reconheceu a previdência complementar como direito fundamental, nas palavras da Ministra Rosa Weber em voto proferido no julgamento do Recurso Extraordinário 639.138/RS: “A previdência é direito fundamental social concretizado seja pela atuação estatal, seja pela privada, complementar àquela, que se submete ao influxo estatal em razão da natureza de sua atividade” (BRASIL. STF. Acórdão RE 639138/RS, 18 ago 2020, p. 46.).

O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

Não resta dúvida, portanto, que a previdência social é direito fundamental assegurado constitucionalmente. Entretanto problemas no financiamento de programas de seguridade social e desequilíbrio nas contas públicas impedem o pleno gozo desse direito por parte da população. É notório que o processo para concessão do benefício de aposentadoria é por vezes longo, demorado, até penoso para muitos brasileiros, sobretudo nos casos de pedido de aposentadoria por invalidez, que envolvem realização de perícias médicas.

O colapso do sistema previdenciário do país é evidente – conforme relatório do TCU sobre as contas do Presidente da República no ano de 2023, o déficit previdenciário naquele ano foi de 428,3 bilhões de reais, dos quais: 315,72 bilhões referentes ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social); 54,78 bilhões ao RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) dos Servidores Cíveis da União; 49,7 bilhões ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA); e 8,03 bilhões ao Fundo de Policiais e Bombeiros do Distrito Federal (FCDF)²¹.

1681

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, conquanto não previsto expressamente na Constituição Federal, pode-se afirmar que está implícito, haja vista o que se depreende do disposto no artigo 195, 5º da Constituição Federal: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. (BRASIL, CF, 1988).

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Contas do Presidente da República – 2023. Relator: Vital do Rêgo. TC: 010.005/2024-2. Unidade responsável: AUDFISCAL. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/Conjuntura%20Econ%C3%B4mica%20Financeira%20e%20Or%C3%A7amento%20Airi.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

Luiz Gushiken et al, citado por Narlon Gutierre Nogueira, ensina sobre o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial:

Princípio constitucional basilar do novo modelo previdenciário brasileiro. Os regimes previdenciários devem ser norteados por este princípio, significando, na prática, que o equilíbrio atuarial é alcançado quando as contribuições para o sistema proporcionem recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo regime. Para tanto, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração uma série de hipóteses atuariais, tais como a expectativa de vida, entrada em invalidez, taxa de juros, taxa de rotatividade, taxa de crescimento salarial, dentro outros, incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes direitos previdenciários. Por sua vez, as alíquotas de contribuição – suficientes para a manutenção dos futuros benefícios do sistema – são resultantes da aplicação de metodologias de financiamento reguladas em lei e universalmente convencionadas. O conceito de equilíbrio financeiro está relacionado ao fluxo de caixa, em que as receitas arrecadadas sejam suficientes para cobertura de despesas. (GUSHIKEN et al., 2002, apud NOGUEIRA, 2012, p. 156-157).

Nesse intento, desde 1993, o Brasil passou por diversas reformas previdenciárias²²:

a) Emenda Constitucional n° 03/1993: Esta mudança afetou especificamente os servidores públicos federais, que passaram a contribuir para a previdência.

b) Emenda Constitucional n° 20/1998: O critério para aposentadoria dos servidores públicos deixou de ser baseado apenas no tempo de serviço e passou a considerar o tempo de contribuição. Para a iniciativa privada, foram estabelecidas novas exigências: mulheres poderiam se aposentar aos 48 anos de idade com 30 anos de contribuição, e homens aos 53 anos de idade com 35 anos de contribuição.

c) Emenda Constitucional n° 41/2003: A aposentadoria dos servidores públicos deixou de ser calculada com base na última remuneração, passando a considerar a média das contribuições ao regime próprio. Foi criada a taxa de 11% sobre os benefícios recebidos pelos servidores públicos aposentados. Servidores admitidos até 1998 só teriam direito à aposentadoria integral após 25 anos de serviço, com idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens.

d) Emenda Constitucional n° 47/2005: Conhecida como PEC Paralela, esta emenda criou uma regra de transição para a aposentadoria integral dos servidores. Mulheres com mais de 30 anos de contribuição e homens com mais de 35 anos de contribuição poderiam optar pela aposentadoria integral mesmo antes de alcançarem a idade mínima. A PEC Paralela também

²² BRASIL. Senado Federal. Retrospectiva 25 anos: Brasil teve sete reformas da previdência desde 1993. Agência Senado, 02 fev. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/12/brasil-teve-sete-reformas-da-previdencia-desde-1993>. Acesso em: 02 jul. 2024.

criou um sistema de contribuições reduzidas para proteger donas de casa e trabalhadores de baixa renda.

e) Emenda Constitucional nº 70/2012: Alterou o cálculo da aposentadoria por invalidez, que passou a considerar a média das remunerações em vez do último vencimento. Aqueles que ingressaram no serviço público até 2013 mantiveram o direito à aposentadoria por invalidez com benefício integral e reajuste igual ao do pessoal da ativa.

f) Emenda Constitucional nº 88/2015: Conhecida como PEC da Bengala, esta emenda elevou a idade de aposentadoria compulsória dos servidores de 70 para 75 anos.

g) Emenda Constitucional nº 103/2019: Extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição e elevou a idade mínima para aposentadoria para 62 anos para mulheres e 65 anos para homens. A aposentadoria na iniciativa privada passou a ser calculada com base na média de todos os salários, em vez de permitir a exclusão das 20% menores contribuições.

Recentes emendas constitucionais impactaram a seguridade social de diferentes maneiras²³:

a) Emenda Constitucional nº 109/2021: Estabeleceu o Auxílio Emergencial às pessoas mais necessitadas durante a pandemia de Covid-19. Ainda nesse período de crise sanitária, o “Auxílio Emergencial” foi substituído pelo “Auxílio Brasil”, que, apesar de seu encerramento em 2023, continuou como uma etapa na implementação da renda básica universal, substituído pelo Bolsa Família.

b) Emenda Constitucional nº 114/21: Incluiu a redução da vulnerabilidade socioeconômica como objetivo da assistência social e estabeleceu o direito a uma renda básica familiar, porém, dependente de legislação futura. Também criou um regime especial de pagamento de precatórios.

c) Emenda Constitucional nº 113/21: Alterou regras de pagamento de precatórios e a forma de atualização monetária e juros, tornando o pagamento mais difícil e afetando condenações judiciais do INSS.

d) Emenda Constitucional nº 123/22: Reconheceu um “estado de emergência” devido ao aumento dos preços de combustíveis e estabeleceu regras transitórias para ampliar benefícios sociais até o final de 2022.

²³ SCALABRIN, Felipe. Direito previdenciário sistematizado. 3 ed. Porto Alegre: Instituto de Estudos Jurídicos Contemporâneos, 2024.

e) Emenda Constitucional nº 126/22: Garantiu a continuidade do “Auxílio Brasil” em 2023, mas teve impacto limitado nas mudanças estruturais necessárias.

f) Emenda Constitucional nº 132/23: Reformou o sistema tributário e introduziu a Cesta Básica Nacional de Alimentos, visando garantir uma alimentação adequada, mas o impacto nas contribuições sociais ainda é incerto.

Essas reformas refletem uma fragilização dos direitos sociais em favor de interesses econômicos, mas a seguridade social permanece um pilar essencial da proteção social no Brasil.

Como visto, várias reformas foram realizadas no sistema de previdência social no Brasil ao longo do tempo. Diferentemente de outras nações, como as circunvizinhas latino-americanas Chile e Colômbia, onde as reformas implementaram um sistema de capitalização, no Brasil não houve a privatização do sistema, vigente por mais de 100 anos (desde 1923).

Todavia, isso não quer dizer que o Brasil tenha simplesmente falhado e que os países que optaram pelo sistema de capitalização são os que obtiveram êxito. Pelo contrário, já está provado que a capitalização fracassou em muitos países e hoje, inclusive, muitos deles estão revendo seus sistemas de previdência em razão disso:

A “re-reforma” ou “contra-reforma” incluiu uma cronologia de medidas após as crises dos governos que levaram à privatização das reformas previdenciárias: países como Chile (2008), Colômbia (2009), Uruguai (2005-2009), Peru (2012), República Dominicana (2014) e El Salvador (2015) fizeram correções nos sistemas de pensões sem eliminar o pilar privado. Por sua vez, Argentina (2006-2008) e Bolívia (2011) marcaram uma tendência global como os primeiros casos de eliminação do sistema privado com a reestatização dos fundos de pensões privados. Todo esse repertório de políticas implicava um novo papel do Estado mais presente, ao mesmo tempo em que tentava regulamentações mais fortes para permitir a concorrência e limitar o poder das administradoras de fundos de pensões. Ao mesmo tempo que os pilares foram reformados, vemos que a proteção social na velhice foi reforçada. A expansão da cobertura com a moratória previdenciária através do pilar contributivo na Argentina se soma ao caso do Chile com a Pensão Básica Solidária. Assim, em 2008, Michelle Bachelet cumpriu em 2008 sua promessa de reformar o sistema de aposentadoria estabelecido nos anos 80; e embora um regime de repartição não tenha sido aberto ou criado, como alguns propuseram, com uma AFP pública, um pilar de solidariedade foi estabelecido para todos aqueles com mais de 65 anos. Em 2010, Evo Morales anunciou a criação da “Renta Dignidad”, de 300 dólares, para todos aqueles com mais de 60 anos, independentemente de terem ou não contribuído para o sistema privado. (CARDOSO, 2019, p.27-28).

Na realidade, o setor financeiro e o capitalismo hodierno são os maiores interessados no emprego do sistema de capitalização em previdências do mundo inteiro, segundo os economistas espanhóis Etxezarreta e Iglesias Fernandez:

O dinheiro público das pensões é um grande bocado para o capital financeiro. Sabe-se que, para funcionar, o capital precisa de mais e mais capital, e as pensões públicas

significam muito dinheiro (...). Pensões, além de operar com uma grande quantidade de dinheiro são depósitos muito estáveis para os bancos, porque uma vez que você colocar o dinheiro em um fundo de pensão não pode ser levado até a aposentadoria (ETXEZARRETA; IGLESIAS FERNANDEZ, 2019, apud CARDOSO, 2019, p. 25).

O ponto crucial é entender que verdadeiramente as reformas previdenciárias são necessárias, mas as causas das crises nos sistemas de seguridade social precisam ser analisadas com profundidade e cautela. Questões como a forma como fundos de pensão são administrados e o combate a fraudes no sistema previdenciário devem ser uma preocupação constante das autoridades governamentais.

No Brasil, o caso mais emblemático foi um esquema fraudulento organizado pela ex-procuradora previdenciária Jorgina Maria de Freitas Fernandes dentro do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que consistia na fixação de indenizações com valores muito acima do que de fato era devido pelo Instituto em ações previdenciárias – valores estes que eram desviados e divididos entre os membros da organização criminosa, deixando os segurados sem nada. Na década de 90, tal esquema causou prejuízos à autarquia que ultrapassaram a ordem dos 20 milhões de dólares e ensejou o pedido de indenização por danos morais pelo INSS contra os criminosos envolvidos na fraude, o qual foi reconhecido pelo STJ em julgamento do REsp 1722423/RJ -24/11/2020²⁴, alterando entendimento consolidado desta Corte Superior pela impossibilidade da pessoa jurídica de Direito Público ser vítima de dano moral (muito embora a condenação não tenha sido aplicada aos investigados pois o Tribunal Regional Federal da 2ª Região não havia adentrado no mérito da indenização pleiteada, tendo os autos sido devolvidos pelo STJ ao TRF-2ª região).

1685

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sustentabilidade da previdência é uma preocupação recorrente em diversos países do mundo. Atualmente o crescimento da população idosa no planeta aliado a baixas taxas de natalidade em muitas nações intensificou a apreensão sobre o futuro dos sistemas previdenciários ao redor do mundo, motivando a realização de várias reformas previdenciárias. Muitas dessas reformas focadas principalmente no aumento da idade mínima para concessão

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1722423/RJ (2018/0025662-1). Rio de Janeiro. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 24 nov. 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201722423>. Acesso em: 25/07/2024.

de aposentadoria e no aumento do tempo de contribuição. No Brasil, da mesma forma, foram necessárias reformas, e até hoje são, mas é fundamental entender que muitos outros fatores influenciaram para que se gerasse a crise no sistema previdenciário, inclusive a partir de uma avaliação histórica da previdência social no país.

Equacionar a garantia do direito fundamental à previdência social e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previdenciário é desafio a ser enfrentado pelas autoridades brasileiras. Afinal, deve-se proporcionar uma aposentadoria digna às pessoas que dedicaram tanto tempo ao trabalho, isto é, um descanso merecido, com garantias de direitos à saúde, que comportem gastos médicos, medicamentos, à alimentação, à moradia, ao lazer etc.

Políticas públicas de planejamento familiar, entendendo o papel da mulher no mercado de trabalho e auxiliando na educação de filhos, e ações afirmativas que contemplem a terceira idade podem contribuir para o enfrentamento do problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIAGI, Jarbas Antônio. Reformas da Previdência pelo mundo: porque devemos repensar a previdência pública. Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Publicado em: 11 abr. 2023. Disponível em: <https://blog.abrapp.org.br/blog/artigo-reformas-da-previdencia-pelo-mundo-porque-devemos-repensar-a-previdencia-publica-por-jarbas-antonio-de-biagi/>. Acesso em: 30 mai. 2024.

1686

BBC news mundo. O multimilionário plano do Japão para estimular casais a terem mais filhos. Publicado em 05/03/2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cjmwp2p293do>. Acesso em: 29 mai. 2024.

CARDOSO, Nelson Dionel. Os desafios da previdência social no mundo: uma polaridade desde América Latina. Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais Vol. 1, Nº 3, p. 09-32, Setembro– Dezembro de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Após 100 anos, Previdência enfrenta reformas, déficit e envelhecimento da população. Agência Senado, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/25/apos-100-anos-previdencia-enfrenta-reformas-deficit-e-envelhecimento-da-populacao>. Acesso em 30 mai. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Retrospectiva 25 anos: Brasil teve sete reformas da previdência desde 1993. Agência Senado, 02 fev. 2022. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/12/brasil-teve-sete-reformas-da-previ-dencia-desde-1993>. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1722423/RJ (2018/0025662-1). Rio de Janeiro. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 24 nov. 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201722423>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 639.138, tema 452 repercussão geral. Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4062504>. Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Contas do Presidente da República – 2023. Relator: Vital do Rêgo. TC: 010.005/2024-2. Unidade responsável: AUDFISCAL. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/Conjuntura%20Econ%C3%B4mica%20Financeira%20e%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ªed. Coimbra: Almedina, 2004.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direitos Humanos. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. 1687

MENESES, Nelson Santos. Geração Sanduíche. Universidade Federal de Sergipe. Publicado em: 23 jan. 2017. Disponível em: <https://www.ufs.br/conteudo/55456-geracao-sanduiche#>. Acesso em: 29 mai. 2024.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social. Série Estudos, v. 34. p.35-57; 156-157. Brasília, MPS, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos.1948. (217 A III). Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU quer mais apoio para população em envelhecimento. ONU News, 12 jan. 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/01/1807992>. Acesso em: 29 mai. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SCALABRIN, Felipe. Direito previdenciário sistematizado. 3ª ed. Porto Alegre: Instituto de Estudos Jurídicos Contemporâneos, 2024.