

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ELISAIDE TREVISAM

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Elisaide Trevisam, Fernando Gustavo Knoerr – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-362-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.
I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O XXV Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa em Direito – CONPEDI, ocorreu no Centro Universitário UNICURITIBA, na cidade de Curitiba/PR. Sob o tema Cidadania e Desenvolvimento: O papel dos atores no Estado Democrático de Direito, o evento reuniu pesquisadores, nacionais e internacionais, substancialmente comprometidos com a busca da efetivação de uma sociedade livre, justa e igualitária, nos parâmetros de uma verdadeira democracia.

Diante de um país que sempre esteve marcado pela histórica desigualdade social, além da atual problemática enfrentada pelo Estado brasileiro, o Grupo de Trabalho “Direitos sociais e Políticas Públicas I”, reuniu pesquisadores de diversas áreas que apresentaram, com seus trabalhos do mais alto nível científico, debates que nos levaram à reflexão e que muito irão contribuir, de maneira ímpar, para a condução de respostas significativas nos que diz respeito à efetivação dos pressupostos fundamentais do Estado Democrático de Direito, quais sejam, a dignidade da pessoa humana e a vida digna de ser vivida.

Dentre os diversos temas tratados, as pesquisas se desdobraram desde as garantias do direito à educação, à saúde, à felicidade, ao transporte, à renda básica, ao desenvolvimento, ao combate à pobreza, ao mínimo existencial, ao desporto, ao envelhecimento digno, até os mais diversos temas que tratam da busca pela efetivação dos direitos sociais mais basilares na vida do cidadão do Estado Democrático de Direito.

De um modo totalmente transdisciplinar, tanto no Grupo de Trabalho, quanto no Congresso em si, ficou demonstrado que o meio acadêmico jurídico está, juntamente com outras áreas acadêmicas, avançando na busca do desenvolvimento da cidadania e da democracia, sempre objetivando alcançar uma sociedade mais justa, ética e solidária.

As apresentações dos trabalhos, os debates e as reflexões que nos foram propiciadas no Grupo de Trabalho, nos traz a certeza que, apesar dos grandes entraves encontrados no caminho dos atores comprometidos com os direitos mais basilares do ser humano, nosso esforço conduzirá a sociedade por uma via que levará a um futuro mais democrático, mais justo e mais humanitário.

O que não podemos esquecer é que: o debate continua, as reflexões continuam, as pesquisas devem continuar!

Boa leitura!

Profa. Dra. Elisaide Trevisam - PUC-SP

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr - UNICURITIBA

POLÍTICAS PÚBLICAS, ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: QUAL O PAPEL DO ESTADO NESTE CENÁRIO?

PUBLIC POLICIES, AGEING POPULATION AND SOCIAL SECURITY: WHAT IS THE ROLE OF THE STATE IN THIS SCENARIO?

Aline Fagundes dos Santos ¹

Resumo

O trabalho abordará o tema de Políticas Públicas e Previdência Social a partir do envelhecimento da população, sendo que o problema é analisar se estamos preparados para este fenômeno. As hipóteses levantadas demonstram que o país não está preparado e os efeitos podem ser catastróficos, caso não se adote políticas públicas adequadas. A metodologia a ser utilizada baseia-se na análise de dados quantitativos obtidos junto ao IBGE, IPEA e INSS, bem como um estudo da legislação, a fim de observar se o sistema previdenciário atual está ajustado para suportar tal impacto.

Palavras-chave: Políticas públicas, Previdência social, Envelhecimento

Abstract/Resumen/Résumé

This work will approach the Public Policies and Social Security themes from the ageing population, considering that the problem is to analyze whether we are prepared to its phenomenon. The hypothesis put demonstrates that the country is not prepared and the effects can be catastrophic, in case adequate public policies are not adopted. The methodology to be used is based in the analysis of quantitative data achieved from the IBGE, the IPEA and the INSS, as well as a study of the legislation, aiming to observe whether the current Social Security is adjusted to endure this impact.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Social security, Ageing

¹ Doutoranda em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP. Mestre em Direitos Fundamentais. Professora da UFVJM. Participante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Segurança Social – NEPPSS.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema central a análise do sistema de previdência social, no tocante a adoção de políticas públicas por parte do Estado diante do problema de envelhecimento da população brasileira, fenômeno este que vem ocorrendo de maneira acelerada nas últimas décadas.

O objetivo é realizar uma análise crítica das principais regras e benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no tocante aos benefícios de aposentadoria, a fim de perceber se o modelo atual comporta as mudanças que vem ocorrendo na população brasileira, principalmente aquelas atreladas ao envelhecimento da população, e a partir daí traçar o papel do Estado neste cenário.

Para a efetivação de tal proposta, trabalhar-se-á com dados secundários advindos de pesquisa documental e também bibliográfica junto aos trabalhos científicos publicados sobre a temática dos direitos sociais, tendo como base as obras de Piovesan (2003), Streck (2002) e Sarlet (2009), e ainda estudos pertinentes à previdência social, realizados por Balera, (2015), Horvath Júnior (2014), e Cruz (2016), entre outros.

A fim de orientar a temática partir-se-á do seguinte questionamento: Os atuais benefícios previdenciários ofertados pelo RGPS, no tocante a aposentadoria atenderão a demanda de segurados nas próximas gerações? As regras atuais estão adequadas levando-se em conta a expectativa de vida atual da população brasileira que está aumentando nos últimos anos?

Com o intuito de alcançar o objetivo proposto e responder as questões elencadas, o trabalho apresentado seguirá em três partes distintas, sendo a primeira delas a abordagem sobre o caráter fundamental da previdência social, após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), e o seu tratamento como direito e dever por parte do Estado brasileiro.

No segundo tópico desenvolver-se-á a temática em torno do atual sistema de previdência social do Brasil, previsto no texto constitucional, abordando-se características referentes a sua organização, cobertura e funcionamento, com destaque aos principais pontos de mudança a partir da CF/88.

Na terceira parte do trabalho analisar-se-á a questão que envolve a sustentabilidade do RGPS nas próximas décadas, levando em conta o envelhecimento da população, fenômeno que vem sendo identificado nos últimos anos, abordando-se então as principais políticas públicas que vem sendo implantadas pelo Estado brasileiro quanto a temática, a fim de avaliar

se as mesmas são condizentes com o projeto político delineado na CF/88, que elenca a previdência social como um verdadeiro direito e dever fundamental social.

1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: DE DIREITO A DEVER FUNDAMENTAL

A CF/88 representa o reencontro do Brasil com a democracia, sendo que tem por objetivo resgatar as promessas não cumpridas da modernidade, contemplando para isso em seu texto um vasto catálogo de direitos fundamentais, tanto os de cunho civil e político, como também os de cunho econômico, social e cultural, fruto dos movimentos pós II Guerra Mundial.

Neste modelo, a CF/88 surgiu com grandes avanços em relação a direitos e garantias fundamentais, com a proteção de camadas mais vulneráveis da sociedade civil, sendo que passou a ser conhecida como a Constituição cidadã, onde os direitos humanos na sua integralidade ganharam relevo de forma surpreendente, como nunca antes visto em nosso país.

Sob esta ótica, Streck (2002, p. 358), assevera que a nova Constituição, advinda em 1988, após um longo processo de elaboração, veio atender os anseios da sociedade de massa, eis que contempla uma enorme gama de direitos fundamentais, como nunca antes ocorrido no Brasil:

O texto desse complexo processo sem dúvida representou o mais avançado texto jurídico – político já produzido na história do Brasil. Inspirado nas Constituições do segundo-pós-guerra, o texto da Constituição de 1988, filia-se ao constitucionalismo dirigente, compromissário e social, que tão bons frutos renderam nos países em que foi implantado. O catálogo de direitos fundamentais, os direitos sociais, as ações constitucionais, enfim tudo o que havia sido reivindicado pela sociedade no processo constituinte foi positivado. A Constituição Federal estabelece, já de início, que o Brasil é uma República que se constitui em um Estado Democrático de Direito, trazendo explicitamente seus objetivos de construir uma sociedade mais justa, com a erradicação da pobreza, cumprindo com as promessas da modernidade.

Desta forma, o legislador, após instituir a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, no artigo 1º, esclareceu alguns dos objetivos do país, no artigo 3º, dentre eles o de “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*”; e logo após, no título II, nomeou um vasto rol de direitos

fundamentais,¹ dividindo-os em cinco capítulos, conforme suas especificidades: I- Dos direitos e deveres individuais e coletivos; II- Dos direito sociais; III- Da nacionalidade; IV- Dos direitos políticos; e V- Dos partidos políticos.

Neste viés, o ponto de maior discussão referente à CF/88, tratou-se da fundamentalidade ou não dos direitos sociais, pois se acreditava até então, em razão do constitucionalismo pátrio, que apenas os direitos individuais, de cunho civil e político gozavam de tal proteção, e com isso representavam o único rol de direitos fundamentais a serem efetivamente protegidos e implementados pelo Estado.

Assim, por muito tempo, um segmento significativo da doutrina jurídica rejeitou a tese de que os direitos sociais acarretavam alguma obrigação jurídica positiva por parte do Estado, sob a alegação de que embora os mesmos estivessem positivados na ordem jurídica desde 1988, tais direitos não tinham o condão de impor efetivamente um dever jurídico, no sentido de adoção de políticas públicas necessárias para sua efetivação, sendo que tais direitos representavam apenas um dever meramente político, que deveria ser discutido nas instâncias políticas da sociedade, sob o manto do parlamento. (Mello, 2005, p. 119-120).

Ibrahim (2011, p. 101), explica brevemente os motivos para este posicionamento, contudo ao final adverte:

Os direitos sociais, incluindo aí a previdência social, exigiriam uma atuação concreta, seriam obrigações positivas do Poder Público, demandando então recursos para sua execução. De fato, os direitos sociais evidentemente impõem algum tipo de ação estatal, mas convém observar que este pretensão “ônus” não é exclusivo dos direitos sociais, mas de todo e qualquer direito fundamental.

Por outro lado Sarlet (2009, p. 66), analisando a questão assevera que a inclusão dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio, no catálogo de direitos fundamentais, revela de “*forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais*”, tendo em vista que nas constituições anteriores do país, tais direitos, estiveram sempre incluídos no

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 9ª. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 100. Em atenção ao vasto catalogo de direitos fundamentais, o autor alerta a possibilidade de existirem outros direitos também de fundamental espalhados ao longo do texto constitucional: “Em primeiro lugar, ela enumera os direitos e garantias fundamentais logo num Título II, antecipando-os, portanto, à estruturação do Estado. Quis com isso marcar a preeminência que lhes reconhece. Em segundo lugar, nesse Título II, no capítulo inicial enuncia o que chama de “direitos e deveres individuais e coletivos”, enquanto no seguinte trata dos “direitos sociais”, para nos subseqüentes reger as questões concernentes à nacionalidade, aos direitos políticos e, a final, aos partidos políticos. Mas, em terceiro lugar, deve-se registrar que noutros pontos da Constituição são apontados direitos fundamentais, como é o caso da seção relativa às limitações do poder de tributar”.

capítulo pertinente a ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático.

A partir deste cenário a previdência social no Brasil recebeu o status de direito fundamental social, integrando juntamente com o direito a saúde e a assistência social, o tripé que compõe a seguridade social, sendo que cada uma das três áreas de proteção corresponde a uma parcela elementar de proteção social, base do Estado de bem-estar social e que tem como objetivo último proteger e garantir a dignidade da pessoa humana.

Neste contexto, o bem-estar, se traduz na promoção da pessoa humana, e que é a força motriz de todo o sistema de proteção, apta a justificar o seu existir e a impulsionar seus movimentos sincrônicos (Balera, 2014, p. 28).

Da mesma forma:

A Seguridade Social é um sistema em que o Estado garante a “libertação da necessidade”. Sob a ótica do critério finalístico, através da seguridade social o Estado fica obrigado a garantir que nenhum de seus cidadãos fique sem ter satisfeitas suas necessidades sociais mínimas. Não se trata apenas da necessidade de o Estado fornecer prestações econômicas aos cidadãos, mas também do fornecimento de meios para que o indivíduo consiga suplantar as adversidades (...), (HORVATH JUNIOR, 2014, p. 123).

Neste sentido, a partir da CF/88, a seguridade social no país, (previdência, assistência e saúde), possui status jurídico de direito humano fundamental, sob a responsabilidade do Estado e da sociedade, não constituindo mais um favor ou esmola, que viesse a socorrer os que não podiam arcar com as necessidades de ordem econômica, social ou cultural, (HERKENHOFF, 2000, p. 88).

Desta maneira, diante do caráter subjetivo de tais direitos, estas “*necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais*”, (PIOVESAN, 2003, p. 95), pois já foram definidas pelo legislador originário como direitos, devendo conseqüentemente o Estado adotar medidas para a sua efetiva implementação e oferta a população por meio de bens e serviços.

Com base nestas informações é importante destacar ainda que a previdência social constituiu atualmente a mais importante técnica de proteção social disponível no país para atender certas necessidades essenciais dos indivíduos, que estão ligadas a questões principalmente de ordem patrimonial, e que afetam a sua vida bem como a de suas famílias, especialmente por conta do caráter contributivo que foi atribuído ao sistema.

Neste sentido:

A proteção social se preocupa sobretudo com os problemas individuais de natureza social, assim entendidos aqueles que, não solucionados, têm reflexos diretos sobre os demais indivíduos e em última análise sobre a sociedade. A sociedade, então, por intermédio de seu agente natural, o Estado, se antecipa a esses problemas, adotando para resolvê-los principalmente medidas de proteção social (LEITE, 1972, p. 21).

Sendo assim, fica reconhecido a partir da CF/88, a fundamentalidade do direito a previdência social no país, constituindo o mesmo tanto um direito fundamental de todos os indivíduos, como também um dever fundamental por parte do Estado, no que diz respeito a sua concretização e efetivação, o que deve dar-se a partir da ação especializada de todos os três poderes institucionais.

2 O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO, COBERTURA E FUNCIONAMENTO

Conforme dispõe a CF/88, em seus artigos 201 e 202, o Brasil adota dois modelos de previdência social: o primeiro deles, baseado no sistema de repartição simples, de caráter obrigatório e contributivo, fundamentado no princípio da solidariedade; e o segundo, baseado no sistema de capitalização, considerado como regime complementar, de caráter facultativo.

Ibrahim, (2015, p. 29), explica:

Em verdade, a natureza dos regimes básicos previdenciários é institucional ou estatutária, já que o Estado, por meio de lei, utiliza-se de seu Poder de Império e cria a figura da vinculação automática ao sistema previdenciário, independente da vontade do beneficiário. Por isso o seguro social é vinculado a ramo público do Direito (Direito Previdenciário), ao contrário do seguro tradicional, que é vinculado a ramo privado (Direito Civil).

No formato de filiação obrigatória, o RGPS constitui a regra geral para todos os trabalhadores no Brasil, excetuando-se aqueles cobertos por algum Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), sendo possível também que um mesmo trabalhador se vincule a mais de um regime obrigatório de previdência social (regime geral e regime próprio, por exemplo), desde que não seja na condição de segurado facultativo, conforme previsão e vedação expressa no § 5º do art. 201 da CF/1988.

No que diz respeito ao regime obrigatório, previsto no artigo 201 da CF/88, que tem por objetivo a proteção da população em situações de risco social, tem-se que alguns deles já

foram previamente definidos pelo legislador, como é o caso dos eventos de doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade com especial proteção à gestante, trabalhador em situação de desemprego involuntário e a família de segurados de baixa renda, no caso de reclusão.

Em relação a estes riscos, o legislador constitucional originário, adotou o princípio da seletividade, e por conta de razões de ordem econômica acabou delimitando o rol de prestações mínimas a serem asseguradas, fazendo constar, o que no seu entendimento era indispensável naquele momento (1988) à proteção da dignidade da pessoa humana.

Desta forma é importante lembrar que:

(...) o legislador seleciona as prestações que serão asseguradas. Trata-se de opção legislativa de natureza política pendente da investigação das necessidades reais da comunidade e das possibilidades financeiras da respectiva implementação. Podemos dizer que estamos diante do binômio necessidade-possibilidade, cabendo a seleção ao legislador, destinatário da norma (BALERA; ANDREUCCI, 2007, p. 41-42).

Outra característica marcante do sistema de proteção previdenciária brasileiro, muito presente no RGPS, é aquela destacada por Horvath Júnior (2016, p. 166), que informa que o mesmo foi criado com base no modelo de repartição simples (pay as you go system), que é baseado no pacto de gerações, e que encontra fundamento no princípio da solidariedade, previsto de forma implícita na CF/88, no artigo 3º, ou seja, os atuais contribuintes financiam os benefícios que estão sendo pagos no momento, para que no futuro novos contribuintes venham a financiar os seus benefícios na inatividade.

Desta maneira a filiação e inscrição de novos participantes é medida fundamental para a manutenção do plano proposto pelo RGPS, sendo que a filiação é o vínculo jurídico que se estabelece entre o regime e o segurado, decorrente do exercício de atividade remunerada, enquanto que a inscrição constitui ato meramente formal, pela qual o segurado fornece dados necessários para a sua identificação por parte da autarquia previdenciária.

No caso do RGPS, ao contrário do sistema de previdência complementar, que possui caráter facultativo e regras próprias, aqui o próprio legislador infraconstitucional definiu o grupo de pessoas que seriam protegidas pelo sistema, dividindo-as entre os segurados, especialmente aqueles obrigatórios e os dependentes, conforme o tipo de benefício a ser ofertado.

Assim, de acordo com o art. 11, da Lei Federal nº 8.213/91, os segurados foram divididos em cinco espécies: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual,

avulso e segurado especial, enquanto que os dependentes foram listados no artigo 16 da mesma lei, divididos em classes, estando na primeira delas, o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, na segunda os pais, e, na terceira, o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Contudo, no intuito de ampliar o rol de pessoas protegidas pelo RGPS, o legislador infraconstitucional trouxe a possibilidade de inclusão na proteção previdenciária também do microempreendedor individual, (M.E.I.), conforme previsão expressa do art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 8.212/91, com alíquota de contribuição previdenciária diferenciada dos demais, fixada sobre o patamar de 5%, do salário mínimo vigente.

Todavia, para os segurados que optarem pela inscrição na modalidade de MEI, é garantido apenas a concessão de aposentadoria por idade ou por invalidez, excluindo-se a possibilidade de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, salvo o pagamento da diferença, conforme previsto no artigo 55, § 4º, da Lei Federal nº 8.213/91.

Ainda, de acordo com o princípio da universalidade, e contrariando a regra geral de compulsoriedade de filiação, o legislador infraconstitucional garantiu também a possibilidade de ingresso no RGPS da figura do segurado facultativo, conforme previsto no artigo 13, da Lei Federal nº 8.213/91, modalidade na qual podem inscrever-se pessoas que não estejam exercendo nenhuma atividade remunerada, como por exemplo, estudantes, donas de casa, e outros.

Em âmbito infraconstitucional o legislador estabeleceu também os benefícios previdenciários específicos para cobertura dos riscos indicados na CF/88, (exceto o seguro desemprego – que possui legislação própria), e também as regras específicas para o alcance de cada uma das prestações, conforme segue insculpido na Lei Federal nº 8.213/91, a partir do artigo 18², com todas as suas alterações posteriores.

Sob este enfoque, é interessante perceber de antemão que todos os benefícios ali previstos, estão disponíveis tanto para homens como para mulheres, possuindo apenas alguns deles peculiaridades, como por exemplo, o caso das aposentadorias que necessitam de idade mínima e quantidade mínima de contribuições diferenciadas, ou então o direito ao

² Conforme artigo 18, da Lei Federal nº 8.213/91, são previstos os seguintes benefícios previdenciários junto ao RGPS, atualmente: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente, estes destinados com exclusividade para os próprios segurados, e ainda, pensão por morte e auxílio-reclusão, destinados aos dependentes.

recebimento ao benefício apenas em condição alternativa, como é o caso do benefício de salário-maternidade.

Na realidade, o legislador constitucional usou mão de técnicas de discriminação positiva, no caso das aposentadorias, conferindo um tratamento diferenciado entre os segurados, em razão da dupla jornada decorrente das responsabilidades com o cuidado de filhos e família, muitas vezes de responsabilidade feminina.

Sob este enfoque Piovesan (2003, p. 199-200), disserta sobre a necessidade de adoção de ações afirmativas:

As ações afirmativas, enquanto políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, cumprem uma finalidade pública decisiva ao projeto democrático, que é a de assegurar a diversidade e a pluralidade social. Trata-se de medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve se moldar no respeito à diferença e à diversidade. Através delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva.

Contudo, em que pese tais requisitos pontuais no tocante a realização da igualdade material, percebe-se que sob o manto da CF/88, ao menos de forma aparente, tanto homens como mulheres passaram a ser protegidos pelo sistema previdenciário de forma bastante similar, abandonando-se ideias do passado que não reconheciam principalmente as mulheres, como sujeito de direitos previdenciários, ou seja, tentou-se garantir ao menos aparentemente uma igualdade entre ambos.

Outra questão também que foi pauta do legislador infraconstitucional, a partir de 1988, em atenção ao princípio, insculpido no inciso II, do artigo 201, da CF/88, que trata da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, foi o dever de conferir tratamento igualitário às comunidades tanto do meio urbano como do meio rural no país, especialmente no tocante ao acesso aos benefícios previdenciários, como forma inclusive de resgatar uma enorme dívida social quanto a esta última categoria de trabalhadores:

A legislação aprovada em 1988, além da aposentadoria, previa a concessão do salário-maternidade às mulheres trabalhadoras rurais, mas este item foi vetado pelo Presidente Collor por ocasião da regulamentação da legislação previdenciária em 1990. Posteriormente, graças às pressões exercidas pelos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais junto aos parlamentares, seu direito ao salário-maternidade foi aprovado em agosto de 1993 e regulamentado um ano depois. Através deste benefício, quando têm um filho(a), as mulheres trabalhadoras rurais passam a receber um benefício equivalente a um salário-mínimo mensal, durante quatro meses (120 dias),

benefício que, na Constituição de 1988, foi estendido de três para quatro meses para as trabalhadoras urbanas (BRUMER, p. 58-59).

Ocorre que apesar de tamanho reconhecimento de direitos, especialmente na esfera previdenciária, fruto da CF/88, o fato é que atualmente a sociedade brasileira vem passando por uma drástica reformulação de sua estrutura, e estas significativas e visíveis transformações sociais, por sua vez, ocasionam um importante reflexo no sistema de proteção social que necessita de atenção dos poderes públicos, sendo que este inclusive tem sido um fenômeno mundial.

Neste sentido, percebe-lo e enfrentá-lo é medida emergencial, pois dele depende o futuro das próximas gerações, sendo que a raiz do debate está pautada no fato de que o *“Estado de bem-estar se desenvolveu numa era em que nem os riscos a serem cobertos nem os grupos em maior necessidade eram os mesmos de agora”*, (GIDDENS, 2007, p. 30), o que demanda por isso, a necessidade de intervenção do Estado para o ajuste do sistema.

3 O ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA E O REGIME GERAL DE PREVIDENCIA SOCIAL: O PAPEL DO ESTADO NA REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar da conquista da longevidade nas últimas décadas soar como um mérito humano, tendo em vista o aumento da expectativa de vida da população brasileira no Brasil, o seu envelhecimento também faz nascer uma situação de alerta geral, principalmente no que diz respeito ao implemento de direitos e proteções sociais, especialmente aqueles bens e serviços relacionados as áreas de saúde e previdência social, isso porque tratam-se de campos indispensáveis para a manutenção da vida humana.

A área da saúde no país, em todas as esferas, seja ela federal, estadual ou municipal, que possui forma de acesso diferenciada conforme a CF/88, (universalidade), já dá sinais a muito tempo de seu desgaste, e conseqüentemente da dificuldade do Estado em atender, os fundamentos constitucionais, pautados na promoção, proteção e recuperação da saúde da população, sendo que o caminho que tem sido trilhado na maioria das vezes é o último, o mais custoso inclusive, e o que atende os indivíduos individualmente, ferindo de certa forma fere sua característica principal, pois tal proteção trata-se na realidade de um direito humano de viés coletivo.

Contudo, em que pese a necessidade de debate na temática saúde, o alvo neste momento passa a ser o sistema de proteção previdenciária, especialmente diante da possível pauta de reforma que se aproxima ainda no ano de 2016, exatamente em razão do ponto aqui proposto: o envelhecimento da população brasileira e os impactos na previdência social.

Neste contexto, existem questões importantes, que estão deveras entrelaçadas com o tema do envelhecimento da população brasileira, e que são fruto de diversas modificações sociais ocorridas nos últimos anos na sociedade brasileira, mas que não dizem respeito exatamente ao aumento da expectativa de vida da população, como por exemplo, o trabalho feminino, a queda da taxa de fecundidade da população, o trabalho informal, entre outros.

Ocorre que a reunião destas diversas questões, entre elas o envelhecimento da população, é que acaba afetando diretamente o futuro do RGPS, e por isso precisam ser discutidas entre toda a coletividade, através de um debate e reflexão pelos diversos autores sociais, entre eles o Estado, especialmente para que ocorra a adoção de políticas públicas coerentes com este novo cenário do país.

Entretanto, o principal argumento que tem sido apontado para a adoção de modificações na legislação previdenciária até o presente momento, é apenas a questão que envolve o envelhecimento da população brasileira, ou seja, não existe nenhuma preocupação do Estado, em analisar a pauta integralmente e criar políticas públicas que atendam as necessidades de uma sociedade que cada vez mais tem presente, por exemplo, o fenômeno da feminização do mercado de trabalho, ponto diretamente relacionado com a queda de fecundidade, e que também impacta o RGPS, por conta do pacto de gerações, anteriormente citado, ou ainda o aumento dos postos de trabalho informal, que cada vez mais absorvem jovens que no futuro não gozarão de nenhuma proteção previdenciária.

Sob este aspecto, estudos já têm apontado alguns problemas a serem enfrentados no país nos próximos anos no que diz respeito à Previdência Social, conforme assevera:

Os estudos e as perspectivas projetam para as próximas décadas, com um agravamento a partir do ano 2050, de um lado, uma tendência de crescimento contínuo do número de aposentados e beneficiários de assistência social (BPC), e por outro lado, a redução da população economicamente ativa, com uma conseqüente diminuição do quantitativo de contribuintes da previdência social. Essa mudança no perfil demográfico poderá elevar os gastos previdenciários, a partir do ano 2050, para um montante superior a 10% do PIB, o que é considerado um patamar muito alto para a sociedade custear, sem afetar negativamente o desenvolvimento de outras políticas públicas importantes (CRUZ, 2016, p. 242).

Este fenômeno está sendo identificado principalmente em relação ao RGPS, que comporta grande parte da população brasileira, e que funciona em regime de repartição simples, baseado no pacto intergeracional, e desta forma demanda a necessidade de reposição de contribuintes, ou seja, o surgimento de novos trabalhadores.

Horvath Júnior assevera que:

O RGPS deve preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. O equilíbrio financeiro ou contábil garante que, em um exercício financeiro, as receitas previdenciárias pagarão as despesas previdenciárias. Para se garantir ou preservar o equilíbrio atuarial as receitas devem ser suficientes para pagar as despesas, mas em um período maior, fixado pelo cálculo atuarial. Para tanto, o regime deve ter um plano de custeio que garanta os recursos necessários para o pagamento das despesas projetadas para os exercícios posteriores, como forma de garantir a sustentabilidade do regime a longo prazo. (2016, p. 163).

Desta forma, principalmente em razão do envelhecimento da população, e o crescimento do número de beneficiários do RGPS nas próximas décadas, os quais permanecerão por mais tempo em gozo de benefícios previdenciários em razão do aumento da expectativa de vida, a taxa de crescimento da população, a evolução de seu perfil etário, a taxa de urbanização do país, e, os níveis de emprego formal são variáveis importantes para prever a evolução destes novos contribuintes e a sustentação do sistema previdenciário no futuro.

Sob este aspecto, os estudos da ciência atuarial são extremamente relevantes, porque é através da instrumentalização de suas ferramentas que se conseguirá avaliar e manter um plano de benefícios no futuro, de forma que ele se projete sustentável em longo prazo, conforme Horvath Júnior (2016, p. 162).

Especificamente, em relação a envelhecimento da população, tema que necessita de estudo aprofundado, percebe-se seu impacto direto no RGPS, e assim a necessidade de adoção de políticas públicas que não somente garantam benefícios previdenciários nos dias de hoje, como também no futuro para as próximas gerações.

No que diz respeito ao envelhecimento da população brasileira (BELTRÃO; CAMARANO, 1998), advertem que esta alteração na distribuição etária demandará por políticas sociais efetivas, em todo sistema da seguridade social, seja nas áreas de saúde, em razão dos tratamentos de doenças crônicas na população idosa, ou na previdência social, que deverá adotar idades mínimas para a aposentadoria sob pena de sofrimento de graves efeitos no futuro.

Esta inclusive vem sendo a questão central do debate atualmente, pois o principal benefício da previdência social, de caráter programado, previsto no RGPS, diz respeito à aposentadoria por tempo de contribuição, que não exige idade mínima para a sua concessão, apenas o tempo mínimo de contribuição, tanto para segurados, como para seguradas, sendo que eles são contemplados após o implemento de 35 anos de contribuição e elas após 30 anos de contribuição, ou seja, o benefício é concedido independentemente da idade do beneficiário.

Por sua vez, a outra modalidade de benefício de aposentadoria prevista no RGPS, mas que não possui uma procura tão expressiva trata-se da aposentadoria por idade, que também contempla homens e mulheres com regras diferenciadas, sendo que aí sim é estabelecida uma idade mínima para o jubramento, sendo eles contemplados com sessenta e cinco anos de idade, enquanto que elas precisam implementar sessenta anos de idade, tendo em ambos os casos a idade reduzida em cinco anos, tratando-se de trabalhador rural, o que deve estar aliado em qualquer das modalidades a 180 contribuições mensais mínimas.

Desta forma, percebe-se que exceto na aposentadoria por idade, que exige uma idade mínima para a sua concessão, na outra modalidade, (aposentadoria por tempo de contribuição), tem-se muitas vezes homens e mulheres sendo contemplados por volta de 53 anos de idade e 48 anos de idade, respectivamente, o que aliado à expectativa de vida do brasileiro referente ao ano de 2014 (IBGE), em torno de 75,2 anos de idade, torna-se um problema em comparação com décadas passadas em que a expectativa de vida da população não ultrapassava de 65 anos de idade.

Assim ainda em 1998, na tentativa de atenuar este problema, já foi editado a Emenda Constitucional nº 20, e posteriormente o Decreto nº 3.048/99 prevendo a criação do fator previdenciário, como forma indireta de forçar a postulação de benefícios de aposentadoria com idades mais avançadas, haja vista, não ter sido fixado naquele momento idade mínima para concessão, exceto para aqueles segurados que já haviam implementado os requisitos da regra de transição.

O fator previdenciário então proposto a partir de 1999, tinha o objetivo de conjugar o tempo de contribuição e a idade do segurado no momento da concessão de aposentadoria, fazendo com que segurados “jovens” optassem em não requerer o benefício previdenciário, mesmo quando implementassem o tempo necessário, em razão da alta incidência do fator previdenciário, que ocasionava uma redução drástica do valor do benefício de aposentadoria.

Ocorre que na maioria das vezes, os segurados acabaram optando em requerer o benefício, especialmente por conta da insegurança quanto o agravamento das regras de acesso no futuro, e em razão do baixo valor das aposentadorias concedidas, e da idade relativamente

baixa ainda no momento da sua concessão, muitos deles acabaram permanecendo no mercado de trabalho, a fim de auferir uma renda dupla por alguns anos, situação totalmente desfavorável para os mais jovens, que acabaram sendo preteridos do mercado de trabalho, em razão da baixa experiência em comparação com estes trabalhadores.

Recentemente ainda a Lei Federal nº 13.183/15, também tentou resolver o problema quanto a idade precoce de concessão do benefício de aposentadoria por tempo contribuição, todavia excluiu a incidência do fator previdenciário, determinando o cumprimento da fórmula 85/95, sendo que os segurados deverão contar com no mínimo 35 anos de contribuição, e as seguradas com no mínimo 30 anos de contribuição, e a soma destes anos de contribuição com a idade no momento da concessão do benefício deverá atingir 95 pontos para os homens, e 85 para as mulheres, uma diferença que na prática já mantem os mesmos 5 anos reduzidos em relação a aposentadoria por tempo de contribuição, e também os 5 anos já contidos na aposentadoria por idade.

Neste sentido, observa que ao longo de quase uma década, todas as ações legislativas foram no sentido de diminuir o tempo de gozo dos benefícios de aposentadoria, ou seja, o Estado ataca indiscriminadamente a questão que envolve apenas o aumento da expectativa de vida da população, como se, os demais fatores não existissem, e não exercessem também um papel determinante do problema.

Assim, no tocante a fecundidade no país, os dados do IBGE num estudo comparativo entre as décadas de 1950-60 a 2000-2010, demonstra que no passado uma mulher, possuía em média de 4 a 6 filhos, sendo que atualmente esse número dificilmente ultrapassa a 2 filhos, e a taxa de fecundidade no país está situada em 1,74, conforme pesquisa de Síntese de Indicadores Sociais do ano de 2015, referente ao ano de 2014, tendo ocorrido a reposição populacional apenas nos Estados do Acre (2,52), Amapá (2,34), Amazonas (2,32), Roraima (2,27), Maranhão (2,22) e Pará (2,15)³, sem falar ainda nos números do desemprego, que neste ano já ultrapassam a casa dos dois dígitos.

Desta forma, sabe-se que é necessário discutir em algum momento os parâmetros de ajuste para o acesso aos benefícios previdenciários, especialmente aqueles pertinentes a aposentadorias, pois com o envelhecimento da população a discussão de novas reformas são necessárias, ocorre que a sua realização deve se dar de forma menos traumática do que aquelas que têm sido realizadas pelas emendas constitucionais, Schwarzer (2006, p. 29), e deve levar em conta todos os fatores, e não apenas o envelhecimento.

³ <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>

Neste mesmo sentido Balera (2010, p. 352-353), alerta que as reformas previdenciárias atacam o problema reduzindo direitos sociais, e que reformas fiscais agravam-no reduzindo receitas fiscais, criando-se, desta forma, um verdadeiro círculo vicioso pelo qual de nada adianta reduzir despesa, se ao mesmo tempo, estão desviando suas receitas.

Desta forma, uma alteração no sistema de previdenciário brasileiro, com um possível prolongamento do período de contribuição, em razão destas alterações sociais figuram entre um dos grandes problemas atuais, e que levam às ruas milhares de manifestantes, isso porque o futuro está no centro das inquietações e debates contemporâneos, sendo cada vez mais, algo a prever e reorganizar (GILLES, 2004, p. 72).

Todavia, quando o Estado assume para si, o gerenciamento de um sistema previdenciário, como o fez no tocante ao RGPS, possui o dever de implantar as políticas públicas necessárias para a sua salvaguarda para as próximas gerações, no intuito de atender o fundamento do Estado brasileiro, insculpido na CF/88: a proteção da dignidade da pessoa humana.

Sendo assim, políticas públicas nunca devem reduzir direitos e sim ampliá-los, e especialmente aquelas voltadas para o combate do problema que envolve o envelhecimento da população, junto ao sistema previdenciário, devem levar em conta diversos setores, como saúde, economia, mercado de trabalho e educação, a fim de que não causem um problema ainda maior do que o atualmente existente.

CONCLUSÃO

Não se tem a pretensão com o presente trabalho de esgotar o tema pertinente ao sistema da previdência social no Brasil, e muito menos o complexo problema pertinente ao envelhecimento da população da população do país e suas consequências para o RGPS nas próximas gerações.

Assim, o objetivo primeiro do artigo é destacar que este é um problema a ser enfrentado já no momento atual, tendo em vista a responsabilidade do Estado na oferta de proteção previdenciária para as próximas gerações.

Todavia, a previdência social enquanto direito fundamental e política social que adota método de economia coletiva, constitui importante instrumento para a proteção das necessidades sociais e para efetivação da dignidade da pessoa humana, e, portanto, não deve sofrer restrições e violações no que diz respeito ao direito individual dos segurados.

Desta feita a sustentabilidade do sistema de previdência social no futuro, especialmente o RGPS, depende do debate a ser realizado no momento atual entre todos os atores sociais, levando em conta os diversos pontos que contribuem para o agravamento do problema pertinente ao envelhecimento da população brasileira nas próximas décadas, como destacado, a feminização do mercado de trabalho, a redução da taxa de fecundidade no país, o desemprego, entre outros.

Neste sentido, é de responsabilidade do Estado brasileiro, a adoção de políticas públicas eficazes, e integrais que venham a garantir a existência de um sistema de proteção social no futuro, como forma de resguardar a dignidade da pessoa humana, tanto para os atuais contribuintes como também para as próximas gerações, levando em conta que o tema gravita em torno de um direito fundamental social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALERA, Wagner; ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan. **Salário-família no direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2007.

_____, Wagner. **Noções preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

_____, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2014.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia. **A dinâmica populacional brasileira e a previdência social: Uma descrição com ênfase nos idosos**. Coleção Ibgeara: Relatórios técnicos (Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Brasil)). Rio de Janeiro, 1998.

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da]**

República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, Porto Alegre, [online], v.4, n. 7, p.50-81, jan/jun 2002. Acesso em 25 set. 2016.

CRUZ, Célio Rodrigues da. A sustentabilidade econômico-financeira da Previdência Social frente ao novo perfil demográfico brasileiro (o efeito de inversão da pirâmide etária no Brasil). In, RIBEIRO, Rodrigo Araújo; MORAIS, Dalton Santos; BATISTA, Flávio Roberto; MACIEL, Fernando. (Orgs). **A Seguridade Social em Questão: da normatividade à jurisprudência**. Belo Horizonte: Editora D`plácido, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 9ª. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a Terceira Via**; tradução Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GILLES, Lipovetsky. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

HERKENHOFF, João Batista. **Justiça, direito do povo**. Rio de Janeiro: Thex, 2000.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 10ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. Sistemas de financiamento (Repartição X Capitalização). In, RIBEIRO, Rodrigo Araújo; MORAIS, Dalton Santos; BATISTA, Flávio Roberto; MACIEL, Fernando. (Orgs). **A Seguridade Social em Questão: da normatividade à jurisprudência**. Belo Horizonte: Editora D`plácido, 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Niterói: Impetus, 2011.

_____, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 21. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. Colab. Centro de Estudos de Previdência Social. São Paulo: LTr, 1972.

MELLO, Cláudio Ari. Os direitos fundamentais sociais e o conceito de direito subjetivo. In, MELLO, Cláudio Ari. (Orgs). **Os desafios dos direitos sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª. ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009.

SCHWARZER, Helmut. Previdência social e geração. In, RIOS-NETO, Eduardo L. G. (Orgs). **A população nas políticas públicas: gênero, geração e raça**. Brasília: CNPD: UNFPA, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.