

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP

Vera Maria Corrêa Queiroz

**OS IMPACTOS DA LONGEVIDADE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: A
EFETIVIDADE DAS ESTRATÉGIAS E PROPOSTAS PARA A
SUSTENTABILIDADE**

Doutorado em Direito

São Paulo
2025

Vera Maria Corrêa Queiroz

**OS IMPACTOS DA LONGEVIDADE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: A
EFETIVIDADE DAS ESTRATÉGIAS E PROPOSTAS PARA A
SUSTENTABILIDADE**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Miguel Horvath Júnior.

São Paulo
2025

Vera Maria Corrêa Queiroz

**OS IMPACTOS DA LONGEVIDADE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: A
EFETIVIDADE DAS ESTRATÉGIAS E PROPOSTAS PARA A
SUSTENTABILIDADE**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Banca Examinadora:

Dr. Miguel Horvath Júnior - Orientador

Dra. Lucineia Rosa dos Santos

Dr. Renato Barth Pires

Dra. Tonia Andrea Inocentini Galletti

Dra. Ester Moreno de Miranda Vieira

São Paulo, _____, _____, de 2025.

DEDICATÓRIA

Dedico todo o meu esforço e todo o meu trabalho para quem teve,
por muitas vezes, o colo suprimido.
Para aquele que representa a lealdade, fidelidade e amizade.
Quem me fez acreditar que posso atravessar, de caiaque, um
oceano cheio de tubarões famintos.
Pelo destino traçado na maternidade e que fez florescer um
amor incondicional.

Te amo por muitas vidas, Gustavo!

AGRADECIMENTO

Agradeço imensamente ao Professor Dr. Miguel Horvath Júnior, orientador desta tese, pelo conhecimento transmitido, pela paciência, compreensão e contribuições feitas nas etapas de construção desta pesquisa.

AGRADECIMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – nº 88887.705334/2022-00.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – nº 88887.705334/2022-00.

“Somos moços ou velhos muito mais em função de como pensamos o mundo, da disponibilidade com que nos damos, curiosos, ao saber, cuja procura jamais nos cansa e cujo achado jamais nos deixa satisfeitos ou imobilizados. Somos moços ou velhos muito mais em função da vivacidade, da esperança com que estamos sempre prontos a começar tudo de novo, se o que fizemos continua a encarnar sonho nosso”.

Paulo Freire.

RESUMO

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. Os impactos da longevidade na previdência social: a efetividade das estratégias e propostas para a sustentabilidade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2025.

A presente tese tem como objetivo analisar os impactos do aumento da longevidade na previdência social, identificando os desafios enfrentados pelo sistema previdenciário e propondo a efetividade das estratégias para garantir sua sustentabilidade a longo prazo. O aumento da expectativa de vida, aliado às transformações sociodemográficas, impõe novas demandas à seguridade social, tornando essencial a compreensão dos reflexos desse fenômeno e a busca por soluções eficazes. Inicialmente, são exploradas as implicações do envelhecimento populacional, considerando sua relação com o tempo e suas repercussões sociais, como o preconceito etário e os desafios da inclusão social das pessoas idosas. Também são abordadas as transformações históricas dos direitos fundamentais, com ênfase na proteção e em iniciativas como a Década do Envelhecimento Saudável. Em seguida, discute-se a efetivação da proteção jurídica no sistema de seguridade social, considerando as políticas do Estado de Bem-Estar, os instrumentos normativos e a previdência social como mecanismo de segurança na terceira idade. São analisadas ainda questões relacionadas à vulnerabilidade da velhice, à necessidade de um mínimo existencial digno e às possibilidades de previdência complementar. Os impactos econômicos do envelhecimento são examinados sob a ótica do equilíbrio financeiro da seguridade, considerando as fontes de financiamento, os princípios de equidade e as reformas implementadas para adaptar o sistema à nova realidade demográfica. No contexto da sustentabilidade intergeracional, investiga-se a solidariedade entre gerações e os efeitos das mudanças sociais e econômicas. Por fim, são apresentadas propostas para a sustentabilidade da Previdência Social no Brasil, como a revisão do modelo de financiamento, a tributação sobre automação e estratégias para uma reforma mais inclusiva. A tese também propõe medidas para ampliar as oportunidades no mercado de trabalho para a população idosa, com incentivos e políticas afirmativas. Outra alternativa abordada é a aposentadoria parcial ou progressiva, permitindo uma transição gradual da vida ativa para a inatividade. Diante desse cenário, a tese sugere diretrizes para futuras reformas previdenciárias, visando um sistema mais justo, equitativo e equilibrado, capaz de responder às transformações sociais e garantir a proteção das pessoas idosas.

Palavras-chave: Impactos da longevidade; Envelhecimento populacional; Sustentabilidade da previdência social; Reformas paramétricas; *Phasing Out*; Tributação sobre Tecnologia de Automação e Robótica; Ações Afirmativas para o Trabalhador Idoso; Propostas de nova reforma previdenciária.

ABSTRACT

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. The Impacts of Longevity on Social Security: The Effectiveness of Strategies and Proposals for Sustainability. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP. Posgraduate Program in Law, 2025.

This thesis aims to analyze the impacts of increasing longevity on social security, identifying the challenges faced by the pension system and proposing effective strategies to ensure its long-term sustainability. The rise in life expectancy, combined with sociodemographic transformations, imposes new demands on social protection systems, making it essential to understand the effects of this phenomenon and to seek effective solutions. Initially, the implications of population aging are explored, considering its relationship with time and its social repercussions, such as ageism and the challenges of social inclusion of older people. The historical transformations of fundamental rights are also addressed, with an emphasis on protection and initiatives such as the Decade of Healthy Ageing. Subsequently, the effectiveness of legal protection within the social security system is discussed, taking into account the policies of the Welfare State, legal frameworks, and social security as a mechanism for financial security in old age. Issues related to the vulnerability of old age, the need for a dignified minimum standard of living, and the possibilities of complementary pension schemes are also examined. The economic impacts of aging are analyzed from the perspective of financial balance within the social security system, considering funding sources, principles of equity, and the reforms implemented to adapt the system to the new demographic reality. In the context of intergenerational sustainability, the thesis investigates solidarity between generations and the effects of social and economic changes. Finally, proposals are presented to ensure the sustainability of Social Security in Brazil, including a revision of the funding model, taxation of automation, and strategies for a more inclusive reform. The thesis also proposes measures to expand labor market opportunities for the elderly population, through incentives and affirmative policies. Another alternative addressed is partial or progressive retirement, allowing a gradual transition from active working life to inactivity. In light of this scenario, the thesis suggests guidelines for future pension reforms, aiming at a fairer, more equitable, and balanced system capable of responding to social transformations and ensuring the protection of the elderly.

Keywords: Impacts of longevity; Population aging; Social security sustainability; Parametric reforms; Phasing Out; Taxation on Automation and Robotics Technology; Affirmative Actions for the Elderly Worker; Proposals for new social security reform.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pirâmide etária da população, por sexo – Brasil, América Latina e Caribe, de 1950-2050	69
Gráfico 2 - Taxa de fecundidade total - Regiões do Brasil Suécia e Inglaterra, de 1900-2000 - Filhos por mulher	70
Gráfico 3 - Capacidade funcional durante o curso de vida	118
Gráfico 4 - População residente no Brasil por sexo e grupos de idade – 2010 a 2022	208

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de participação na população total, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões – 4º Trimestre/2014-2024 204

Tabela 2 – Taxa de participação (%) da força de trabalho, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões - 2014-2024 205

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A LONGEVIDADE COMO FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DO ENVELHECIMENTO	21
2.1	A relação entre o tempo e a velhice: algumas considerações teóricas e conceituais	21
2.1.1	O envelhecimento no período da pós-modernidade	31
2.1.2	Os impactos sociais da intolerância e do preconceito etário	36
2.2	O direito fundamental: trajetória histórica e as dimensões do Estado Liberal ao Estado Social	46
2.2.1	Direitos Fundamentais Sociais	55
2.2.2	Direitos sociais da pessoa idosa	62
2.3	A era da longevidade	67
2.4	A Década do Envelhecimento Saudável	71
2.4.1	O envelhecimento saudável na América Latina e Caribe	76
2.4.2	Relatório de progresso sobre a Década do Envelhecimento Saudável das Nações Unidas, 2021-2023	78
3	A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA À PESSOA IDOSA NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL	80
3.1	As políticas sociais no Estado do Bem-Estar Social	80
3.2	A proteção legal desenvolvida no âmbito da previdência social	86
3.3	Os instrumentos normativos de proteção social no subsistema de seguridade social	95
3.3.1	A Saúde como pressuposto de bem-estar	98
3.3.2	Assistência Social como política de transferência de renda	107
3.3.3	Previdência Social: mecanismo de proteção social para garantia de segurança financeira da pessoa idosa	115

4	A TUTELA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	121
4.1	A velhice e a idade como fatores de riscos	124
4.2	O Mínimo Existencial como condição de benefício digno	127
4.3	A impossibilidade jurídica de desvincular os valores mínimos dos benefícios previdenciários do valor do salário-mínimo	129
4.4	A cultura da previdência complementar como instrumento garantidor de qualidade de vida em períodos de fruição de proteção social	131
4.5	A nova ótica social na proteção da pessoa idosa que retorna e/ou permanece no mercado de trabalho após o advento da aposentadoria	140
5	OS IMPACTOS ECONÔMICOS DA LONGEVIDADE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	147
5.1	O Equilíbrio Financeiro da Seguridade Social no Contexto do Envelhecimento Populacional	148
5.2	O financiamento dos sistemas previdenciários	152
5.3	As receitas da seguridade social	155
5.4	Princípio da equidade: o risco como discrimen	156
5.5	Princípio da diversidade da base de financiamento	161
6	A SUSTENTABILIDADE INTERGERACIONAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	164
6.1	Princípio da solidariedade	164
6.2	A solidariedade intergeracional	167
6.3	As reformas previdenciárias no sistema intergeracional	170
6.3.1	A Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998	177
6.3.2	A Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003	182
6.3.3	A Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019	186
6.4	Os argumentos econômicos de sustentabilidade da previdência social	191
6.5	Os impactos das mudanças sociais e econômicas à luz da transição demográfica	198
6.5.1	O censo demográfico de 2022 e a nova expectativa de vida	206

7	PROPOSTAS PARA A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	210
7.1	As estratégias para a necessária recalibração do modelo atual de financiamento	211
7.1.1	A tributação sobre tecnologia de automação e robótica	212
7.1.2	A tributação verde ou tax green	217
7.2	Incentivo ao trabalho da pessoa idosa: as ações afirmativas para o trabalhador idoso	218
7.3	A aposentadoria parcial ou progressiva como medida de preparação para a saída da vida ativa à inatividade: <i>phasing out</i>	222
7.4	Aspectos que possam ser adequados em novas reformas previdenciárias	230
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	236
	REFERÊNCIAS	243

INTRODUÇÃO

O tema da presente tese é a longevidade e os impactos na previdência social, sob o recorte da questão social do envelhecimento populacional e o correlato tema do financiamento dos sistemas previdenciários, sob a ótica da sustentabilidade.

Diante de um nítido processo de envelhecimento demográfico observado nas últimas décadas, a Organização das Nações Unidas (ONU) considera o período de 1975 a 2025 como sendo a “Era do Envelhecimento”, diante da diminuição da taxa de fecundidade e de mortalidade, bem como do marcante crescimento de pessoas com idade equivalente ou superior a 60 anos.

A longevidade tem se consolidado como um dos fenômenos mais marcantes da contemporaneidade, resultante dos avanços na ciência, na medicina e nas condições de vida da população. O aumento da expectativa de vida, aliado às mudanças demográficas e sociais, impõe desafios significativos para os sistemas de proteção social, em especial para a previdência social.

A discussão acerca da sustentabilidade previdenciária torna-se imprescindível diante do envelhecimento populacional, que provoca alterações profundas na estrutura econômica e social dos países. No Brasil, a estrutura previdenciária passou por diversas reformas ao longo das décadas, buscando equilibrar o financiamento do sistema e garantir a proteção social dos segurados. No entanto, os desafios permanecem, exigindo novas estratégias e abordagens para viabilizar a manutenção do modelo previdenciário em um contexto de mudanças globais.

Diante disso, esta tese tem como objetivo analisar os impactos da longevidade na previdência social, destacando as estratégias e as propostas para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário diante das mudanças demográficas e socioeconômicas. O envelhecimento populacional impõe novas demandas ao Estado, à sociedade e ao mercado de trabalho, exigindo reestruturações nas políticas públicas e mecanismos de financiamento da seguridade social.

O presente estudo encontra justificativa no fato de que o envelhecimento populacional representa um dos maiores desafios do século XXI, impactando diretamente as políticas públicas, os sistemas de seguridade social e a economia dos países. A ampliação da expectativa de vida, aliada à redução das taxas de natalidade, tem resultado em uma modificação significativa na pirâmide etária, demandando uma reestruturação do modelo previdenciário para garantir sua sustentabilidade a longo prazo. Nesse sentido, esta pesquisa se justifica pela necessidade de analisar os impactos econômicos e sociais da longevidade e identificar estratégias para um sistema previdenciário mais equitativo e sustentável.

A relevância do tema se evidencia pelo fato de que a previdência social é um dos principais instrumentos de proteção social, assegurando renda para milhões de pessoas idosas e suas famílias. No entanto, os desafios impostos pelo aumento da longevidade exigem novas abordagens, incluindo a diversificação das fontes de financiamento e o estímulo ao prolongamento da vida ativa no mercado de trabalho. Além disso, o estudo busca contribuir para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas que conciliem a necessidade de equilíbrio fiscal com a garantia de direitos sociais.

Ademais, o tema escolhido se relaciona diretamente com os direitos sociais, atendendo a linha de pesquisa adotada no programa de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: “Efetividade dos Direitos de Terceira Dimensão e Tutela da Coletividade, dos Povos e da Humanidade”.

A metodologia da presente tese adota uma abordagem qualitativa, combinando análise documental e pesquisa bibliográfica. A análise documental terá como base dados estatísticos e relatórios oficiais sobre o envelhecimento populacional, a sustentabilidade previdenciária e os impactos econômicos da longevidade.

A pesquisa bibliográfica inclui o exame e leitura de literatura acadêmica, incursionando também em outras disciplinas das ciências humanas, em especial da gerontologia e das ciências sociais, além das indispensáveis citações de relevantes obras internacionais sobre os temas tratados nos capítulos do presente trabalho.

Adota-se, ainda, uma abordagem transdisciplinar, reconhecendo que a complexidade da previdência social e seus impactos demanda um avanço para além dos limites tradicionais de cada disciplina. A interconexão entre diferentes áreas do conhecimento permite um entendimento mais amplo e aprofundado do fenômeno, integrando perspectivas que vão além da análise jurídica e econômica, abrangendo aspectos sociais, demográficos e políticos.

Esse avanço por outras áreas do conhecimento humano não é apenas um recurso metodológico, mas uma particularidade indispensável para a presente pesquisa, possibilitando uma visão mais holística e integrada dos desafios enfrentados pela previdência social diante do envelhecimento populacional.

Ainda como fonte de pesquisa, aborda-se a legislação nacional e internacional, relatórios governamentais e documentos de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial.

A metodologia adotada permitirá uma compreensão aprofundada dos desafios e oportunidades para a previdência social, fornecendo subsídios para a formulação de propostas que contribuam para a construção de um sistema previdenciário mais justo e sustentável.

O trabalho apresenta os aspectos teóricos e conceituais do envelhecimento, a evolução histórica dos direitos sociais da pessoa idosa, o papel da seguridade social na promoção da dignidade e bem-estar e os impactos econômicos da longevidade na estrutura previdenciária.

O estudo também investiga a relevância da solidariedade intergeracional na manutenção do equilíbrio previdenciário, bem como as reformas implementadas no Brasil e seus reflexos na sustentabilidade do sistema. Além disso, serão exploradas propostas para aprimorar a segurança financeira da previdência, incluindo novas formas de financiamento, o impacto da automação no mercado de trabalho e a possibilidade da instituição de aposentadoria gradual ou progressiva.

Com essas premissas, o trabalho está dividido em seis capítulos.

O primeiro capítulo discute a longevidade como fenômeno contemporâneo do envelhecimento, abordando a correlação do decurso de tempo e sua interferência no declínio da pessoa humana, bem como seu ingresso na velhice, e os impactos sociais do preconceito etário. O estudo do tempo, correlacionado com o próprio envelhecimento humano, será de extrema relevância para a compreensão das necessidades emergentes da população longeva em face da vulnerabilidade decorrente da ação do tempo sobre os seres humanos.

A ação do tempo opera como fator decisivo para a observação da passagem das diversas faixas etárias, num processo dinâmico que leva à velhice, conduzindo o homem inexoravelmente às alterações fisiológicas, psíquicas e espirituais, sendo fundamental a sua análise no processo de envelhecimento.

Além disso, apresenta-se no primeiro capítulo a trajetória histórica dos direitos fundamentais sociais, destacando a evolução do Estado do Bem-Estar Social até o contexto atual da longevidade. Também é analisada a Década do Envelhecimento Saudável, trazendo o panorama da transição demográfica e os relatórios de progresso da Organização das Nações Unidas (ONU).

No segundo capítulo, a pesquisa se aprofunda na proteção à pessoa idosa no sistema de seguridade social, abordando a ascensão e crise do Estado social no capitalismo, bem como a transformação do sistema previdenciário brasileiro a partir do século XX. Os subsistemas da seguridade social – saúde, assistência social e previdência – são analisados como pilares fundamentais na promoção do bem-estar da população idosa.

A partir do século XX, resultado das melhores condições de vida, da globalização, surge um novo segmento de pessoas que conquistam a longevidade e, paralelamente, emergem novas exigências sociais, econômicas e políticas no desempenho de cidadania, e, por via de consequência, novas obrigações sociais se impõem ao Estado e à sociedade. Surgem os novos direitos sociais decorrentes da longevidade, com características diferentes dos períodos anteriores. A seguridade social é expressão eloquente desses novos direitos sociais de caráter fundamental.

O terceiro capítulo trata especificamente da proteção à pessoa idosa na previdência social, destacando os riscos associados à velhice e a necessidade de garantir um mínimo existencial digno. São discutidos os desafios jurídicos da desvinculação do salário mínimo nos benefícios previdenciários, bem como a importância da previdência complementar como estratégia para garantir qualidade de vida na aposentadoria.

O estudo direciona-se principalmente à questão social relacionada ao envelhecimento diante da legitimação e fundamentação dos direitos sociais à previdência social e a aposentadoria na velhice, como meios de efetivação de inclusão social e obtenção de dignidade na idade avançada.

No quarto capítulo, o estudo foca nos impactos econômicos da longevidade na previdência social. São abordadas questões como o equilíbrio financeiro da seguridade social, as receitas do sistema e a necessidade de equidade na distribuição dos riscos previdenciários. Além disso, o princípio da diversidade da base de financiamento é explorado como elemento crucial para garantir a sustentabilidade previdenciária.

O quinto capítulo investiga a sustentabilidade intergeracional na previdência social, analisando o princípio da solidariedade e os impactos das reformas previdenciárias no Brasil, incluindo as Emendas Constitucionais n. 20, de 1998, a n. 41, de 2003 e a n. 103, de 2019. O estudo também examina os desafios demográficos e as implicações das mudanças sociais e econômicas, com base nos dados do Censo Demográfico de 2022.

Sob a perspectiva do princípio da solidariedade, parte-se da hipótese de que a política previdenciária constitui uma das mais antigas formas de resposta à problemática social do envelhecimento. Nesse sentido, investiga-se se ela deve representar um dos principais mecanismos de intervenção do Estado, que, além de seu papel regulador e normatizador, teria a responsabilidade de garantir estruturas de proteção social.

Pretende-se demonstrar que do envelhecimento populacional mundial surgem novas questões sociais e necessidades dos pontos de vista econômico, jurídico, político e social e que o direito fundamental à garantia da qualidade de

vida na velhice se opera pela efetivação de políticas inclusivas a cargo do Estado, com ênfase à proteção previdenciária como direito fundamental.

Por fim, o sexto capítulo apresenta propostas para a sustentabilidade da previdência social no Brasil, explorando estratégias como a tributação sobre tecnologia e automação, a tributação verde, o incentivo ao emprego formal, a inclusão da população idosa no mercado de trabalho e a possibilidade de implantação de uma aposentadoria gradual ou progressiva. Essas medidas são discutidas como possíveis soluções para a manutenção de um sistema previdenciário equilibrado e adaptado às novas realidades sociais.

Assim, ao abordar um tema de crescente relevância, esta pesquisa busca contribuir para o debate sobre a sustentabilidade previdenciária, fornecendo subsídios teóricos e práticos que auxiliem na formulação de políticas públicas mais eficazes, assim como apontando caminhos para garantir a proteção social de futuras gerações em um cenário de mudanças demográficas profundas.

A compreensão dos desafios impostos pelo envelhecimento populacional e a identificação de soluções viáveis são fundamentais para assegurar a continuidade e eficiência da proteção social, garantindo direitos e promovendo a inclusão da população idosa na sociedade contemporânea.

2 A LONGEVIDADE COMO FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DO ENVELHECIMENTO

O aumento da longevidade é um dos fenômenos mais marcantes da sociedade contemporânea, trazendo impactos significativos para diversos setores, especialmente para a previdência social. O avanço da medicina, a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento socioeconômico têm proporcionado um crescimento expressivo da expectativa de vida, alterando profundamente a estrutura etária da população.

Nesse contexto, compreender o envelhecimento não apenas como um processo biológico, mas também como uma construção social e histórica, torna-se essencial para analisar os desafios e oportunidades que essa nova realidade impõe. A relação entre tempo e velhice, os impactos da intolerância etária, os direitos fundamentais da população idosa e as políticas voltadas ao envelhecimento saudável são temas centrais para a formulação de estratégias que assegurem um futuro sustentável e equitativo para todas as gerações.

Dessa forma, este capítulo busca discutir a longevidade como um fenômeno da modernidade, destacando seus desdobramentos sociais, econômicos e jurídicos, bem como as iniciativas globais voltadas à promoção de um envelhecimento digno e saudável.

2.1 A relação entre o tempo e a velhice: algumas considerações teóricas e conceituais

Os modos pelos quais o homem contemporâneo se relaciona com o tempo tem consequências ainda mais fortes na velhice. A palavra “*velho*” se traduz não apenas em um indivíduo idoso, de época remota, que tem muitos anos de idade e uma grande experiência acumulada que o diferencia dos demais, mas também na descrição de algo que se tornou antigo, antiquado, obsoleto, desgastado pela ação do tempo.

O envelhecimento não é senão a ação do tempo sobre os seres vivos¹, que se protraí em um processo dinâmico e contínuo que leva à velhice.

¹ FORETTE, Françoise. **A revolução da longevidade**. Tradução de Mariana Jacob. São Paulo: Globo, 1998, p. 129.

A velhice carrega consigo a marca do passado, sendo um período em que a memória assume um papel central na construção da identidade e na compreensão da trajetória individual, como destaca Norberto Bobbio.

O tempo do velho, repito, ainda uma vez, é o passado. E o passado revive na memória. O grande patrimônio do velho está no mundo maravilhoso da memória, fonte inesgotável de reflexões sobre nós mesmos, sobre o universo em que vivemos, sobre as pessoas e os acontecimentos que, ao longo do caminho, atraíram nossa atenção.²

O processo de ressignificação da velhice ganhou importância através do papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas que, inclinando-se sobre o seu desenvolvimento, criou documentos que consistiram em verdadeiros pilares da proteção social das pessoas idosas, quais sejam os Planos de Ação para o Envelhecimento.

Para Debert³, a partir da segunda metade do século XIX, a velhice é tratada como uma etapa da vida caracterizada pela decadência física e ausência de papéis. O avanço da idade é visto como um processo contínuo de perdas e de dependência.

Paulo Roberto Barbosa Ramos amplia essa reflexão ao lembrar que ser velho não é apenas uma condição etária, mas uma etapa da existência que se constrói ao longo do tempo. Ninguém nasce velho; tornar-se velho é um processo que se insere dentro de uma continuidade da vida. Assim, a noção de velho não deve ser reduzida a um estado de obsolescência, mas compreendida como parte de um percurso que carrega consigo história, direitos e significado.

Os velhos são seres humanos como os demais. Portadores dos mesmos direitos os quais todos os outros são titulares. Acontece que ser velho não representa apenas ser velho. O velho não nasceu velho, ele foi criança, adolescente, adulto para finalmente ser velho. Observe-se que se não são assegurados direitos elementares às pessoas quando ainda elas são crianças, adolescentes e adultas, elas simplesmente perdem o direito de se tornarem velhas e tornar-se velho é direito humano fundamental, já que é a própria expressão do direito à vida, que precisa ser garantida até quando a natureza biológica indicar.⁴

² BOBBIO, Norberto. **O tempo da memória: De Senectute e outros escritos autobiográficos**. Tradução de Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 53.

³ DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 14

⁴ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Fundamentos constitucionais do direito à velhice**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002, p. 49.

Nesse contexto, o autor dimensiona que, por serem os velhos titulares de outros direitos, a velhice é o objeto de um direito tutelado pela Constituição Federal. Assim, dentro do processo de reconhecimento de novos direitos humanos, surgiu um fenômeno chamado de especialização, que objetiva a proteção de todos os homens, considerando as peculiaridades de cada um, as quais dispensam atenção toda especial. Para Trindade⁵, esse fenômeno se refere ao surgimento de inúmeros instrumentos internacionais de defesa de fases da vida, do gênero e estado dos homens.

Partindo do ponto que para a sociedade a pessoa idosa é aquela que vive ou viveu por longo tempo, a relação entre tempo e velhice, ou tempo e envelhecimento, estará sempre associada, quase que numa unificação conceitual.

Na França do século XIX, a questão da velhice se impunha essencialmente para caracterizar as pessoas que não podiam assegurar financeiramente seu futuro - o indivíduo despossuído, o indigente - pois as pessoas com certo patrimônio eram designadas (...) os patriarcas com experiência preciosa (...), que detinham certa posição social, administravam seus bens e desfrutavam de respeito. Esse recorte social da população de mais de 60 anos foi acompanhado de locuções diferenciadas para tratar cada grupo de pessoas da mesma idade: designava-se correntemente como velho (*Vieux*) ou velhote (*Viellard*) os indivíduos que não detinham status social; enquanto os que possuíam eram, em geral, designados idosos (*Personne âgée*).⁶

Foi pelo capitalismo que o tempo foi ressignificado como bem e mercadoria, caracterizado pelo jargão “tempo é dinheiro”⁷. A cada segundo marcado pelos ponteiros do relógio, visualizava-se algo com valor lucrativo, mercantilizando a relação do homem com o tempo⁸.

⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Elementos fundamentais da evolução da proteção internacional dos direitos humanos**. Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, n. 177, 1991, p. 46.

⁶ SIQUEIRA, Renata Lopes de; BOTELHO, Maria Izabel Vieira; COELHO, France Maria Gontijo. **A velhice: algumas considerações teóricas e conceituais**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Q7tDFMfnSc8nmYHYBDkmXVm/#>. Acesso em: 15 set. 2024.

⁷ A questão do tempo ocioso se tornou objeto de preocupação e intervenção do Estado e da medicina, por meio de políticas públicas e de procedimentos gerontológicos.

⁸ CORREA, Mariele Rodrigues. **Cartografias do envelhecimento na contemporaneidade: velhice e terceira idade [online]**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 125 p. ISBN 978-85-7983-003-7. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 15 set. 2024.

A frase “Tempo é dinheiro” é atribuída a Benjamim Franklin que a usou em 1948, num ensaio denominado “Conselho a um Jovem Comerciante” (“*Advice to a Young Tradesman*”), no qual alertava sobre a importância da valorização do tempo como um recurso econômico e que, seu desperdício simbolizava a perda do dinheiro. Essa ideia se tornou um dos lemas do capitalismo e passou a influenciar a mentalidade empresarial ao longo dos séculos.

Em contraponto, Domenico de Masi,

[...] entre as atividades que realizamos com o cérebro, as mais apreciadas e mais valorizadas no mercado de trabalho são as atividades criativas. Porque mesmo as atividades intelectuais como as mandais quando são repetitivas, podem ser delegadas às máquinas.

A principal característica da atividade criativa é que ela praticamente não se destaca do jogo e do aprendizado, ficando cada vez mais difícil separar estas três dimensões que antes, em nossa vida, tinham sido separadas de uma maneira clara e artificial. Quando trabalho, escudo e jogo coincidem, estamos diante daquela síntese exaltante que eu chamo de ócio criativo.⁹

Contudo, essa cultura de que fazer tempo é fazer dinheiro, trouxe consequências mais evidentes na velhice, uma vez que nem sempre se consegue acompanhar o ritmo frenético da produção e do consumo, já que o corpo não mais acompanha a velocidade que o capital exige. Sob o ponto de vista de que a idade é utilizada como critério de desvalorização social, a sociedade capitalista promove a degradação da força de trabalho, causando desgaste para o velho que não participa da cadeia produtiva.

A mesma dimensão temporal, na qual o tempo é um valor, identifica a ideia de que a ociosidade é uma enorme perda de tempo. E é nesse vácuo que a velhice se posiciona como um tempo vazio que, a rigor, deveria ser preenchido. A invenção do tempo, contudo, engendra algumas questões que perpassam o bojo da existência humana e sua finitude, uma vez que “existir, para a realidade humana, é temporalizar-se”.¹⁰

Sob os atributos de uma sociedade capitalista, concebida com metas prioritárias de produção e consumo, onde a beleza do corpo é cultuada e o sucesso é medido por parâmetros quantitativos e, em contraposição àqueles que

⁹ DE MASI, Domenico. **O Ócio Criativo**. Tradução Lea Manzi. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2000, p. 10.

¹⁰ BEAUVOIR, Simone de. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1990, p. 385.

vivem com os conseqüências da aposentadoria, haveria um afastamento das pessoas idosas do mundo produtivo, cuja desvalia acarreta solidão e uma forma de discriminação social. O envelhecimento social é, portanto, a dimensão construída pela sociedade.

Essa sociedade capitalista, dominada pela exigência de produtividade e eficiência, exclui os trabalhadores de idade avançada, aumentando o peso do envelhecimento, fazendo com que a velhice seja uma contingência a ser coberta pela seguridade social, haja vista que as pessoas idosas não conseguem mais manter o mesmo nível de produtividade, sendo excluídos do mercado de trabalho e, conseqüentemente, perdem sua principal fonte de sustento. Isso os torna dependentes de políticas públicas e benefícios sociais, como aposentadorias, assistência médica e programas de bem-estar.

Em razão da longevidade e da necessidade de sustento, o aumento da expectativa de vida significa que as pessoas idosas precisam de renda por mais tempo, mas o modelo capitalista não garante essa sustentabilidade sem a intervenção do Estado. Muitos trabalhadores não conseguem poupar ao longo da vida para garantir uma velhice digna, seja por salários baixos, desemprego ou crises econômicas, o que acarreta desigualdade econômica e previdenciária.

Por outro lado, a velhice frequentemente vem acompanhada de doenças crônicas e maior necessidade de cuidados médicos, que muitas vezes são caros, inacessíveis e sem suporte governamental. O setor privado tende a não oferecer assistência médica acessível para pessoas idosas, forçando o Estado a intervir com políticas de saúde pública.

Nesse viés, o sistema previdenciário e a seguridade social surgem para suprir essa lacuna deixada pelo mercado de trabalho que, sem os quais, a velhice seria ainda mais marcada pela pobreza e exclusão social, tornando-se um problema estrutural.

Pela perspectiva de Katz¹¹, uma vez considerados os processos econômicos, culturais e burocráticos em sua participação nas diferenciações das idades, a velhice passa a ser entendida como "(...) uma etapa que se diferencia

¹¹ KATZ, Chaim Samuel et al. **Psicanálise e cultura: uma herança freudiana?** Percurso - Fragilidades. Da clínica à literatura, ano XVIII, n. 34, 1º semestre 2005, p. 125-132. Disponível em: <https://percurso.openjournalsolutions.com.br/index.php>. Acesso em: 27 out. 2024.

e ganhou contornos próprios em um dado momento histórico, no processo de construção do curso de vida moderno".

Na biogerontologia, o envelhecimento é visto como uma fase contínua da vida, que se inicia com a concepção e se encerra com a morte.

Conforme Matheus Papaléo Netto,

Ao longo desse *continuum*, é possível observar fases de desenvolvimento, puberdade e maturidade, entre as quais podem ser identificados marcadores biofisiológicos que representam limites de transição entre as mesmas. O exemplo é a menarca como marcador do início da puberdade na mulher; ao contrário do que acontece com as outras fases, o envelhecimento não possui um marcador biofisiológico do seu início, por motivos já expostos. De qualquer forma, a demarcação entre maturidade e envelhecimento, à qual este período aparente segue, é arbitrariamente fixada mais por fatores socioeconômicos e legais do que pelos biológicos.¹²

Questionada em uma entrevista sobre o que é a velhice, Ana Aslan, Diretora do Instituto Nacional de Gerontologia e de Geriatria da cidade de Bucareste, na Romênia, se posicionou dizendo que:

É uma desarmonia do organismo humano que começa no momento em que a homeostase¹³, isto é, o equilíbrio metabólico, começa a não ser mais perfeita. (...) tais modificações aparecem no ser humano muito precocemente, mais precisamente por volta de 20-22 anos, isto é, no momento em que o período de crescimento do organismo chegou ao fim. O envelhecimento biológico é, conseqüentemente, um processo lento que prossegue por um longo período de vários decênios.¹⁴

A ação do tempo produz na velhice o declínio das funções orgânicas, embora tais funções sejam variáveis a cada indivíduo, isto é, o envelhecimento não se dá da mesma forma para todos, haja vista fatores influenciadores como os hábitos de vida, o fator genético, o meio ambiente, as questões culturais e psicossociais, dentre muitos outros.

A visão da velhice traz variantes temporais. Para Simone de Beauvoir¹⁵, nas mais remotas culturas, a valorização pessoal parecia estar vinculada à capacidade física, força, vitalidade, beleza e virilidade. Nos países orientais a

¹² NETTO, Matheus Papaléo. **Processo de envelhecimento e longevidade**. In: NETTO, Matheus Papaléo. Tratado de Gerontologia. São Paulo: Atheneu, 2007, p.35.

¹³ Tendência dos organismos vivos a estabilizar suas diversas constantes fisiológicas.

¹⁴ ASLAN, Ana. **Vencendo a velhice**. Tradução de José Augusto Carvalho. Rio de Janeiro: Record, 1995, p. 20-21.

¹⁵ BEAUVOIR, Simone de. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1990, p. 103.

velhice sempre foi objeto de adoração, uma vez que os jovens procuravam os idosos em busca de conhecimentos e experiência.¹⁶

Na Grécia antiga, as pessoas idosas eram vistas como homens de honra e tidos por sábios. Mas esse pensamento não era unânime, pois o envelhecimento também foi visto de forma pejorativa, decadente, e como um castigo dos deuses. Um exemplo foi o poeta Minermo (630 a.C) que cantava, exaltando os prazeres da juventude, mas odiava o envelhecimento: “Repete sem cessar que preferiria morrer a envelhecer”.¹⁷

Segundo Vernier¹⁸, o modo de tratamento dado aos mais velhos na ilha de Karpathos se destaca pela responsabilidade atribuída ao idoso de transmitir não só o saber sobre as tradições daquela cultura, como também os ensinamentos sobre as técnicas de produção e o cultivo dos meios de subsistência.

Na antiga China, o filósofo Confúcio pregava que todos os elementos de uma família deveriam obedecer aos mais velhos.

Nas sociedades da antiguidade, o estado de velhice era dignificante e adotavam como sábio aquele que atingia essa etapa. Os velhos eram objetos de veneração e os jovens a eles recorriam em busca de seus conselhos, eram respeitados e lhes confiavam negócios.

Vista pela história do ocidente, a velhice é estigmatizada na literatura sob a forma de pessoas idosas decadentes e solitárias.

George Minois¹⁹ afirma que “para o pensamento ocidental, a velhice é um mal, uma doença, um período triste que deixa adivinhar a morte”.

Fundamentando-se em estudos antropológicos, Simone de Beauvoir associa os fatores que determinam o lugar do velho na comunidade:

¹⁶ Na China, o taoísmo preconiza o encontro do “verdadeiro caminho” que seria viver tanto até tornar-se imortal; para isto fazia-se necessário aprender a conservar as energias vitais como, por exemplo, mantendo o controle da respiração, alimentando-se de frutas e raízes, evitando carne e álcool, como também substituindo-se o comportamento sexual pelo ato da meditação. ARAÚJO, Ludgleydson Fernandes de; CARVALHO, Virgínia Ângela M. de Lucena e. **Aspectos Sócio-Históricos e Psicológicos da Velhice**. Mneme - Revista de Humanidades, [S. l.], v. 6, n. 13, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/278>. Acesso em: 27 jan. 2025.

¹⁷ BEAUVOIR, Simone de. **A velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990, p. 111.

¹⁸ VERNIER, B. **La Genèse Sociale des Sentiments. Aînés et Cadets dans l'Île Grecque de Karpathos**. Paris: EHESS, 1991, p. 15.

¹⁹ MINOIS, Georges. **História da velhice no ocidente**. Tradução: Serafim Ferreira. Lisboa: Editorial Teorema, 1999, p. 367.

Sobre o lugar dos velhos entre os povos da Antiguidade, somos muito mal informados. Embora a relação entre os costumes e a fábula seja das mais incertas, não se pode deixar, nesta penúria, de interrogar as mitologias: a maior parte delas trata a velhice do ângulo do conflito de gerações.²⁰

Conforme a região e os costumes, o ancião poderia ser considerado um sábio e uma pessoa relevante dentro da família, ou se tornar um ser descartável, que não teria mais utilidade na sociedade. Ora os idosos eram elevados, ora eram desprezados. Mas isso depende de inúmeros fatores, como da sociedade que está sendo analisada, de qual o período da história será retratado, da cultura da civilização estudada, dentre outros. Dependendo do que for estudado, a pessoa idosa poderá ser completamente excluída, ou possuir poderes, incluindo o poder de governar.

A definição do momento em que a velhice se inicia se mostra bastante complexa, podendo variar em função da época e do lugar, considerando que sua dimensão existencial modifica, como todas as situações humanas, a relação do indivíduo com o tempo, com o mundo e com a sua própria história.

As pessoas não “acordam” velhas, nem tampouco envelhecem porque atingem uma determinada idade. O envelhecimento é processo contínuo na vida de qualquer ser, seja humano ou animal, e que deve ser trabalhado não a partir de uma idade cronológica, mas sim num processo global, como um todo do desenvolvimento vital. Segundo o conceito adotado por Franklin Pierce Adams, o marco inicial da velhice é aquele segundo o qual, o ponto morto da meia-idade é quando a pessoa está jovem demais para jogar golfe e velho demais para correr para o gol.²¹

Ser velho chega a ser desafiador e para reduzir os impactos do envelhecimento da população, assegurando bem-estar, é preciso que o Poder Público, com a participação efetiva da sociedade, adote medidas de proteção social.

A velhice assusta e é tratada com espanto e perplexidade, dado que é o destino natural e inexorável, comum de todo ser vivente. O envelhecimento é

²⁰ BEAUVOIR, Simone. **A Velhice**. Rio Janeiro: Nova Fronteira, 1990, p. 106.

²¹ QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. **Os impactos do bônus demográfico na implementação de políticas públicas**. Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social, Ano 50, vol. 238, nov./dez. São Paulo: Thomson Reuters, 2024, p. 274.

Essa frase foi escrita por Franklin P. Adams, um jornalista e humorista americano ativo no início do século XX. A citação aparece em sua coletânea *Nods and Becks*, publicada em 1944.

dinâmico, se protraí no tempo, num processo contínuo que leva à velhice e que compreende o período de passagem da vida adulta ativa para a senescência.²²

No entanto, e ainda que seja um processo vital, muitas vezes a velhice carrega discriminações. No aspecto laboral, pode ser interpretada como ignorância técnica-operacional. Na sociedade, necessita de proteção pela vulnerabilidade de riscos de extorsão e golpes.

Conforme Groisman,

[...] o processo de modernização, a industrialização traria o afastamento dos velhos do mundo produtivo, a urbanização resultaria na redução do tamanho da família esgotando o poder patriarcal do idoso, cujo saber não seria mais adequado às necessidades dos jovens escolarizados e mais valorizados e, por fim, a marginalização e a solidão constituiriam, em conjunto, as mazelas de uma nova forma de discriminação social.²³

E por estar presente em todas as etapas da vida e não apenas na última, o envelhecimento não pode pender para o lado da perda. O jogo de perdas acompanha o processo de desenvolvimento humano, a contar pela perda da primeira dentição, como também pelas modificações estéticas e biológicas e a redução de algumas capacidades que se contrapõem a novas conquistas.

A sociedade, no entanto, inscreve a pessoa numa perda que é imediatamente ligada ao envelhecimento: a aposentadoria.

Para Nassar,

A longevidade que queremos tão veementemente para nossas vidas, decorrente da conquista e ganho de tempo de vida, é também fator de preocupação nas sociedades contemporâneas, sobretudo no que diz respeito ao enfrentamento das questões sociais relacionadas à proteção social no campo da Previdência Social.²⁴

Se a aposentadoria for vista como um momento em que a pessoa deve assumir a sua velhice e também o estigma de ser inativo, provavelmente suscitará uma crise relativa à identidade, sob o ponto de vista de que o sujeito não mais conseguirá construir projetos de vida suscetíveis de criar uma continuidade de sua existência fora do trabalho.

²² BARROS, Myriam Moraes Lins de. **Velhice ou terceira idade? Apresentação**. Rio de Janeiro: Globo, 1998, p. 129.

²³ GROISMAN, Daniel. **Velhice entre os Animais. Da Gerontologia à Antropologia Social**. In: Estudos de Saúde Coletiva. Rio Janeiro: IMS - UERJ, set. 1997, p. 47-48.

²⁴ NASSAR, Elody Boulhosa. **Previdência social na era do envelhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 20.

Se o mundo do trabalho é uma fonte de equilíbrio do ser humano, é através do papel profissional que este tem acesso à rede de comunicação, assim como o status no mundo social. A perda desses fatores levaria ao isolamento social ou a volta ao mundo familiar.

No entanto, se o sujeito é capaz de integrar suas perdas e adaptar-se às situações de mudanças, o que tem sido observado pela multiplicidade de soluções que são encontradas pelos aposentados que não se reduzem à volta à família ou ao isolamento, a aposentadoria será vivida mais plenamente, assim como a continuidade da vida laborativa será vista como uma aquisição e não como um ser improdutivo.

Segundo Maria Cristina Costa Braga Hortelli Fogaça,

[...] o idoso é visto ideologicamente em nossa sociedade como um ser inútil, que atrapalha, que perdeu o direito à dignidade, à sobrevivência, à cidadania. É encarado como um ônus para a sociedade. Só tem que esperar pela morte. Nada há o que se fazer por ele e nada a se esperar dele.²⁵

Em contraposição, e para amenizar essa visão ideológica da pessoa idosa, na pretensão trazida pela Organização Pan-Americana de Saúde para o século XXI, o envelhecimento passa a ser visto como um prolongamento da vida útil e também como pressuposto para mudanças de atitudes, independentemente da idade em que a pessoa se encontre.

Previu-se, nesse projeto de envelhecimento saudável da Organização Pan-Americana de Saúde, uma interação do indivíduo na sociedade, com qualidade de vida para se manter ativo, além de sua independência econômica e liberdade de locomoção para os atos da vida cotidiana.

As políticas públicas e os programas de interação devem ter como base os direitos, as necessidades e as habilidades das pessoas idosas, sendo o envelhecimento um prolongamento da vida útil e não um fardo. Medidas que auxiliam a população idosa a se manter saudável não devem ser encaradas como um luxo excessivo, ao contrário, em todos os países, e em especial nos que estão em desenvolvimento, tais medidas devem privilegiar que pessoas mais velhas se mantenham saudáveis.

²⁵ FOGAÇA, Maria Cristina Costa Braga Hortelli. **Reflexões sobre o envelhecimento**. São Paulo: LTr Editora Ltda., 2001, p. 26.

A velhice precisa ser lugar comum a todos. E, para tal, é fundamental termos clareza sobre o que conceitua essa fase da vida que marca o envelhecimento humano com mudanças físicas e orgânicas, emocionais e sociais. Nessa etapa da vida biológica, como em todas as demais, há de se considerar a dimensão existencial, na qual se acumulam modificações da pessoa com o tempo e suas relações com o mundo.

2.1.1 O envelhecimento no período da pós-modernidade

O envelhecimento é um processo de construção, de adaptação, de desconstrução e até mesmo de reconstrução, em que ocorrem, a todo momento, alterações progressivas nos aspectos biológicos, psicológicos e sociais na vida do ser humano.

Difere da velhice. O envelhecimento é o período em que ocorrem as transformações da vida humana, e a velhice é unicamente uma etapa da vida.

Contudo, por associar a velhice ao envelhecimento, muitos o temem porque não o olham com positividade, mas sim como um processo sem perspectivas. Enquanto o envelhecimento caracteriza-se como um processo do ciclo vital, a velhice se caracteriza como etapa do desenvolvimento²⁶.

Associadas ao conceito de velhice, há conotações políticas e ideológicas, visualizados dentro de cada sociedade específica. Em termos culturais, a velhice é percebida de forma diferente nos países com expectativa de vida variável, ao nascer. Um ponto de corte²⁷ de 60 anos é sistematicamente empregado em países em desenvolvimento para definir a pessoa idosa.

Sob o ponto de vista da genética, o envelhecimento é um processo multifatorial, que alcança desde o nível molecular ao morfofisiológico, com importante modulação do meio sobre o conteúdo genético, influenciando modificações psicológicas, funcionais e sociais que ocorrem com o transcorrer

²⁶ TORRES, Tatiana de Lucena et al. **Representações sociais e crenças normativas sobre envelhecimento**. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 20, n. 12, p. 3621-3630, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v20n12/1413-8123-csc-20-12-3621.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

²⁷ Coorte é Grupo de pessoas, usado em estudos ou em investigação, que possuem características em comum, como a idade, a classe social, a condição médica, etc. (ex.: análise da coorte). "coorte", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2024, Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/coorte>. Acesso em: 12 set. 2024.

do tempo. A alteração do fenótipo de cada indivíduo proporciona um aumento de demandas sociais, econômicas e estruturais dentro da sociedade.

Por Guita Grin Debert,

Os critérios e normas da idade cronológica foram impostos nas sociedades ocidentais não porque elas disponham de um aparato cultural que domina a reflexão sobre os estágios de maturidade, mas por exigência das leis que determinam os deveres e direitos dos cidadãos.²⁸

Ao contrário do que se pode observar na modernidade²⁹, nas sociedades pré-modernas a idade cronológica não correspondeu ao critério de diferenciação de grupos. Na atualidade pode ser visto um cenário de mudanças que parece indicar um forte dinamismo no interior dos diferentes grupos etários e nas relações que estabelecem entre si.

Na discussão das perspectivas para a velhice na pós-modernidade, se antevê também a diluição dos grupos estruturados a partir das idades cronológicas, seja por conta da ampliação da influência da cultura, seja pela valorização da juventude engendrada na modernidade que, por suas características intrínsecas de renovação e de exploração das possibilidades de sua própria identidade, termina por trazer movimento para o curso de vida como um todo.

Para Bassit,

(...) a pós-modernidade está vinculada ao reverso dos processos que contribuíram para a normatização das idades cronológicas e de suas transições. O curso de vida na pós-modernidade será fundamentado na desinstitucionalização e na não diferenciação, ou seja, na desconstrução de todos os parâmetros utilizados anteriormente para a análise do curso de vida das pessoas; enquanto a modernidade estabeleceu parâmetros claros entre diferentes períodos etários, a pós-modernidade irá obscurecê-los de novo.³⁰

Nessa fundamentação, há uma exposição de elementos da pós-modernidade pela desconstrução do paradigma no curso de vida, argumentando para a necessidade de novos parâmetros de transições etários. A luta pela

²⁸ DEBERT, Guita Grin. **Pressupostos da Reflexão Antropológica sobre a Velhice**. In: Antropologia e Velhice, Textos Didáticos. São Paulo: IFCH/UNICAMP, 1994, p. 17.

²⁹ As idades de ir para a escola, de trabalhar e de se aposentar, entre outras.

³⁰ BASSIT, Ana Zahira. **O curso de vida como perspectiva de análise do envelhecimento na pós-modernidade**. In: DEBERT, G. G. & GOLDSTEIN, D. Políticas do corpo e o curso da vida. São Paulo: Mandarim, 2000, p. 223-224.

reconstrução do modelo de envelhecimento da sociedade, também indica como na pós-modernidade podem operar a desconstrução dos cursos de vida modernos, o que sugere mudanças sociais, culturais, nas relações entre gênero e na concepção do corpo.

No âmbito de reconstrução do modelo de envelhecimento pelas sociedades pós-modernas e do curso da vida, em alguns elementos inovadores encontra-se o papel da ciência e da tecnologia, que nos dias atuais parecem estar a serviço de uma sociedade que reafirma desejos imemoriais de viver na juventude, e de afastamento à degeneração física e à morte.

Miguel Horvath Júnior, pontuando sobre a visão de Giddens na defesa da importância da Terceira Via para a elaboração de políticas públicas que possam responder aos desafios apresentados pelo envelhecimento, pontua que:

[...] Ele defende a adoção de políticas públicas que promovam o acesso às novas tecnologias, assim como a criação de redes de apoio e cuidado, incluindo familiares, amigos e voluntários. Para ele, a Terceira Via pode oferecer soluções inovadoras e mais efetivas para lidar com os desafios do envelhecimento populacional, combinando o mercado livre e a proteção social, a tecnologia e as redes de apoio para promover o envelhecimento ativo e saudável.³¹

E sobre o envelhecimento ativo, o mesmo autor pondera que “Entende-se envelhecimento ativo como o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida em que as pessoas ficam mais velhas”.³²

Para modelos de velhice pós-modernos, os avanços da ciência e da tecnologia já se qualificam como parte integrante de cotidiano humano, que envolve uma diversidade maior de experiências do envelhecimento sobre os recursos tecnológicos, sob a construção de novas formas de modelo de velhice. Quanto ao aspecto da comunicação, o desenvolvimento da realidade virtual associada à Internet possibilita a construção de novas formas de contato social, independentes da presença física, até porque esse tipo de tecnologia propicia a

³¹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A proteção social em ambiente de policrise: Desafios da preservação dos elementos protetivos no século XXI**. Tese de livre docência em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2023, p. 118.

³² HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A proteção social em ambiente de policrise: Desafios da preservação dos elementos protetivos no século XXI**. Tese de livre docência em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2023, p. 119.

diluição do modelo de velhice e de envelhecimento presente no curso de vida moderno, o que vale para todos os grupos sociais.

Ainda em relação à essas novas identidades, como formas de obtenção de melhor qualidade de vida e de modernização do processo de envelhecimento, a identidade do ciberespaço poderá abrir uma infinidade de selves³³ para um mesmo indivíduo, em interações únicas e totalmente personalizadas, particularmente em relação ao próprio corpo, o que permitirá um automonitoramento do processo de envelhecimento.

Os primeiros trabalhos científicos acerca do envelhecimento humano começaram a aparecer no Século XVI, com representantes que acreditavam ser apenas o desenvolvimento de métodos científicos, os eficazes para vencer as transformações da velhice. Francis Bacon (1561-1626) que escreveu “A História Natural da Vida e da Morte e a Prolongação da Vida”, defendia a ideia de que um espírito jovem inserido em um corpo velho faria regredir a evolução da natureza. Benjamim Franklin (1745-1813) por sua vez foi o primeiro a dizer que as doenças são responsáveis pela morte e não o envelhecimento, que não é uma doença.³⁴

A pesquisa científica acerca do chamado fenômeno do envelhecimento tem se acentuado nas últimas décadas, permitindo que estudos mais avançados, em especial a antropologia e a gerontologia, já reconheçam da importância da velhice segundo a idade, gênero, saúde, etnia, condições econômicas e até mesmo segurança jurídica.

Conforme Debert,

O conhecimento científico das questões do envelhecimento, apesar da variedade de referenciais teóricos que o constitui, ainda mantém a tentativa de compor um discurso naturalista e científico em relação à velhice, e tende a postular como verdade absoluta à hipótese de que a maioria dos fenômenos biológicos que se alteram com a idade, bem como alguns atributos psicológicos e sociais, são de natureza evolutiva, regulares através do tempo e lugar e agenciados por um tipo de ordem interna, específica das espécies, e, portanto, universal. Com sua

³³ Selves é o plural de self. Significado de self: Modo próprio de comportamento ou caráter particular de alguém, de acordo com a maneira como essa pessoa o expressa. Junção do que compõe a identidade de alguém, especialmente falando do corpo, das emoções, das ideias, sentimentos, sensações etc. (Psicologia] Sentimento complexo e conflitante da personalidade de alguém, definido pelos comportamentos gerais ou pela predisposição para se portar de determinada forma. <https://www.dicio.com.br/selves/>

³⁴ LEME, Luiz Ernesto George. **A Gerontologia e o problema do envelhecimento: visão histórica.** In: PAPALÉO NETTO, M. Gerontologia. São Paulo: Atheneu, 1996, p.12-23.

colaboração, a gestão da velhice tornou-se encargo do Estado, deixando de restringir-se exclusivamente ao âmbito da família e da sociedade – ou de ser alvo, unicamente, de filantropia -, para tornar-se uma questão pública.³⁵

Segundo este ponto de vista, a questão do envelhecimento depende de ações de natureza pública e privada, visando a preparação para o futuro, dada a ausência ou insuficiência de políticas públicas satisfatórias. A velhice deixou de ser unicamente filantrópica, tornando-se questão de saúde pública e de desequilíbrio da economia.

O envelhecimento populacional é uma das principais conquistas sociais da segunda metade do século XX, mas que traz grandes desafios. Um deles é o de assegurar que o processo de desenvolvimento ocorra com base em princípios capazes de garantir a dignidade humana e a equidade entre os grupos etários na partilha dos recursos, direitos e responsabilidades sociais³⁶.

Cronologicamente, a passagem do Século XX e XXI é histórica para a velhice, pois foi a partir desse período, que se abrangem necessidades sociais para pessoas idosas. Por outro lado, o envelhecimento e a velhice passaram a ser vistos como um problema social que apontou grandes consequências para o século XXI, devido o expressivo aumento populacional de pessoas idosas e que precisam ser solucionadas com a implementação de políticas públicas de proteção social.

Essas consequências decorrentes da mudança demográfica estão voltadas a muitos aspectos, dentre eles a sobrecarga do sistema de saúde, considerando-se que o aumento da população idosa implica em uma demanda maior por serviços médicos e de saúde especializados, além de cuidados prolongados, o que pode sobrecarregar os sistemas de saúde pública e privada.

Outro ponto a ser considerado são os ajustes no mercado de trabalho, pois com mais pessoas idosas, há a necessidade de reestruturar o mercado de trabalho para incluir essa faixa etária, seja com políticas de aposentadoria mais flexíveis, seja com opções de trabalho adaptadas à saúde e habilidades de pessoas mais velhas.

³⁵ DEBERT, Guita Grin. **Pressupostos da Reflexão Antropológica sobre a Velhice. In: Antropologia e Velhice**, Textos Didáticos. São Paulo: IFCH/UNICAMP, 1994, p. 12.

³⁶ Essa preocupação encontra-se expressa nos dois Planos de Ação para o Envelhecimento das Nações Unidas: Viena, 1982; e Madri, 2002.

Uma consequência impactante para o século XXI é a que diz respeito à sustentabilidade das aposentadorias, uma vez que o aumento da longevidade coloca em risco a sustentabilidade dos sistemas de aposentadoria, exigindo reformulações nas políticas de seguridade social para garantir que as pessoas idosas tenham uma fonte de renda digna durante a velhice.

Os desafios urbanos e habitacionais também se encontram entre as consequências do envelhecimento populacional. É necessário que haja adaptação nas cidades que garanta acessibilidade e segurança às pessoas idosas, o que inclui o desenvolvimento de infraestrutura e serviços que atendam às suas necessidades, como transporte público eficiente e habitação adequada.

Não menos importante, são as mudanças no papel da família, que passa a ter encargos mais centrados no cuidado às pessoas idosas, gerando novos desafios para a dinâmica familiar, especialmente no caso de famílias com menos membros ou mais dispersas geograficamente.

As ideias a respeito da velhice precisam ser reformuladas e eliminados os preconceitos, pois o processo de perdas que o envelhecimento causa, exige um grande esforço de adaptação para um dos períodos mais difíceis do ciclo da vida humana.

2.1.2 Os impactos sociais da intolerância e do preconceito etário

O termo *etarismo* foi utilizado pela primeira vez em 1969 pelo gerontologista norte-americano Robert Neil Butler, quando de seus estudos sobre o envelhecimento, para definir uma forma de intolerância relacionada à idade. Amplamente reconhecido por sua liderança no campo da gerontologia, ficou mais conhecido por ser o criador do termo *ageísmo*³⁷, e por sua defesa de melhores condições de vida e direitos para pessoas idosas.

Butler³⁸ definiu o *ageísmo* como atitudes preconceituosas em relação ao processo de envelhecimento com práticas discriminatórias contra os mais velhos.

³⁷ O termo ageísmo tem a terminação "ism", que é utilizada em expressões da língua inglesa como "relativo a" e também para denotar discriminação: age + ism = ageísmo.

³⁸ BUTLER, Robert Neil. **Ageism: A foreword**. Journal of Social Issues, vol. 36, n. 2, 1980, p. 8-11.

Posteriormente, Butler o definiu como um processo sistemático de estereotipização e discriminação contra pessoas porque elas são mais velhas.

A análise preconceituosa e negativista do processo de envelhecimento são evidentes manifestações de etarismo que marginalizam, discriminam e desencadeiam ações de aversão contra a população idosa. Negar o envelhecimento de outras pessoas, discriminando-as por isso, é negar a própria vida, pois todos seguirão pelo mesmo caminho – o do envelhecimento que, aliás, é um privilégio.³⁹

Os conceitos de velhice estão presos ao século XIX, com múltiplas diferenciações das expressões utilizadas, variadas e identificadas com esse fenômeno: idoso, velho, idade avançada, terceira idade, meia-idade, melhor idade, idade propecta, decrépito, senil, macróbio, ancião, terceirista, juvelhice, envelhescente, senescente.

Os termos *velhice*, *terceira idade* e *idoso* não são sinônimos. Ao contrário, possuem significados específicos.

Velhice é o termo utilizado como aquele que representa o estágio final da vida e que tem variações culturais, positivas ou negativas, a depender do ponto de vista, simbolizando por vezes uma fase degenerativa, embora isso não represente a realidade entre todas as pessoas idosas.

Terceira idade é um termo criado na França no ano de 1962, quando fora introduzida no país uma política de integração social e que visaria à transformação da imagem da velhice, com o objetivo de estabelecer uma separação etária entre os mais jovens e os mais velhos, consignando-se num estágio intermediário da vida humana, ao mesmo tempo que transforma a imagem de aspectos negativos e estereotipada da velhice.

O termo *terceira idade* é uma construção das sociedades contemporâneas e vem sendo empregado por acreditar-se que é isento de conotações depreciativas. As pessoas maiores de 60 anos, independentemente de quão maiores, também se autodefinem sem constrangimento como da *terceira idade*. A invenção da terceira idade é compreendida como fruto do processo crescente de socialização da gestão da velhice.

³⁹ SOCIEDADE BRASILEIRA DE GERIATRIA E GERONTOLOGIA. **O que é etarismo e qual seu impacto na vida do idoso?** Disponível em: <https://www.sbgg-sp.com.br/o-que-e-etarismo-e-qual-seu-impacto-na-vida-do-idoso>. Acesso em: 26 set. 2024.

Idoso é o termo que designa o indivíduo que possui idade superior a 60 anos e passou a ser empregado no Brasil no vocabulário popular e também em documentos oficiais, como o caso do Estatuto da Pessoa Idosa, consolidado na Lei n. 10.741, de 2003.

E mesmo que esses termos tenham alguma relação com o processo de envelhecimento, eles possuem nuances distintas em seus significados e tendem a ser aplicados em contextos específicos para designar diferentes aspectos da vida depois de uma certa idade.

Entretanto, problemas vernaculares são encontrados ao longo da legislação. A Lei n. 8.213, de 1991, sem embargo de ter substituído o título de aposentadoria por velhice, por aposentadoria por idade⁴⁰, não rejuvenesceu os titulares desse benefício, mas as palavras arrefecem a discriminação. Ainda que o direito seja ao segurado que tenha tantos ou mais anos de idade, a trabalhadora rural faz jus à aposentadoria por idade aos 55 anos, sem que seja considerada pessoa idosa.

Nesse viés, a Constituição Federal de 1988⁴¹, substituiu a expressão *velhice* por *idade avançada*. Anacronicamente, o legislador constituinte manteve a expressão *velhice* no art. 203, inciso I,⁴² da Carta Republicana.

Para demonstrar uma visão menos estereotipada⁴³ da velhice, o termo *idoso* foi adotado para caracterizar tanto a população envelhecida em geral, como aquela mais favorecida. A partir de então, os *problemas dos velhos* passaram a ser vistos como *necessidades dos idosos*. Por outro lado, a substituição dos termos *velho* ou *velhice* por *melhor idade* já indica preconceito, pois, caso contrário, essa troca de palavras não seria necessária.

⁴⁰ Lei n. 8.213, de 1991. Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher.

§ 1º Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11.

⁴¹ CF, art. 201, I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

⁴² CF, art. 203, I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

⁴³ Estereótipo são versões simplificadas sobre uma pessoa ou grupo, e que não condizem com a realidade. Geralmente, os estereótipos são utilizados para definir e categorizar um indivíduo quanto a sua identidade ou comportamento a partir do seu gênero, etnia, religião, cultura, condição social, entre outros. Enciclopédia Significados. Disponível em: <https://www.significados.com.br/estereotipo/>. Acesso em: 15 set. 2024.

O Plano de Ação Internacional de Viena para o Envelhecimento, denominada Conferência de Viena, centrada na questão do envelhecimento populacional, estabeleceu uma agenda internacional de políticas públicas voltadas para melhorar as condições de vida das pessoas idosas. Nessa Conferência, ficou também estabelecido que seria considerado idoso, nos países em desenvolvimento, aquela pessoa com idade a partir de 60 anos, enquanto que nos países desenvolvidos, seria a partir de 65 anos.⁴⁴

A expressão *idoso* guarda importância estratégica nas questões em que se pretende sensibilizar o envelhecimento, como é o caso do estampado nas ementas de dois instrumentos legislativos, quais sejam: Política Nacional do Idoso (Lei n. 8.842, de 1994) e Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n. 10.741, de 2003), que adotam a idade de 60 anos para o ingresso na velhice. Todavia, não há um conceito legal de idoso, mas sim uma preferência em se adotar o critério cronológico.

Apesar de ser dos menos precisos, o critério cronológico é um dos mais utilizados para estabelecer o ser idoso, até para delimitar a população de um determinado estudo, ou para análise epidemiológica, ou com propósitos administrativos e legais voltados para desenho de políticas públicas e para o planejamento ou oferta de serviços.⁴⁵

Visando promover a inclusão e combater o preconceito à pessoa idosa, a Lei n. 14.423, de 2022, alterou a Lei nº 10.741, de 2003 - Estatuto do Idoso, para substituir, em todos os artigos do estatuto, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente.

A justificativa para a mudança reside no fato de que “pessoa” lembra a necessidade de combate à desumanização do envelhecimento, assim como reflete a luta dessas pessoas pelo direito à dignidade e à autonomia. Por outro lado, a alteração não corresponde a uma questão semântica, mas tão somente em se ter uma escrita construtiva, sob o ponto de vista de uma perspectiva inclusiva, adotando-se a correta terminologia na abordagem de assuntos que

⁴⁴ CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. **O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas**. In: CASTRO, A. A. (org.). *Novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?* Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2004, p. 253-92.

⁴⁵ SANTOS, Silvana Sidney Costa. **Gerontologia á Luz da Complexidade de Edgar Morin**. Revista Eletrônica do Mestrado de Educação Ambiental, vol. Especial, out. 2004, p. 22-35.

tradicionalmente são caracterizados por preconceitos e estigmas, como os relacionados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

Os principais motivos que ensejaram a mudança terminológica levam em conta a adequação alinhada com a evolução dos direitos humanos, no qual a terminologia "pessoa idosa", utilizada em políticas públicas, reforça a ideia de que o estatuto protege um grupo específico dentro da sociedade, assegurando seus direitos de forma mais abrangente e respeitosa. Outra razão é evitar uma visão reducionista do envelhecimento, uma vez que o termo "idoso" pode carregar conotações pejorativas ou estereótipos sobre fragilidade e incapacidade, ao passo que a expressão "pessoa idosa" reforça a ideia de que a velhice é uma fase da vida, sem desconsiderar a identidade e individualidade do sujeito.

A mudança da terminologia ainda encontra justificativa no alinhamento com normas internacionais, uma vez que organismos como a Organização das Nações Unidas - ONU e a Organização Mundial da Saúde – OMS, têm adotado o termo "pessoa idosa" em suas diretrizes e convenções para destacar que o envelhecimento não define o indivíduo, mas é apenas uma característica. Finalmente, para que haja coerência com outras legislações em que outros estatutos, como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, já adotam essa abordagem, promovendo uma padronização na legislação brasileira.

A medida reflete não só uma evolução no entendimento sobre o envelhecimento e os direitos da população idosa, mas também contribui para uma reflexão acerca da pessoa idosa na sociedade, combatendo o preconceito que existe contra o envelhecimento. O objetivo, portanto, não é apenas de se produzir uma alteração linguística, e sim de garantir uma visão mais digna e inclusiva a essa parcela da população.

O critério etário tem tratamento diferenciado nos instrumentos normativos dentro do sistema de seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Isso ocorre porque esses subsistemas têm princípios, objetivos e fontes de financiamentos distintos, e essa diferença reflete a lógica de proteção social adotada para diferentes propósitos.

Ainda que o Estatuto da Pessoa Idosa defina a pessoa idosa a partir dos 60 anos de idade, não é um critério adotado uniformemente na saúde, na previdência e na assistência social porque cada subsistema adota regras

próprias, ajustadas aos seus objetivos e fontes de financiamento, com critérios específicos para a concessão de benefícios.

A idade do Estatuto da Pessoa Idosa (60 anos) serve como referência para garantir direitos e proteção social, mas não pode ser aplicada de forma automática na previdência e na assistência social, que precisam considerar sustentabilidade financeira, critérios de elegibilidade e impacto fiscal.

Embora a definição de pessoa idosa não seja absoluta nem universal, pois varia conforme o contexto legal, social e científico, não há impeditivo para que o Direito estabeleça critérios normativos para definir quem se enquadra nessa hipótese, pois essa definição é uma construção jurídica e não um reflexo absoluto da realidade. Portanto, torna-se necessário delimitar uma faixa etária para a pessoa idosa brasileira principalmente na formulação da política pública e na demarcação de grupo populacional dos beneficiários, focalizando os recursos e concebendo direitos a esta população.

Dito de outra forma, o Direito cria diferentes conceitos de pessoa idosa porque a velhice não é um fenômeno homogêneo. Nessa diferenciação se incluem diversos fatores:

a) a sustentabilidade financeira e previdenciária, onde a idade para a aposentadoria é maior, em razão do necessário equilíbrio entre arrecadação e pagamentos, sendo de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, quando em atividade urbana (após a Reforma da Previdência – Emenda Constitucional n. 103, de 2019), e 60 anos para homens e 55 anos para a mulher que exercem atividade de natureza rural.

b) o benefício de prestação continuada previsto na Lei n. 8.742, de 1993, utiliza um critério mais restritivo (65 anos) não só para evitar sobrecarga fiscal, mas também para atender apenas quem realmente precisa. Ou seja, a justificativa para a idade ser superior à da aposentadoria é que o critério leva em conta a vulnerabilidade econômica e a necessidade de proteção para quem não conseguiu se inserir no sistema previdenciário.

c) as políticas de saúde pública do Sistema Único de Saúde (SUS) não adotam um critério fixo de idade, pois o serviço deve ser universal e oferecido conforme a necessidade de cada indivíduo. No entanto, pode estabelecer a idade para garantir atendimento especializado a um grupo populacional crescente.

d) o Estatuto da Pessoa Idosa estabeleceu a idade de 60 anos para assegurar direitos e prevenir abusos. Todavia, a idade nele prevista serve como referência para garantir direitos e proteção social, mas não pode ser aplicada de forma automática nas áreas da seguridade social, que precisam considerar sustentabilidade financeira, critérios de elegibilidade e impacto fiscal, razão pela qual adotam regras próprias, ajustadas aos seus objetivos e fontes de financiamento.

O Direito pode e deve estabelecer diferentes conceitos de idoso conforme a finalidade da norma. Essa flexibilidade permite que a legislação se adapte às diferentes necessidades da população idosa, equilibrando proteção social, viabilidade econômica e realidade demográfica.

E mesmo com a alteração da nomenclatura, as mudanças advindas dos tempos modernos e as teorias da modernização acarretam às pessoas idosas um provável afastamento do mundo produtivo, identificando uma forma de discriminação social.

Em cada uma dessas expressões que negam a velhice são identificados conceitos plurissignificativos com certa intencionalidade, ou mesmo uma carga ideológica, utilizados para designar os vocábulos de sentido impreciso.

Quase que intencionais, frases do cotidiano carregadas de discriminação, trazem embutido o preconceito etário, quando mencionam: “Você não tem mais idade para isso.”; “Você é muito animado(a), tem alma de jovem.”; “Vai começar a estudar nessa idade?”; “Qual é o segredo para estar tão conservado(a)?”; “Você parece mais jovem.”; “É um(a) coroa enxuto(a) para a idade dele(a).”; “Que bonita(o), não entrega a idade.”; “Que ideia de velho!”; “Isso é coisa de gente velha.”; “Você está ótima, nem aparenta a idade que tem.”; “Se separar nessa idade? Você não vai encontrar mais ninguém”; “Pessoas mais velhas são todas iguais, possuem saúde debilitada”.

Essa forma natural de se propagar a discriminação, sem se dar conta dos efeitos que a má fala produz, é o que se identifica como preconceito naturalizado⁴⁶. Ao serem consideradas velhas, as pessoas são identificadas com

⁴⁶ O preconceito naturalizado é aquele que se torna tão comum ou aceitável dentro de uma sociedade que passa a ser visto como algo "normal" ou "natural". Ele não é questionado ou refletido, sendo absorvido como parte da cultura cotidiana. As pessoas podem, sem perceber, reproduzir atitudes discriminatórias, acreditando que suas crenças ou atitudes são "naturais", sem perceber a construção social por trás delas. É uma forma de preconceito que não é

a imagem da decadência, o que favorece um ambiente de segregação, pois, como seres decadentes, devem ser excluídos da vida cotidiana.

O envelhecer não se torna difícil pela evolução do tempo, mas sim pelo preconceito de idade que opõe as pessoas no futuro, umas às outras, e até mesmo em relação à própria sociedade. O preconceito denominado *etarismo*, ou *idadismo*, tornou-se, infelizmente, um preconceito socialmente aceitável, onde a intolerância está atrelada à incapacidade, à improdutividade e à independência, alcançando, muitas das vezes, aqueles que ainda não atingiram a idade de sessenta anos.

O etarismo se identifica, portanto, pela discriminação contra determinados grupos etários, com supedâneo em estereótipos associados à idade e que se caracteriza, em especial e com maior proporção, na vida cotidiana das mulheres, haja vista a atribuição de papéis diferenciados que afetam com muito mais proporção aquelas que, historicamente, são vistas como meras cuidadoras de pessoas, filhos e pessoas idosas da família.

É o que relata o estudo de Alana Officer⁴⁷, chefe do Departamento de Mudança Demográfica e Envelhecimento Saudável da Organização Mundial da

explicitamente denunciada, mas está enraizada nas práticas e no comportamento social. Exemplo: Uma atitude preconceituosa que, ao longo do tempo, se torna comum em uma determinada cultura. Por exemplo, a ideia de que certos papéis sociais ou profissões são "naturais" para certos grupos, como pensar que mulheres devem cuidar de casa enquanto homens devem trabalhar fora. Já o preconceito estrutural refere-se a um tipo de discriminação que está enraizado nas próprias instituições e sistemas sociais, como o sistema educacional, o mercado de trabalho, o sistema jurídico, e outras estruturas que formam a sociedade. Ele está presente nas políticas, nas leis, nas normas e práticas que favorecem determinados grupos enquanto marginalizam ou excluem outros. Esse tipo de preconceito não é apenas sobre atitudes individuais, mas sobre as condições sistêmicas que perpetuam a desigualdade. Exemplo: Um sistema educacional que historicamente exclui ou discrimina certas raças ou etnias, seja pela falta de acesso a recursos de qualidade ou pela promoção de currículos que não representam a diversidade cultural. A diferença principal entre eles é que o preconceito naturalizado é a internalização de crenças preconceituosas que se tornam parte do comportamento cotidiano e da cultura, sendo visto como algo "normal" sem ser questionado. Preconceito estrutural é a forma como as instituições e estruturas sociais reproduzem desigualdades e discriminação de maneira sistêmica, refletindo preconceitos de forma institucionalizada. Embora ambos estejam interligados, o preconceito naturalizado pode alimentar o preconceito estrutural, uma vez que as atitudes discriminatórias podem ser reproduzidas dentro das instituições e práticas sociais. Ambos são desafios significativos para a construção de uma sociedade mais igualitária. COUTO, Maria Clara P. de Paula et al. **Avaliação de discriminação contra idosos em contexto brasileiro – ageismo**.

Disponível em: https://www.scielo.br/j/ptp/a/dkt7tRSPpN7zCnrrK4vG3Rc/?utm_source. Acesso em: 22 jan. 2025.

⁴⁷ OFFICER, Alana et al. **Ageism, Healthy Life Expectancy and Population Ageing: How are They Related?. International journal of Environmental Research and Public Health**, 17(9), 2020. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1660-4601/17/9/3159/htm>>. Acesso em: 29 set. 2024.

Saúde. O estudo indica que pessoas idosas que sofrem discriminação são mais suscetíveis a desenvolver doenças crônicas como problemas cardiovasculares e Alzheimer, assim como pode contribuir para o declínio da capacidade funcional cognitiva e física. O etarismo colabora para a segregação da população idosa e está ligado aos padrões sociais construídos na sociedade.⁴⁸

Marcelo Salgado⁴⁹, gerente de Estudos e Programas da Terceira Idade do SESC de São Paulo, entende primordial a participação da pessoa idosa levada ao reconhecimento pela sociedade:

A velhice marginalizada não pode mais ficar escondida nos asilos e apartamentos das grandes cidades. O velho não pode ser condenado a “velhar”. Ao contrário, tem de ser estimulado a viver segundo suas expectativas e potencialidades. Ainda que obedecendo a seus limites particulares, tem que estar presente no mundo que o cerca. A questão da velhice não é uma questão dos velhos. É de todos nós, pois seremos velhos amanhã.

Na sociedade capitalista contemporânea, a posição a ser ocupada por uma pessoa decorre da idade e não de suas aptidões. Com isso, a velhice repercute de forma significativa na mais importante dimensão da vida social, qual seja, o desenvolvimento do trabalho humano. É no âmbito profissional que o preconceito etário tem seu maior impacto, em especial no que tange o direito ao trabalho e à autonomia da pessoa idosa, cuja desvalorização e desqualificação consigna ao trabalhador velho uma condição de inferioridade que afeta a sua saúde, dificulta o seu acesso a serviços e tratamentos adequados e impacta nas políticas públicas de proteção social à pessoa idosa.

Os estereótipos costumam, também, limitar as expectativas em relação às atitudes e comportamentos e, muitas vezes, ocultam diferenças individuais que impossibilitam uma exata avaliação de determinada pessoa. Quando negativos, identificam o preconceito relativo às pessoas com base na sua idade, desencadeando práticas discriminatórias, o que favorece o isolamento da pessoa idosa e reforça crenças sociais.

⁴⁸ COURY, Andreza Ometto et al. **Etarismo: o que é e o que representa para os idosos?** Instituto Mattos Filho. Publicação de 17 maio 2022. Disponível em: <https://www.politize.com.br/equidade/etarismo-o-que-e/>. Acesso em: 22 jan. 2025.

⁴⁹ SALGADO, Marcelo. **Políticas Sociais na Perspectiva da Sociedade Civil: Mecanismos de Controle Social, Monitoramento e Execução, Parcerias e Financiamento, Síntese de Conferência**. In: Anais do I Seminário Internacional Envelhecimento Populacional: uma agenda para o final do século, Brasília, MPAS/SAS, 1996, p. 65.

O desenvolvimento e a inclusão social são desfavorecidos pela perpetuação da imagem da juventude e seu culto exagerado, pela desigualdade de acesso às novas ferramentas tecnológicas, pelo ideal da produtividade alcançada, além de outras formas de suspeitar a incapacidade implícita de se manter integrado ao mundo. Essa desvalorização do status social da pessoa idosa é uma forma de discriminação, ora manifestada expressamente, mas em grande parte implícita e silenciosa, e que mascara o preconceito etário, gerando, por vezes, o medo da aparência.

Ainda que a expressão etarismo não esteja expressa no ordenamento jurídico pátrio, a Constituição Federal de 1988, segundo disposição do artigo 5º, inciso XLI, determina que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”.

A norma protetiva infraconstitucional, (Lei n. 10.741, de 2003 - Estatuto da Pessoa Idosa), além de proibir a discriminação contra a pessoa idosa, estipula penas e sanções para quem comete tal crime.

Art. 96. Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade:
Pena – reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.
§ 1º Na mesma pena incorre quem desdenhar, humilhar, menosprezar ou discriminar pessoa idosa, por qualquer motivo.
§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) se a vítima se encontrar sob os cuidados ou responsabilidade do agente.

Com a intenção de que haja mudanças na forma como pensamos, sentimos e agimos com relação à idade e ao envelhecimento, a Década do Envelhecimento Saudável das Nações Unidas trouxe, na Primeira Área de Ação, a orientação de se eliminar o preconceito, pois ainda existem muitos estereótipos (como pensamos), preconceitos (como nos sentimos) e discriminações (como agimos) em relação às pessoas com base em sua idade, afetando todas as faixas etárias e com efeitos particularmente prejudiciais sobre a saúde e o bem-estar das pessoas idosas.

No mesmo viés protetivo, a Organização Mundial de Saúde, através de seu Relatório Mundial sobre o Idadismo - Global Report on Ageism, de 2021,⁵⁰

⁵⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Relatório Mundial sobre o Idadismo - Global Report on Ageism, de 2021**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/documentos/relatorio-mundial-sobre-idadismo>. Acesso em: 11 out. 2024.

entendeu que o bem-estar da coletividade idosa está gravemente comprometido pelas consequências do preconceito etário, uma vez que não só contribui para o isolamento social, como também é o responsável pelo aumento dos riscos de violência contra as pessoas idosas.

A fim de combater, ou até mesmo eliminar o etarismo da sociedade, o Relatório propõe três grandes medidas:

- i) Políticas e Leis que, direcionadas aos direitos humanos, possa combater a discriminação e a desigualdade entre os indivíduos;
- ii) Intervenção educacional, no sentido de incorporar a conscientização sobre o etarismo em todos os níveis de ensino, desde a educação básica, a fim de reduzir a visão estereotipada de questão etária;
- iii) Intervenções de contato intergeracional, proporcionando a interação entre diferentes grupos de diferentes faixas etárias, visando a redução do preconceito.

A eliminação de toda e qualquer forma de discriminação etária e seus estereótipos deve ser enfrentada pela sociedade por meio da conscientização, da educação e por intervenções públicas adequadas, desmistificando os conceitos estruturados em relação à idade avançada e, muitas vezes, partindo do próprio indivíduo na aceitação e preparo para o envelhecimento.

Conquanto haja uma garantia proposta, as pessoas idosas continuam a encontrar grandes dificuldades na fruição da proteção social, nos mais diferentes segmentos da vida, da saúde ao social, com premente violação dos seus direitos fundamentais ou simplesmente a sua não implementação.

2.2 O direito fundamental: trajetória histórica e as dimensões do Estado Liberal ao Estado Social

A partir de lutas históricas e universais, surgiram os direitos fundamentais como representação do núcleo inviolável de uma sociedade política, com vistas a garantir a dignidade da pessoa humana, razão pela qual não devem ser reconhecidos apenas formalmente, mas efetivados materialmente e de forma rotineira pelo Poder Público.

Para Ingo Wolfgang Sarlet,

A perspectiva histórica (evidentemente não apenas no que diz com a trajetória evolutiva dos direitos fundamentais) assume relevo não apenas como mecanismo hermenêutico, mas, principalmente, pela circunstância de que a história dos direitos

fundamentais é também uma história que desemboca no surgimento do moderno Estado Constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem.⁵¹

A doutrina comumente indica, como um dos primeiros documentos redigidos sobre direitos fundamentais, mais especificamente no século XIII, a Magna Carta Inglesa, (*Magna Charta Libertatum*), de 15 de junho de 1215, assinada pelo rei inglês João Sem Terra, em uma época em que a Europa era fundamentalmente composta pelo clero, pela nobreza e pelo povo, e que assegurava liberdades públicas e estabelecia direitos dos homens livres.

Considerado na história como marco inicial dos direitos fundamentais, esse documento, embora elaborado para garantir aos nobres ingleses alguns privilégios feudais, excluindo, em princípio, a população em geral do acesso aos “direitos” consagrados no pacto, contribuiu indubitavelmente, e de forma marcante, para que essa espécie de direitos passasse a ser inserida nas Constituições de todos os Estados modernos. Este instrumento serviu como ponto de referência para alguns direitos e liberdades civis clássicos, tais como o *habeas corpus*, o devido processo legal e a garantia da propriedade.⁵²

Ainda na Inglaterra, já no século XVII, mais precisamente em 1628, surge um documento elaborado pelo Parlamento e destinado ao rei, a Petição de Direitos (*Petition of Right*), através da qual se pedia o reconhecimento de alguns direitos e liberdades. Com as alterações que se seguiram, o *Habeas Corpus Act* de 1679 (*Amendment Act*), representou a mais sólida garantia de liberdade individual, não mais permitindo as prisões arbitrárias.

Em 1688, em consequência da então Revolução Burguesa, caracterizada por uma série de revoluções de autoria dos burgueses e trabalhadores contra os reis absolutistas e a nobreza, institui-se na Inglaterra, como uma Declaração de Direitos, o *Bill of Rights*, a partir do qual surge a monarquia constitucional que se submetia à soberania popular.

Todavia, foi só no século XVIII, com as revoluções americana e francesa, que surgem as declarações de direitos no sentido moderno. Nesse século, nos

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 393.

⁵² PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Los derechos fundamentales**. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1995, p. 34.

Estados Unidos, a Declaração de Virgínia de 1776, proclamava, na sua seção I, o direito à vida, à liberdade e à propriedade, ou seja, ainda que fulcradas nas fontes filosóficas europeias, os direitos fundamentais foram positivados e organizados de uma forma mais coerente e oportuna.

Em 1789, na Revolução Francesa, foi aprovada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamando o Estado liberal, marcando o início da era dos direitos políticos e trazendo um ideal de âmbito universal, ou seja, o de liberdade, igualdade e fraternidade humanas, acima dos interesses de qualquer particular, universalizando e difundindo, de forma mais marcante, os direitos fundamentais.

Na fase das sociedades capitalistas, a própria condição das pessoas idosas já demonstra esse fato, pois eram vistos como inúteis à produção e à reprodução do capital, não tinham valor e não possuíam, na realidade, direitos humanos, nem mesmo o mais elementar deles que é o direito à vida. Nesse contexto, os direitos humanos não passavam de mera retórica em relação aos velhos.

Para Emanuel Kant⁵³, a Revolução Francesa despertou a consciência do estado de miséria, sofrimento, penúria, escassez, indignação e infelicidade em que viviam os homens, tudo por conta de uma estrutura de poder implantada que se afirmava em bases ilegítimas, já que negava aos homens a condição de sujeitos de direitos. A formação dessa nova consciência entendeu que não poderia ser negado aos homens o direito de dar a si mesmos uma constituição civil. Assim, foi construído o campo fértil para a consolidação da ideia consoante a qual o homem é o senhor da história, responsável pelo seu destino, ser de direitos.

Por conta das ideias que predominavam no século XVIII, a declaração francesa, embora de natureza claramente individualista, estabelecia que os direitos individuais eram válidos para todos os homens, de todos os tempos e de todos os países e, pelo seu caráter universal, a Declaração Francesa trouxe um inegável avanço na afirmação dos direitos fundamentais da pessoa humana, estampando a tríade dos direitos à liberdade, à igualdade e à fraternidade.

⁵³ KANT, Immanuel. **Se il genere umano sai in costante progresso verso il maglio. In: Scritti Politici e di filosofia dela storia e del diritto.** Tradotti da Gioele Solari e Giovanni Vidare. 2. ed. Turim: Unione Tipograico – Editrice Torinese, 1965, p. 225.

No início do século XX, mais precisamente com o final da Primeira Guerra Mundial, o papel dos Estados, já abalados por sérias questões sociais, passou a ser repensado e, desse modo, reconfigurou-se as funções dos poderes públicos, atribuindo-lhes novos e crescentes encargos ligados às políticas econômicas e sociais. A crise que assolou a Alemanha nesse período, levou os operários a reivindicarem maior proteção estatal, vindo a influenciar a Constituição de Weimar de 1919, com grande destaque aos direitos sociais.

Mas foi com o término da Segunda Guerra Mundial, que a discussão acerca dos direitos fundamentais ganha relevo. A partir da ideia de justiça social, que se afigurava como garantia da paz mundial, alinha-se a necessidade de uma Declaração elaborada sob esse jaez, e que culminou, em 10 de dezembro de 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, enumerando os direitos fundamentais, não só proclamando, mas também afirmando que “[...] todos os homens 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”.⁵⁴

Ao abordar os direitos humanos como tema global, Antônio Augusto Cançado Trindade⁵⁵ afirmou que: “A Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, foi o início de um movimento irreversível de resgate do ser humano, encarado como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dotado de plena capacidade jurídica internacional”.

A partir desse instrumento internacional, a proteção à pessoa idosa passou a ser uma preocupação política, cuja garantia se vê registrada no artigo XXV, 1, segundo o qual “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença,

⁵⁴ Artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

⁵⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O legado da Declaração Universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos**. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. São Paulo: Edusp, 1999, p. 13-51. Biblioteca Edusp de Direito, 6.

invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.⁵⁶

A necessidade da implantação de uma nova ordem social em que todos os homens pudessem receber proteção social e ter meios de acesso aos bens sociais, foi evidenciada no século XX, com o desenvolvimento da industrialização que aumentou o número de pessoas que possuíam apenas sua força de trabalho, caracterizando de forma nítida o desnível social e as injustiças que favoreciam a organização do proletariado como força política.

Nas últimas décadas do século XX, novas questões passam a vulnerar seriamente os contornos do *Welfare State* e os propósitos das constituições dirigentes⁵⁷, tais como as limitações econômico-financeiras do Estado para responder crescente e qualitativamente às demandas sociais, o vestígio de autoritarismo que marcou algumas formas de intervenção social, o maior desejo de participação nos movimentos populares na gestão e controle dos programas públicos, e, por fim, o paradigma procedimental da constituição que hoje traz para o campo infraconstitucional as escolhas das políticas públicas.

Colocadas as condições históricas, iniciamos os estudos dos direitos fundamentais do homem, expressão que na atual Constituição alcança direitos individuais, políticos e sociais.

Os direitos fundamentais são posições jurídicas reconhecidas e protegidas na perspectiva do direito constitucional interno dos Estados. Nesse sentido, José Joaquim Gomes Canotilho⁵⁸ aponta para a especial dignidade e proteção dos direitos num sentido formal e num sentido material.

Entretanto, desde o seu reconhecimento nas primeiras constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, quer no conteúdo,

⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em: [<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>]. Acesso em: 11 nov. 2024.

⁵⁷ Constituição dirigente é aquela que define objetivos e programas de ação para o Estado e a sociedade, estabelecendo diretrizes para o uso do poder e o progresso político, social e econômico. São também conhecidas como constituições programáticas ou diretivas, e caracterizam-se por conter normas que definem as tarefas e programas de ação dos poderes públicos.

A Constituição Federal do Brasil é um exemplo de constituição dirigente, pois estabelece diretrizes para o Poder Público e possui normas programáticas. As normas programáticas são indicadores de políticas públicas que devem ser materializadas, mas a sua efetivação depende de condições socioeconômicas e das opções políticas do legislador.

⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 509.

quer na sua titularidade, eficácia e efetivação, num processo de autêntica mutação histórica, culminando no aparecimento de sucessivas dimensões.

Para ilustrar tal processo, passou a ser difundida a ideia de que a evolução dos direitos poderia ser compreendida mediante a identificação de três “gerações” de direitos.⁵⁹

Os direitos fundamentais são classificados em “dimensões” ou “gerações”, de acordo com o momento de seu surgimento e de seu amparo constitucional. Todavia, por ter caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, com início e término, induzindo a impressão de ruptura com as antecedentes gerações, razão pela qual o termo “dimensões” dos direitos fundamentais se mostra mais adequado.

As gerações de direitos humanos não representam um processo meramente cronológico e linear, pois no curso de sua trajetória produzem-se constantes avanços. Também não implicam na substituição global de um catálogo de direitos por outro, já que surgem novos direitos como respostas a novas necessidades históricas que podem exigir o redimensionamento ou a redefinição de direitos anteriores para adaptá-las aos novos contextos em que devam ser aplicados. É o caso do Estado Democrático de Direito que, alicerçado nos direitos de primeira geração, não seria concebível que cedessem lugar aos direitos de segunda geração, pois o processo é de acumulação e não de sucessão.

Ao formular a *teoria das gerações* dos direitos, Karel Vasak⁶⁰, inspirado pelo lema da Revolução Francesa, assim se manifestou:

1. A primeira geração dos direitos seria a dos direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade (*liberté*), que tiveram origem com as revoluções burguesas;
2. A segunda geração, por sua vez, seria a dos direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade

⁵⁹ VASAK, Karel. **Pour une troisième génération des droits de l'homme. Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en el honneur de Jean Pictet**. Genève: La Haye, 1984, p. 837-845.

⁶⁰ Segundo narrativa histórica citada por Antonio Augusto Cançado Trindade, Karel Vasak havia sido convidado para proferir aula inaugural no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, na França. Sem ter preparado a exposição, ele se lembrou da bandeira francesa, cujas cores simbolizam a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Com base nisso, e sem maiores pretensões, desenvolveu a referida teoria, buscando, metaforicamente, demonstrar a evolução dos direitos fundamentais.

- (égalité), impulsionada pela Revolução Industrial e pelos problemas sociais por ela causados;
3. A terceira geração seria a dos direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, coroando a tríade com a fraternidade (fraternité) que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, especialmente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Em razão das críticas à teoria das gerações, a doutrina tem preferido o termo dimensões no lugar de gerações, afastando a equivocada ideia de sucessão, em que uma geração substitui a outra.⁶¹ Para efeito nesta tese, adota-se o entendimento de “direitos dimensionais”.

Conceitualmente, os direitos fundamentais de primeira dimensão são os direitos fundamentais no âmbito do Estado Liberal, concebidos como direitos do indivíduo perante o Estado, mais especificamente, como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder.

São, por este motivo, apresentados como direitos de cunho “negativo”, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, neste sentido, “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”.⁶²

Direitos fundamentais de segunda dimensão são os direitos fundamentais que se relacionam com as liberdades positivas e são ligados à ideia de igualdade, englobando direitos econômicos, sociais e culturais, sinalizando a gradual passagem do Estado Liberal, de cunho marcadamente individualista, para o Estado Social de Direito, introduzido no século XX.

A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de Celso Lafer, de propiciar um “direito de participar do bem-estar social”.⁶³

⁶¹ Adotam o mesmo posicionamento GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Introdução ao Direito Processual Constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 16; SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p.47; BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 524-525.

⁶² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 517.

⁶³ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 127.

Direitos fundamentais de terceira dimensão são frutos do sentimento de solidariedade mundial que brotou como reação aos abusos praticados durante o regime nazista. Visam à proteção de todo o gênero humano e não apenas de um grupo de indivíduos.

Os direitos fundamentais e os direitos humanos são tratados de forma distinta por Ingo Wolfgang Sarlet:

Os direitos fundamentais são direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado. A expressão direitos humanos por sua vez, guardará relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional.⁶⁴

Nesse contexto, o autor consignou que os *direitos fundamentais* são aqueles direitos atribuídos à pessoa humana, com reconhecimento e positivação na norma constitucional de determinado Estado.

A expressão *direitos humanos*, compreendidos como direitos da pessoa humana reconhecidos pela ordem jurídica internacional e com pretensão de validade universal, guarda relação com os documentos de direito internacional (Tratados, Convenções)⁶⁵, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, revelando um caráter supranacional (internacional) e universal.

Para Canotilho,

As expressões “direitos do homem” e “direitos fundamentais” são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jus-naturalista universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio

⁶⁴SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 58.

⁶⁵ À título de exemplo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), a Declaração Europeia de Direitos do Homem (1951), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), dentre outros tantos documentos que integram o sistema internacional dos direitos humanos.

temporalmente. Os direitos do homem arrancaríamos da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.⁶⁶

Ainda que haja tratamento sinónimo para as expressões *direitos do homem* e *direitos fundamentais*, o autor ponderou por distingui-las em razão de que Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos fundamentais, consignados em situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana.

Contra a expressão *direitos humanos*, a terminologia *direitos do homem* indica que não há direito que não seja humano ou do homem, afirmando-se que só o ser humano pode ser titular de direitos.

Muito embora os direitos humanos representem conquistas de determinados povos, a tendência é se tornarem universais, à medida em que vão sendo incorporados aos ordenamentos da maioria dos países da comunidade internacional, constituindo-se assim o património cultural comum da humanidade.

Os direitos humanos não são conquistados todos de uma vez e nem de uma vez por todas, mas paulatinamente incorporados ao património cultural comum da humanidade.⁶⁷ São uma construção história, portanto resultado de um processo de consciência e de luta dos homens dentro de contextos sociais específicos. O conjunto dos direitos humanos forma um sistema correspondente à hierarquia de valores prevalecente no meio social, mas essa hierarquia axiológica nem sempre coincide com a consagrada no ordenamento positivo.⁶⁸

Os direitos fundamentais guardam profunda semelhança com os direitos humanos, entretanto, estes encontram-se no plano internacional, universal. Servindo para a defesa à preservação dos interesses dos indivíduos em relação a outros e ao Estado, os direitos fundamentais encontram-se positivados dentro de uma temática constitucional ligada aos direitos básicos, devendo ser

⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7. ed. Lisboa: Almedina, 2017, p. 393.

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 9.

⁶⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 39.

aplicados a todos as pessoas, bem como a todas as situações regidas pela norma constitucional.

Não basta prever direitos humanos, é necessário efetivá-los na medida em que as pretensões aumentam, garantindo proteção social através da efetivação de políticas públicas necessárias. Essa forma prestacional por parte do Estado são direitos do indivíduo, quando então se pode falar em direitos fundamentais sociais.

2.2.1 Direitos Fundamentais Sociais

A Revolução Industrial proporcionou um crescimento econômico resultante do desenvolvimento de técnicas de produção, mas que só foi alcançado por uma minoria rica, o que causou problemas de natureza social para aqueles que não tinham recursos para aproveitar desse período que os franceses chamaram de *Belle Époque*. As classes operárias, organizadas em grupos fortemente politizados, dão início às primeiras reivindicações visando à conquista de direitos que proporcionasse melhores condições de trabalho.

Nesse contexto nasce o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) como um novo modelo político no qual o Estado compromete-se a promover maior igualdade social e a garantir as condições para uma vida digna. Além dos direitos trabalhistas, o Estado do Bem-Estar Social também se compromete a garantir os direitos econômicos, sociais e culturais.

Os direitos sociais, como segunda dimensão dos direitos fundamentais, são direitos que intrinsecamente exigem uma atuação positiva dos poderes públicos para sua implementação de políticas públicas. Possuem aplicabilidade direta, ainda que o alcance de sua eficácia deva ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e em harmonia com outros direitos fundamentais.

Para José Afonso da Silva,

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.⁶⁹

⁶⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 285.

São, portanto, à luz do direito positivo-constitucional brasileiro, verdadeiros direitos fundamentais, tanto em sentido formal, pois estão na Constituição e têm status de norma constitucional, quanto em sentido material, uma vez que são valores intimamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Para Miguel Horvath Júnior,

Os direitos fundamentais sociais são direitos a prestações em sentido estrito e pressupõem uma ação, logo para sua aplicação exige *interpositio legislatoris*, ou seja, atuação legislativa. São muito mais do que princípios pragmáticos, posto que têm densidade constitucional e demandam atuação do legislador.⁷⁰

Muitos dos direitos sociais reconhecidos pela ordem jurídica constitucional pretendem conferir, mediante a atuação do Estado, meios suficientes para que os particulares possam gozar de uma existência digna e de oportunidades isonômicas.

Para Sarlet,

[...] os direitos fundamentais sociais a prestações, diversamente dos direitos de defesa, objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada. Ademais, os direitos fundamentais sociais almejam uma igualdade real para todos, atingível apenas por intermédio de uma eliminação das desigualdades, e não por meio de uma igualdade sem liberdade, podendo afirmar-se, neste contexto, que em certa medida, a liberdade e a igualdade são efetivadas por meio dos direitos fundamentais sociais.⁷¹

A Constituição Federal, foi a primeira na história constitucional brasileira a prever um título específico para os chamados direitos e garantias fundamentais, onde foram também consagrados direitos sociais básicos e de caráter mais geral, positivados na condição de direitos fundamentais.

Partindo do pressuposto de que na norma constitucional, os direitos sociais são direitos fundamentais, estando, em princípio, sujeitos ao mesmo regime jurídico dos demais direitos fundamentais, é preciso destacar que, muito

⁷⁰ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A proteção social em ambiente de policrise: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI**. Tese de Livre-Docência em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2023, p. 57.

⁷¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 232.

embora os direitos fundamentais sociais não estejam apenas sediados no art. 6.º da Constituição Federal⁷², é neste dispositivo que foram concentrados os direitos fundamentais sociais básicos. Vale consignar que os direitos sociais não se resumem ao rol ora enunciado (art. 6º da Constituição Federal), abrangendo também, direitos e garantias de caráter implícito, nos termos do art. 5º, § 2º, do Comando Constitucional⁷³.

Entretanto, convém relevar que boa parte desses consagrados direitos foram objeto de densificação por meio de dispositivos diversos ao longo do texto constitucional, especialmente nos títulos que tratam da saúde, assistência e previdência social.

Assim, consignou-se que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.⁷⁴

A exemplo das demais normas de direitos fundamentais, as normas consagradoras de direitos sociais possuem aplicabilidade direta, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal⁷⁵, ainda que o alcance de sua eficácia deva ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e em harmonia com outros direitos fundamentais, sociais ou não.

Os direitos fundamentais sociais desempenham um papel central na garantia da dignidade humana e da justiça social, configurando-se como instrumentos essenciais para a construção de uma sociedade mais igualitária. A efetivação desses direitos, no entanto, não se limita à atuação do Estado, pois também pode envolver relações entre particulares. Essa distinção é frequentemente analisada a partir da teoria dos efeitos verticais e horizontais dos direitos fundamentais.

Quando se fala nas eficácias vertical e horizontal, pretende-se aludir à distinção entre a eficácia dos direitos fundamentais sobre o Poder Público e a

⁷² CF, Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁷³ CF, art. 5º, § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

⁷⁴ CF, art. 194.

⁷⁵ CF, art. 5º, § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre os particulares. A norma de direito fundamental, independentemente da possibilidade de sua subjetivação, sempre contém valoração.⁷⁶

O modelo de Estado de Bem-Estar social estabelecido na Constituição Federal de 1988 exige do poder público a implementação de medidas concretas para assegurar os direitos sociais. Assim, o efeito vertical dos direitos fundamentais sociais ocorre na relação entre o indivíduo e o Estado, impondo à este obrigações positivas para criar políticas públicas e leis para garantir esses direitos. Por outro lado, o efeito horizontal dos direitos fundamentais sociais reconhece que esses direitos também podem ser exigidos nas relações entre particulares, especialmente quando há assimetrias de poder que possam comprometer sua efetivação.

Para Dimoulis e Martins,

A teoria do efeito horizontal surgiu na Alemanha, no âmbito de uma reflexão política que objetivava proteger os interesses de classes e grupos sociais mais fracos diante do poder de particulares que, aproveitando-se da ficção jurídica da igualdade de todos, exerciam um poder social como resta claro no caso da relação entre o empregador e seus empregados. Porém isso não impede que a teoria seja aplicada em casos concretos nos quais uma das partes em conflito encontra-se em situação de inferioridade apesar de não pertencer aos grupos subalternos.⁷⁷

Dito de outra forma, o critério decisivo para a aplicação da teoria do efeito horizontal não é uma desigualdade geral e de cunho material, mas “uma desigualdade de posições no interior da relação jurídica”⁷⁸ que deve ser avaliada e comprovada concretamente em cada caso.

Segundo Wilson Steinmetz:

Não é dever jurídico-constitucional dos particulares, por força dos direitos fundamentais às prestações, propor, planejar e executar políticas sociais e econômicas – embora delas até possam participar como colaboradores ou em parceiras.

[...]

Ademais, há no artigo 7º direitos fundamentais sociais que, a rigor, não são direitos a prestações, mas direitos de defesa, isto é, são direitos fundamentais sociais com função defensiva. São as normas de proibição de discriminação de trabalhadores (incisos XXX, XXXI, XXXII e XXXIII) e a norma que ordena a

⁷⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.168.

⁷⁷ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo, Atlas, 2014, p. 105.

⁷⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. RT, n. 798, 2002, p. 23-50.

igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso (inciso XXXIV).⁷⁹

Ao revés da eficácia vertical, na qual o cidadão tem frente ao Estado um direito subjetivo e o Estado nada detém, na eficácia horizontal, em regra, as relações são caracterizadas, ao menos teoricamente, por uma igualdade de direitos fundamentais.⁸⁰

No âmbito das relações de trabalho, por exemplo, empregadores devem observar direitos como jornada de trabalho limitada, salário mínimo, descanso semanal remunerado e proteção contra despedida arbitrária, conforme estabelecido na Constituição e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A incidência dos direitos fundamentais nas relações privadas encontra respaldo no princípio da supremacia constitucional, igualmente denominado princípio da constitucionalidade.

Para Steinmetz,

Todos os atos, normativos ou fáticos, devem ser conformes ou então não-contrários à Constituição.
[...] as constituições, na contemporaneidade, não se limitam à normalização das relações intra-estatais e das relações verticais entre Estado e indivíduo. Elas também normalizam âmbitos sociais, econômicos e culturais nos quais se estabelecem as relações interprivadas.⁸¹

No mundo contemporâneo, o Estado não é o único sujeito capaz de condicionar, restringir ou eliminar a liberdade das pessoas (indivíduos ou grupos). Nas relações horizontais, entre particulares, também se verifica, amplamente, a capacidade de alguns sujeitos condicionarem, restringirem ou eliminarem as liberdades de outros sujeitos.⁸²

A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido a relevância da aplicação horizontal dos direitos fundamentais sociais, especialmente quando se trata de

⁷⁹ STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 280.

⁸⁰ OLIVEIRA, Luiz Fernando de; SOUZA, Kelvys Louzeiro de; MOREIRA, Mauro Sérgio de Souza. **Eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas sob o enfoque das teorias horizontal e diagonal: da formulação teórica à aplicabilidade judicial**. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-50.2.2022.54335.422-453>. Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia, 50(2), pp. 422–453, 12 de julho de 2023. Acesso em: 24 mar. 2025.

⁸¹ STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 103.

⁸² STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87.

relações que envolvem discriminação, desigualdade de acesso a bens essenciais ou situações de vulnerabilidade. A própria normatização do trabalho decente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a proibição de práticas discriminatórias nas relações de consumo são exemplos da ampliação da incidência desses direitos para além da esfera estatal.

Os direitos sociais, como direitos positivos ou prestacionais, reclamam sempre uma intervenção estatal no sentido de fornecer prestações fáticas ou jurídicas. São direitos positivos que, por dependerem de prestações do Estado, demandam recursos públicos e, portanto, produzem efeitos financeiros.

Aponta-se comumente uma forte relação entre direitos fundamentais sociais e a necessidade de gastos públicos o que estaria a inviabilizá-los ou limitá-los. E isso porque os direitos fundamentais têm os seus custos, mas também o têm os direitos em sentido clássico, isto é, os direitos, liberdades e garantias.⁸³

A expressão custo dos direitos deve ser entendida como o custo orçamentário dos interesses dos indivíduos quando o sistema jurídico utiliza recursos públicos na defesa desses direitos. Um interesse é considerado um direito quando um sistema jurídico eficaz o trata como tal, usando recursos públicos para defendê-lo.⁸⁴

Para Holmes e Sunstein, os direitos tipicamente individuais não existem sem prestações estatais positivas, pois dependem de um acervo normativo de vários níveis hierárquicos (leis, regulamentos, portarias, etc.) de criação perene por parte de agentes públicos, bem como a proteção geral desses direitos depende cotidianamente da atuação de agentes governamentais (policiais, bombeiros, fiscais), sendo todos esses agentes mantidos pelo Erário, através da arrecadação de tributos. Ademais, os titulares desses direitos dispõem de instrumentos jurídicos, evidentemente de natureza positiva, para respectiva proteção específica em face de eventuais violações.

Dessa forma, a teoria dos autores norte-americanos discorre que tanto os direitos positivos quanto os negativos exigem recursos, pois exigem uma

⁸³ QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade**. Coimbra: Coimbra, 2006, p. 188.

⁸⁴ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo B. Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, p. 6.

atuação do Estado, que é intrinsecamente dependente da cobrança de tributos, primordial fonte de renda de qualquer Administração Pública.

Segundo Mendes et al.,

Daí a similitude dos artigos 196 e 205 da nossa Constituição, a proclamarem que tanto a saúde quanto a educação são direitos de todos e dever do Estado, normas-tarefas ou meramente programáticas cuja concretização fica a depender das forças do Erário, como diziam os clássicos das finanças públicas. De mais a mais, e nisso reside um aspecto crucial do problema, a alocação de recursos públicos para a implementação desses direitos pressupõe, além de uma economia forte, a difícil decisão política de ratear os poucos recursos disponíveis de modo a poder dispensar o mínimo de atendimento aos mais necessitados.⁸⁵

O direito à seguridade social, assim como o direito à propriedade, à liberdade, à saúde, possuem custos ao Tesouro. Um regime político fundamentado em direitos poderia se dissolver numa forma mútua de destruição sem uma proteção bem organizada e rigorosamente resguardada contra o mau uso dos direitos fundamentais.

Para a efetivação da proteção assegurada pelo Estado de Bem-Estar Social, há necessidade de recursos econômicos. Os direitos fundamentais sociais, conquanto sejam de responsabilidade do Estado e se materializem na entrega de prestações, têm um custo orçamentário social e que alcança os particulares.⁸⁶

Do ponto de vista formal, o orçamento instrumentaliza políticas públicas e define o grau de efetivação dos direitos fundamentais sociais. Assim, a alocação de recursos no orçamento público reflete as prioridades do Estado e influencia diretamente a concretização das políticas voltadas aos grupos mais vulneráveis.

Para Galdino,

[...] O que usualmente frustra a efetivação de tal ou qual o direito reconhecido como fundamental não é a exaustão de um determinado orçamento mas sim a opção política justa ou injusta sindical judicialmente ou não de não se gastar dinheiro com aquele mesmo direito.⁸⁷

⁸⁵ MENDES Gilmar Ferreira; COELHO Inocêncio; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1.301.

⁸⁶ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A proteção social em ambiente de policrise: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI**. Tese de Livre-Docência em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2023, p. 61.

⁸⁷ GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 337.

Nesse contexto, é fundamental analisar como os direitos sociais da pessoa idosa são contemplados, garantindo condições dignas de vida e acesso a serviços essenciais.

2.2.2 Direitos sociais da pessoa idosa

A busca da justiça social, consolidada pelo compromisso com a realização dos direitos sociais, guarda sintonia com os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º da Constituição Federal⁸⁸, que estabelece como norte, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais.

O objetivo tem esteio na liberdade, na justiça e na solidariedade que são valores que estão vinculados, indissociavelmente, à dignidade humana, haja vista constituírem condições para a sua efetivação.

Para Celso Ribeiro Bastos,

[...] a ideia de objetivos não pode ser confundida com a de fundamentos, muito embora, algumas vezes, isto possa ocorrer. Os fundamentos são inerentes ao Estado, fazem parte de sua estrutura. Quanto aos objetivos, estes consistem em algo exterior que deve ser perseguido.⁸⁹

Portanto, os fundamentos da República são aqueles ligados à sua formação, enquanto os objetivos fundamentais são aqueles objetivos que a República pretende cumprir com suas normas, de maneira a trazer mais qualidade de vida aos seus cidadãos.

A par de todos os preconceitos previstos na Carta Constitucional e que devem ser abolidos (de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação), o fundamento posto para a promoção do bem-estar da pessoa idosa é aquele que envolve a repressão ao preconceito etário, uma vez que o compromisso assumido no Comando Supremo remonta ao princípio universal da

⁸⁸ CF, Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁸⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 159-160.

igualdade trazido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, onde não se permite a discriminação em face de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos.

Compreendido em sentido material e não meramente formal, Paulo Bonavides observa que “esses direitos fundamentais nasceram abraçados ao princípio da igualdade”.⁹⁰

Em relação aos titulares e destinatários dos direitos sociais, em princípio, toda pessoa pode ser titular de direitos sociais, o que não significa a inexistência de restrições, como aquelas impostas em função de específicas condições do titular do direito, a exemplo do caso dos direitos dos trabalhadores, dirigidos a determinado grupo de pessoas, ou em decorrência de condicionamentos fáticos e jurídicos contrapostos à eficácia dos próprios direitos sociais, a exemplo do caso da limitação da gratuidade de prestações apenas às pessoas comprovadamente carentes.

De modo geral, vige o princípio da universalidade, de acordo com o qual, ainda mais quando se trata de direitos com forte vínculo com a dignidade da pessoa humana e com o direito à vida, todas as pessoas são, na condição de pessoas humanas, titulares dos direitos sociais.

Sobre os fundamentos constitucionais do direito à velhice, Paulo Roberto Barbosa Ramos adverte:

Deve-se considerar ainda que o reconhecimento e a garantia do direito fundamental à velhice não traz benefícios apenas para os velhos, uma vez que todos os seres humanos, para que possam gozar desse direito, deverão, independentemente de suas condições e faixas etárias, desfrutar de todos os direitos que integram o *patrimônio cultural comum da humanidade*. Sem essa compreensão, o direito humano fundamental à velhice não está assegurado. Sendo assim, o direito humano fundamental à velhice revela-se no direito supremo de todos os seres humanos, o que não implica criar uma sociedade somente para velhos, mas para todos⁹¹. (Itálico pelo autor)

Ramos⁹² também esclarece que na vigência das primeiras constituições brasileiras não havia por parte do legislador a preocupação de garantia dos

⁹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 518.

⁹¹ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Fundamentos Constitucionais do Direito à Velhice**. Florianópolis: Livraria e Editora Obra Jurídica Ltda., 2002, p. 50.

⁹² RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Curso de direito do idoso**. São Paulo: Saraiva, 2014. p.121.

direitos fundamentais, até porque a maior parte da população sequer havia chegado à velhice em razão das degradantes condições de vida no Brasil.

O pacto social da Constituição Federal de 1988 reflete a democratização da sociedade e a expressão dos direitos fundamentais e específicos das pessoas idosas, com garantia de implementação através de instrumentos legislativos e políticas públicas. Assim, para que se consolidassem as garantias ali propostas, os direitos fundamentais das pessoas idosas foram normatizados no Estatuto da Pessoa Idosa, instituído pela Lei n. 10.741, de 2003⁹³, destinado aos indivíduos com idade igual ou superior a sessenta anos.

Para Ramos,

Dentro de um meio ambiente social em que as leis não são levadas a sério, o Estatuto do Idoso tem contribuído para o fortalecimento dos direitos fundamentais das pessoas idosas, muito embora esses direitos continuem sendo desrespeitados, não por conta da fragilidade da lei em si, mas principalmente em razão de uma engenharia de país em que os seus atores ainda não se deram conta que para avançar em direção ao desenvolvimento é preciso fazer o que é correto e o que é correto está traçado do próprio texto da Constituição.⁹⁴

Notadamente, pela sua abrangência, o Estatuto da Pessoa Idosa não apenas realiza o programa constitucional, como também avança e cumpre um papel inclusive promocional, ademais de concretizar, ressalvado um ou outro ponto carente de maior reflexão e aprimoramento, uma justiça entre gerações.

Os direitos sociais são inegavelmente instrumentos de proteção e concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, pois visam garantir as condições necessárias à fruição de uma vida digna. Nesse contexto, deve-se considerar o conjunto humano, ou seja, a própria Humanidade, que só tem garantia de continuidade no momento em que o Direito possibilita a limitação das ações nocivas do próprio homem, que muitas vezes age em detrimento de sua própria espécie.⁹⁵

⁹³ Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

⁹⁴ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Curso de direito do idoso**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 160.

⁹⁵ SANFELICE, Patrícia de Mello. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Coordenação: Wagner Balera. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p.16.

A dignidade é um atributo decorrente da própria condição humana, tornando o indivíduo credor de igual consideração e respeito por parte de seus semelhantes. É, pois, uma qualidade indissociável que integra o gênero humano.

Segundo Fabio Konder Comparato,

[...] a dignidade da pessoa não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado, em si mesmo, como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita.⁹⁶

Tendo então por certo que os direitos humanos se fundamentam na dignidade da pessoa humana, o homem, pelo simples fato de ser homem, pela sua própria natureza e dignidade, possuiu direitos. Esses direitos, por serem inerentes ao próprio homem, não representam qualquer concessão da sociedade política, antes têm de lhe ser por ela reconhecidos e garantidos.

O Estado existe por causa do homem, e não o homem por causa do Estado⁹⁷. São assim, direitos anteriores e superiores a qualquer ordem jurídica positiva, donde incondicionais, inalienáveis e imperdíveis.⁹⁸

Para Bandeira de Mello,

O respeito à dignidade humana estampado nos direitos sociais é patrimônio de suprema valia e faz parte, tanto ou mais que algum outro, do acervo histórico, moral, jurídico e cultural de um povo. O estado enquanto seu guardião não pode amesquinhá-lo, corroê-lo, dilapidá-lo ou dissipá-lo.⁹⁹

A finalidade primeira do direito social relativo à proteção na velhice tem conteúdo moral, refere-se ao direito coletivo à dignidade humana, ao direito às formas dignas de existência.

Para Jorge Reis Novais,

A partir do momento em que logrou consagração nos textos constitucionais, a dignidade da pessoa humana, enquanto valor constitucional objectivo, passou a desenvolver potencialmente efeitos jurídicos restritivos da liberdade individual em diferentes

⁹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 34.

⁹⁷ COSTA, José Manuel Cardoso da. **O princípio da Dignidade da pessoa humana na Constituição e na jurisprudência constitucional portuguesa**. In: Direito Constitucional, Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Dialética, São Paulo, 1999, p. 191.

⁹⁸ NOVAIS Jorge Reis. **A Dignidade da pessoa Humana**. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2016, p. 31-34.

⁹⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social**. Revista de Direito Público, 57-58:233-256, jan./jun., 1981, p. 248.

planos normativos. A dignidade da pessoa humana é igualmente invocada como fundamento directo e imediato de intervenções restritivas em direitos fundamentais, actuadas tanto pela administração como pelo poder judiciário.¹⁰⁰

A dignidade da pessoa humana se revela tanto como um princípio estruturante do ordenamento jurídico quanto como uma garantia essencial para a proteção e promoção dos direitos fundamentais.

Para Ingo Wolfgang Sarlet,

A dignidade é a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.¹⁰¹

Tal como ocorre com os demais direitos sociais e com os deveres de proteção estatal, é mediante uma rede de políticas públicas e, portanto, por meio de um conjunto de ações legislativas e administrativas que a proteção da pessoa idosa, de matriz constitucional, se concretiza no plano da vida. E, objetivando essa garantia do direito à vida, a defesa da dignidade dos idosos, bem como de assegurar-lhes a participação na vida comunitária, a proteção social passou a ser dever da família e da sociedade, a teor do que dispõe o caput do art. 230 da Constituição Federal.¹⁰²

O programa constitucional de proteção e promoção da pessoa idosa é abrangente e exige uma interpretação e concretização que dê conta do carácter heterogêneo da velhice, visto que a diversidade e as desigualdades sociais, econômicas e culturais, para além de outros aspectos, impactam fortemente na condição das pessoas idosas e reclamam políticas públicas e uma rede de ações diferenciada.

¹⁰⁰ NOVAIS Jorge Reis. **A Dignidade da pessoa Humana**. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2016, p. 101-102.

¹⁰¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001, p. 60.

¹⁰² Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Para Braga¹⁰³, a estruturação deste novo paradigma depende, sobremaneira, de como a sociedade absorverá os avanços trazidos pelo aumento da longevidade.

2.3 A era da longevidade

A Organização das Nações Unidas – ONU considera o período de 1975 a 2025 como a “Era do Envelhecimento”, em razão do marcante crescimento da fração de indivíduos considerados pessoas idosas, com idade equivalente ou superior a 60 anos.

A diminuição da taxa de fecundidade e de mortalidade são os mais expressivos fatores do envelhecimento populacional. Mas foi por conta dos avanços da medicina, da tecnologia e da mudança de hábitos das pessoas idosas, que a expectativa de vida dos indivíduos sofreu sensível acréscimo.

Para tratar da revolução da longevidade, Nassar pondera que:

A longevidade e envelhecimento populacional são noções que se diferenciam: a primeira relaciona-se ao número de anos vividos por um indivíduo ou ao número de anos que, em média, vivem as pessoas de uma mesma geração; já o envelhecimento populacional não se refere nem a indivíduos, nem a cada geração, e sim à mudança na estrutura etária da população, o que gera aumento do peso relativo das pessoas acima de determinada idade, considerada como definidora do início da velhice.¹⁰⁴

A transição demográfica provocada pela redução da natalidade e da mortalidade, gera um aumento da expectativa de vida e consequente envelhecimento da população, com modificação da sua estrutura etária. Essa alteração acarreta implicações e oportunidades para as áreas de economia, saúde, comércio e serviços, educação, previdência social e mercado de trabalho.

Ao longo do século XX, o mundo experimentou uma trajetória demográfica decorrente de três fenômenos estruturais:

1. a forte elevação inicial da taxa de fecundidade, logo após o término da Segunda Guerra Mundial e que se prolongou por duas décadas;
2. a pronunciada redução da taxa de mortalidade entre os segmentos mais velhos da sociedade;

¹⁰³ BRAGA, Pérola Melissa Viana. **Curso de direito do idoso**. São Paulo: Atlas, 2021, p. 47.

¹⁰⁴ NASSAR, Elody Boulhosa. **Previdência social na era do envelhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 91.

3. a partir da segunda metade da década de 1970, uma contínua queda na taxa de fecundidade.

Como consequência, os segmentos mais velhos não apenas começaram a se tornar numericamente mais expressivos no conjunto da população como, no extremo oposto, a renovação da sociedade tornou-se cada vez menor, dada a queda na taxa de fecundidade.¹⁰⁵

Nos anos 1946-60, após Segunda Guerra Mundial, houve uma explosão demográfica decorrente da volta dos combatentes aos seus lares. Esse aumento da natalidade foi denominado de geração *Baby Boomers*, ou explosão de bebês. Nesse período ocorreu uma transformação cultural não só do papel da mulher na sociedade, como também dos jovens.

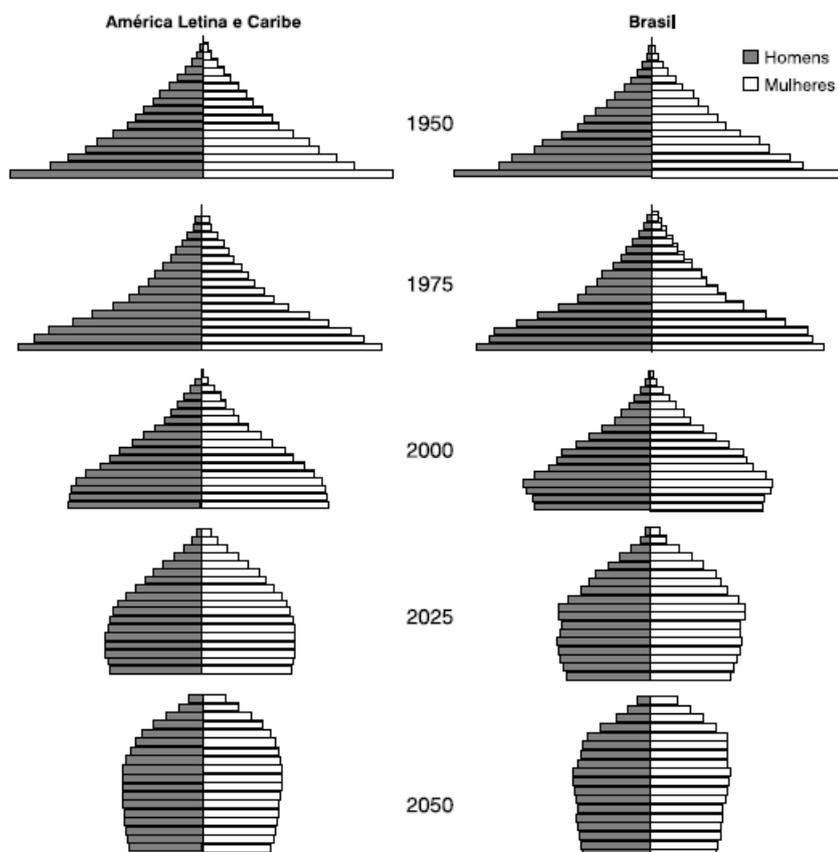
A geração anterior, daqueles que nasceram entre 1928 e 1945, denominada geração silenciosa, adotou um modelo de criação rigorosa de seus filhos, disciplina essa que tornou os *boomers* pessoas prósperas e que se destacam pela dedicação ao trabalho e à família.

A população brasileira passou a experimentar um significativo declínio na mortalidade entre os anos de 1940-60, tendo uma constância relativa na fecundidade. Todavia, a fecundidade passa a declinar a partir da metade da década de 1960, desencadeando profundas mudanças na distribuição etária, tal como na maioria dos países da América Latina e do Terceiro Mundo.

É o que demonstra o Gráfico 1.

¹⁰⁵ GIAMBIAGI, Fabio. **Demografia: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 84-85.

GRÁFICO 1
Pirâmide etária da população, por sexo
Brasil, América Latina e Caribe - 1950-2050



Fonte: Carvalho e Wong (1999); Friaio e Carvalho (1996); Sawyer et al. (1999), IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2003¹⁰⁶

Segundo José Eustáquio Diniz Alves,

“A pirâmide de 1950 possuía uma base extremamente larga e um topo extremamente estreito. Trinta anos depois, a pirâmide de 1980 ainda apresentava uma forma clássica de pirâmide onde cada grupo etário mais velho era menor que o grupo etário anterior, embora a base da pirâmide tenha se reduzido, em termos percentuais, em relação àquela de 1950.

(...)

Taxas menores de natalidade e mortalidade transformam a estrutura etária da população, diminuindo o peso de crianças e jovens e aumentando, em primeiro instante, o peso do grupo de adultos e, posteriormente, o peso dos idosos. Isto fica claro na forma da pirâmide de 2050, época em que a estrutura etária da população brasileira deverá ter a forma de um retângulo e a

¹⁰⁶ WONG, Laura L. Rodríguez; CARVALHO, José Alberto. **O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas.** Revista Brasileira De Estudos De População, 2006, v. 23, n. 1, p. 5–26. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/226>. Acesso em: 28 out. 2024.

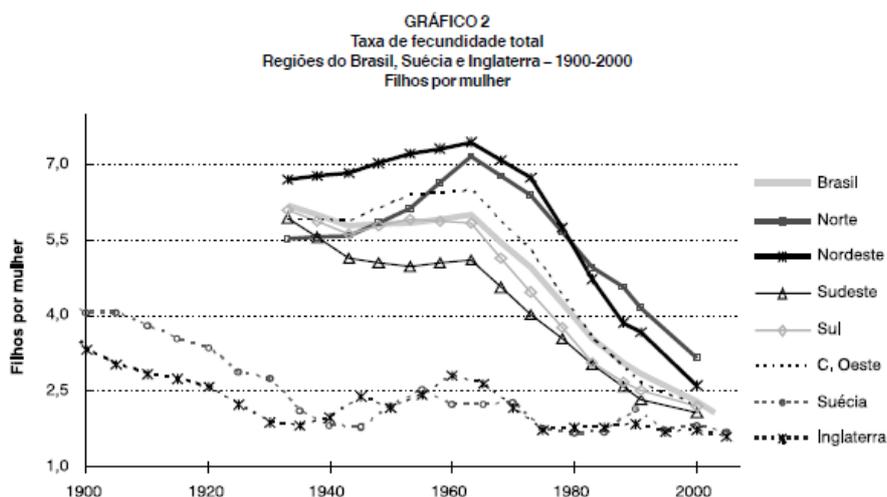
percentagem de idosos deverá ultrapassar a percentagem de crianças, em especial para o caso das mulheres”.¹⁰⁷

Pode-se observar que os estudos incluídos nessa perspectiva “biológico/comportamentalista” usam como justificativa ao seu desenvolvimento dados quantitativos que revelam um envelhecimento populacional decorrente de um processo de transição demográfica, definida por uma inversão da pirâmide etária populacional, na qual se observa um estreitamento da base, ocupada pelas categorias etárias mais jovens, e um alargamento do ápice, ocupada pela população mais idosa.

Entre 1970 e 2000, houve um rápido declínio da fecundidade, equivalente a 60%, que se mostrou generalizado em todo o território nacional.

A redução da fecundidade em um curto intervalo de tempo é surpreendente, especialmente quando comparada à trajetória dos países desenvolvidos. Enquanto países europeus levaram cerca de sessenta anos (de 1870 a 1930, aproximadamente) para concluir sua transição de fecundidade, com diminuição de 50% de seus níveis, a exemplo da Suécia e Inglaterra (constantes no Gráfico 2), o Brasil experimentou um declínio semelhante em apenas um quarto de século.

É o que demonstra o Gráfico 2.



Fonte: Carvalho e Wong (1999): Friaio e Carvalho (1996): Sawyer et al. (1999), IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2003

¹⁰⁷ ALVES, José Eustáquio Diniz. **A transição demográfica e a janela de oportunidade.** Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. São Paulo, 2008, p. 5. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4099308/mod_resource/content/1/ALVES%20transicao_demografica%20e%20a%20janela%20de%20oportunidade.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

O surgimento expressivo da população idosa demanda prementes mudanças políticas, econômicas e jurídicas voltadas ao envelhecimento, com adequação da questão social da longevidade e de uma nova realidade que deve primar pelos direitos humanos sociais do envelhecimento, em especial a proteção social previdenciária, que exsurge como direito fundamental nos Estados Constitucionais, nos quais se fazem imprescindíveis os elementos democrático e social, a teor do pensamento de J.J. Gomes Canotilho.¹⁰⁸

A Declaração Universal dos Direitos Humanos já aponta que o homem deve ser cuidado durante toda a sua existência, em especial nas situações de fragilidade que possam comprometer a sua dignidade, e isso é o que poderá representar a garantia à uma velhice saudável.

2.4 A Década do Envelhecimento Saudável

A velhice não pode mais ser encarada como uma provável eventualidade, como já foi caracterizada essa fase da vida. Atingir esta etapa da existência humana tem sido um grande desafio para a maioria das pessoas idosas dos países latino-americanos, considerando-se um contexto onde ainda se registram profundas desigualdades sociais.

Um dos grandes desafios que tem tensionado as agendas governamentais de todos os países do continente latino americano, nesta primeira década do século XXI, é a efetivação de políticas públicas que possam garantir dignidade e vida saudável àqueles que estão vivendo mais.

Baseada em uma nova ideia de velhice, reforçou-se o conceito de envelhecimento ativo, considerado como tal o processo em que se otimizam as oportunidades de bem-estar físico, social e mental durante toda a vida, ampliando-se a expectativa de vida saudável, a produtividade e a qualidade de vida na velhice.

No final dos anos de 1990, foi proposto e adotado pela Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS, um projeto que esclarece, como princípio de

¹⁰⁸ Canotilho explica que o Estado Constitucional deve ser Estado de Direito e Estado Democrático; configura a Constituição como uma estrutura política conformadora do Estado, informada pelos princípios da vinculação do Estado ao Direito, garantia dos direitos fundamentais, divisão de poderes e democracia (CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da constituição**. 3. ed. COIMBRA: Almedina, 1999, p. 88-89).

independência, como as pessoas idosas podem empregar esforços para serem saudáveis, ou seja, para serem ativas. Estabeleceu-se como conceito que: “Envelhecimento ativo é o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas”.¹⁰⁹

Segundo a própria Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS¹¹⁰, o envelhecimento ativo contemporâneo “baseia-se no reconhecimento dos direitos humanos das pessoas idosas e nos princípios de independência”. Pessoas idosas saudáveis e independentes contribuem para o bem-estar de sua família e da comunidade, e descrevê-las apenas como destinatárias passivas dos serviços sociais ou de saúde é perpetuar um mito¹¹¹.

O termo “ativo” está relacionado a esse modo de participação efetiva e contínua, mantendo-se independente e saudável, ou seja, com qualidade de vida, e não somente com quantidade de anos de vida. Contudo, manter-se ativo, independente e saudável, implica no desenvolvimento de políticas públicas que valorizem a educação com foco na questão do envelhecimento, já que este acontece no contexto social e as gerações precisam se preparar para que enfrentar esse processo.

O envelhecimento ativo tem seu primordial objetivo na conquista da qualidade de vida na velhice e na busca pelo envelhecimento saudável, identificados como os grandes desafios do século XXI, apoiados em direitos e na responsabilidade dos mais idosos na participação em processos político-sociais, culturais, econômicos, civis e demais aspectos da vida na coletividade.

A razão pela qual a interdependência e solidariedade entre gerações são princípios fundamentais para o envelhecimento ativo, está no cuidar de si e dos mais velhos, com oferecimento de ajudas mútuas quando necessário.

Para Nassar,

A busca pelo envelhecimento ativo significa grande avanço da humanidade. Os grupos privados de promoção da terceira idade são altamente benéficos aos que deles participam. O que não se pode conceber é uma visão generalista de uma velhice consumerista, culturalmente ativa, socialmente ativa etc. pois

¹⁰⁹ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt>. Acesso em: 12 ago. 2024.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **A Década do Envelhecimento Saudável**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/envelhecimento-saudavel>. Acesso em: 14 set. 2024.

essa não é a realidade de grande parte da população idosa, razão pela qual a busca da dignidade e da Solidariedade no envelhecimento deve nortear todas as políticas públicas, entre as quais o direito social à Previdência Social.

Urge a construção de nova identidade relacionada à longevidade: o aposentado como sujeito de direitos especiais, contemplado com políticas previdenciárias prioritárias, sob a ótica do envelhecimento ativo e da cidadania proposta pela Organização Mundial de Saúde (OMS).¹¹²

É necessário que o envelhecimento saudável se desenvolva dentro de um processo em que se otimize as oportunidades que efetivem a melhoria e a manutenção da saúde física e mental, possibilitando independência e habilidade funcional para uma qualidade de vida menos complexa.

A Década do Envelhecimento Saudável (2021-2030) foi declarada no ano de 2020 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo como principal objetivo a construção de uma sociedade para todas as idades. Trata-se de uma colaboração global alinhada aos últimos dez anos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que reúne não só os Poderes Públicos, mas muitos segmentos da sociedade civil, direcionado às melhorias das condições de vida das pessoas idosas, suas famílias e a comunidade a que pertencem.

É um movimento global cuja visão é de que vidas mais longas merecem ser vividas com mais saúde e oportunidades e consiste em dez anos de colaboração multissetorial para promover o envelhecimento saudável e melhorar a vida de pessoas idosas, suas famílias e comunidades.

Liderada pela Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS, a agenda da Década do Envelhecimento Saudável nas Américas 2021-2030 baseia-se em orientações anteriores, como a Estratégia Global e o Plano de Ação da Organização Mundial da Saúde sobre Envelhecimento e Saúde 2016-2020, a Declaração Política e o Plano de Ação das Nações Unidas de Madri sobre o Envelhecimento e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.¹¹³

¹¹² NASSAR, Elody Boulhosa. **Envelhecimento populacional e previdência social: a questão social da longevidade e o financiamento dos sistemas previdenciários, sob a ótica do princípio da solidariedade social.** Tese de Doutorado em Direito. Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Inclusão Social. Universidade Federal de Belém, 2011, p. 80.

¹¹³ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Década do Envelhecimento Saudável nas Américas (2021-2030).** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/decada-do-envelhecimento-saudavel-nas-americas-2021-2030>. Acesso em: 21 set. 2024.

No campo internacional da implementação das políticas públicas efetivas, a Década do Envelhecimento Saudável das Nações Unidas alcança quatro áreas de ação¹¹⁴:

Área de ação I: Mudar a forma como pensamos, sentimos e agimos com relação à idade e ao envelhecimento.

Área de ação II: Garantir que as comunidades promovam as capacidades das pessoas idosas.

Áreas de ação III: Entregar serviços de cuidados integrados e de atenção primária à saúde centrados na pessoa e adequados à pessoa idosa.

Áreas de ação IV: Propiciar o acesso a cuidados de longo prazo às pessoas idosas que necessitem.

A Década das Nações Unidas para o Envelhecimento Saudável, pretendendo conectar e reunir as partes interessadas que promovem as quatro áreas de ação, bem como para apoiar o encontro e compartilhamento de conhecimentos que possam melhorar a vida das pessoas idosas e da comunidade, estabeleceu uma plataforma de intercâmbio de conhecimento *online*, a fim de exigir uma resposta dos Poderes Públicos e de toda a sociedade.

Ainda que haja em muitos países limitação de dados ou nenhum dado sobre envelhecimento saudável ou sobre pessoas idosas, o que contribui para a invisibilidade e exclusão dessas pessoas, o Brasil dispõe de bases de dados populacionais que favorecem o conhecimento em relação às necessidades dos sistemas no atendimento à essas pessoas idosas, à exemplo da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ¹¹⁵ e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹¹⁶ em envelhecimento saudável: acompanhamento em todas as fases da vida. Na investigação de dados nacionais é possível identificar alguns desafios que o Brasil tem durante a Década do Envelhecimento Saudável, assim como avanços frente ao envelhecimento populacional.¹¹⁷

¹¹⁴ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Década do Envelhecimento Saudável nas Américas (2021-2030)**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/decada-do-envelhecimento-saudavel-nas-americas-2021-2030/quatro-areas-acao-da-decada>. Acesso em: 21 set. 2024.

¹¹⁵ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ. Sisap Idoso: **Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso**. Consultar indicadores, 2020. Disponível em: <https://sisapidoso.icict.fiocruz.br/#>. Acesso em: 05 out. 2024.

¹¹⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Envelhecimento saudável: acompanhamento em todas as fases da vida**. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/outubro/envelhecimento-saudavel-acompanhamento-em-todas-as-fases-da-vida>. Acesso em: 05 out. 2024.

¹¹⁷ A promoção do envelhecimento saudável é a meta das ações de saúde. As ações dirigidas às pessoas da terceira idade precisam levar em conta a heterogeneidade desse grupo populacional. Um dos principais objetivos do cuidado ofertado aos idosos é a postergação do declínio funcional, contribuindo para a manutenção do bom desempenho do organismo e de suas

O envelhecimento populacional é uma realidade crescente em todo o mundo e na América Latina o processo encontra-se mais avançado em alguns países, o que requer um esforço maior no redimensionamento da agenda pública de proteção social. Em relação à proteção social em geral, e em particular ao público idoso, se pode destacar a partir dos estudos publicados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, os seguintes objetivos:

Os objetivos da proteção social são garantir um rendimento que permita manter níveis mínimos de qualidade de vida para o desenvolvimento das pessoas; permitir o acesso a serviços sociais e promocionais e procurar a universalização do trabalho digno. Para alcançá-los, devem ser consideradas três componentes principais: proteção não contributiva (tradicionalmente conhecida como assistência social, que pode incluir medidas universais e específicas); A proteção social contributiva (seguridade social) e a regulação dos mercados de trabalho, que consiste em regulamentações destinadas a promover e proteger o trabalho decente.¹¹⁸

Através desses objetivos, evidenciou-se a preocupação com a garantia de níveis mínimos de qualidade de vida, assim como de políticas de promoção de acesso aos direitos sociais sintônicos com a dignidade humana. Para tanto, é necessária a construção de uma sociedade mais inclusiva que possa formular respostas públicas para o envelhecimento que se põe como um dos grandes desafios enfrentados pelos países latinos nas últimas décadas.

A esse respeito, uma das principais constatações que emergem dos estudos mais recentes da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, destaca que a construção de sociedades inclusivas e mais igualitárias, com pleno respeito a um marco de direitos, continua sendo um desafio central para os países latino-americanos. No entanto, esses estudos também enfatizam que, no cenário atual, a chave para alcançar esses objetivos

funções pelo maior tempo possível. Para o alcance dessa meta, é fundamental a avaliação do estado de saúde em sua totalidade, de forma longitudinal. Para planejar ações voltadas para esse público e atender às necessidades individuais, é muito importante que os profissionais realizem a avaliação multidimensional, que se caracteriza pela identificação de sinais e alertas nas dimensões clínica, funcional e psicossocial. São vários os instrumentos que podem ser utilizados. Entre eles, podemos citar, por exemplo, a Caderneta de Saúde da Pessoa Idosa e sua ficha espelho, instrumento estratégico de acompanhamento das condições de saúde na rede. O registro da avaliação multidimensional, por meio de procedimento específico existente no PEC (Prontuário Eletrônico do Cidadão) pelas equipes de saúde, é fundamental para o levantamento do perfil dos idosos cobertos no território nacional, identificando as situações de vulnerabilidade e contribuindo, dessa forma, para a melhor tomada de decisão dos gestores.

¹¹⁸ CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Proteção social inclusiva na América Latina: uma visão abrangente, uma abordagem baseada em direitos**. Santiago do Chile: CEPAL/GIZ, 2011, p.19.

está no desenvolvimento sustentável aliado a políticas de proteção social robustas, que garantam crescimento econômico com equidade e inclusão, especialmente em um mundo globalizado e de economias abertas.

A partir dos estudos e documentos publicados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, nesta primeira década do século XXI, a análise feita sobre a realidade latino-americana reforça o entendimento de que o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social estão intimamente entrelaçados e devem integrar-se ativamente em uma política pública orientada a atingir maior igualdade entre os cidadãos, restabelecendo, a partir das análises da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, o compromisso do Estado em torno da promoção dos direitos sociais e da adoção de medidas concretas através da implementação de políticas de proteção social.

2.4.1 O envelhecimento saudável na América Latina e Caribe

A região das Américas, com destaque para o Brasil, apresenta uma transição demográfica bastante rápida, o que exige adequações dos sistemas e serviços para atender às necessidades da população.

Dentre os países da região das Américas, o Brasil destaca-se em relação ao envelhecimento populacional. A população mundial está envelhecendo mais rapidamente do que no passado, mas na América Latina e no Caribe essa transição demográfica com o crescente aumento do contingente de cidadãos idosos está ocorrendo de forma ainda mais do contingente de cidadãos idosos está ocorrendo de forma ainda mais acelerada.

Diante de uma realidade incontestável, o crescimento do percentual do envelhecimento populacional nos demais países da América Latina revela uma realidade e um desafio que tensiona o desenvolvimento econômico alcançado por cada Nação no continente, exigindo do Estado Social ações de políticas públicas efetivas que possam representar para além da cobertura dos riscos sociais, que é a real garantia de bem-estar social ao público idoso, corrigindo ausências e distorções que caracterizaram os sistemas de proteção social nessa região.

Um dos principais efeitos desta drástica mudança demográfica é que muitas pessoas idosas não têm acesso aos recursos básicos necessários para desfrutar de uma vida digna e muitas outras enfrentam múltiplos obstáculos para participar plenamente na sociedade.

O envelhecimento saudável, porém, não significa que as pessoas precisam estar livres de doenças e nem que a idade cronológica avançada sozinha justifica a perda da saúde e da qualidade de vida. Envelhecer de forma saudável reflete o foco em viver bem e otimizar a habilidade funcional, ao mesmo tempo em que considera os objetivos pessoais de cada indivíduo.

Nesse processo, é fundamental garantir que a pessoa idosa mantenha sua autonomia, ou seja, a capacidade de tomar decisões sobre sua própria vida e realizar atividades cotidianas com independência. Muitas pessoas idosas vão apresentar multimorbidades, bem como situações sociais e mentais específicas, muitas vezes relacionadas ao desenvolvimento das grandes síndromes geriátricas. No entanto, com suporte adequado e políticas públicas voltadas ao envelhecimento ativo, é possível preservar a autonomia e promover uma melhor qualidade de vida

A Pandemia da COVID-19 revelou grande impacto frente ao envelhecimento populacional, ressaltando muitas das dificuldades e da falta de preparo dos sistemas de saúde e de assistência social para atender adequadamente às demandas da população idosa.

Durante a pandemia, muitas das decisões relacionadas a escolhas de tratamento e a alocação de recursos, foram pautadas pela idade cronológica, não se levando em conta a diversidade de capacidades, as condições crônicas e as circunstâncias de saúde das pessoas idosas, que podem resultar em violação dos direitos humanos e na prevalência do preconceito em relação à idade e ao envelhecimento.

Conquanto possam apresentar diferentes desfechos em relação à Pandemia da COVID-19, as pessoas idosas submetidas ao isolamento e às restrições impostas, ficaram sujeitas a diversas implicações negativas em seus níveis de capacidade, saúde mental e dificuldade em manter sua saúde, principalmente relacionadas ao manejo de suas condições crônicas, devido principalmente ao acesso interrompido a diversos serviços essenciais de saúde.

2.4.2 Relatório de progresso sobre a Década do Envelhecimento Saudável das Nações Unidas, 2021-2023.

O relatório de progresso sobre a Década do Envelhecimento Saudável das Nações Unidas, 2021-2030¹¹⁹ foi elaborado pelos parceiros das Nações Unidas que, com base nas quatro áreas de ação da Década, compara a situação de 10 indicadores de progresso nacionais, avaliando o grau de progresso realizado na primeira fase de implementação da Década, entre 2021 e meados de 2023.

O objetivo do relatório é: avaliar a extensão dos progressos realizados na primeira fase de implementação da Década do Envelhecimento Saudável das Nações Unidas, de 2021 a meados de 2023; apresentar contribuições para a Década feitas por grupos de partes interessadas, incluindo Estados-Membros, agências da ONU, sociedade civil, academia, setor privado, grupos comunitários e os próprios idosos; e inspirar e motivar as partes interessadas a colaborar nos seus esforços contínuos para implementar a Década em nível nacional e intensificar as intervenções para garantir um envelhecimento saudável.

Os principais achados deste relatório são¹²⁰:

- Apesar dos desafios enfrentados em todo o mundo desde 2020, houve progresso na primeira fase da iniciativa.
- A iniciativa provê uma estrutura para alcançar um mundo em que todas as pessoas possam viver uma vida longa e saudável. Precisamos aproveitar esta oportunidade.
- Os Estados Membros formularam novas políticas, estratégias e estruturas, instituíram mecanismos novos e reforçaram a coleta de dados sobre envelhecimento saudável.
- Há grande variedade de partes interessadas atuantes, formando parcerias e defendendo mudanças.
- As próprias pessoas idosas estão engajadas, fazendo-se ouvir e provocando mudanças. Porém, é preciso uma abordagem mais sistemática para promover a participação significativa dessa população.
- A profusão de experiências e aprendizados em todos os níveis e entre todas as partes interessadas cria uma oportunidade de intensificar a colaboração e as ações.
- Os recursos destinados ao trabalho no envelhecimento saudável continuam sendo insuficientes, e é fundamental haver maior compromisso e investimento.

¹¹⁹ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Década do Envelhecimento Saudável: Relatório de Linha de Base. Resumo.**

Disponível em: <https://www.paho.org/pt/documentos/decada-do-envelhecimento-saudavel-relatorio-linha-base-resumo>. Acesso em: 24 out. 2024.

¹²⁰ Idem.

- É necessário agir de forma articulada e acelerada para apoiar o envelhecimento saudável em países de baixa e média renda, onde 80% da população idosa mundial estará concentrada até 2050.

A Década é uma oportunidade de fazer as coisas de outra forma, adotando os seguintes facilitadores¹²¹:

- ouvindo as diversas vozes e permitindo o envolvimento significativo de pessoas idosas, familiares, cuidadores, jovens e comunidades;
- estimulando a liderança e o desenvolvimento de capacidades para ação integrada em todos os setores;
- conectando partes interessadas em todo o mundo para compartilhar e aprender com as experiências dos outros; e
- fortalecendo dados, pesquisas e inovação para acelerar a implementação.

Esses facilitadores oferecem uma estrutura para implementar uma abordagem diferente. A plataforma da Década é um espaço digital que coloca à disposição de todas as partes interessadas experiências, competências e conhecimentos sobre envelhecimento, conectando-as mundialmente.

¹²¹ Idem.

3 A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA À PESSOA IDOSA NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

O avanço da longevidade, discutido no capítulo anterior, traz desafios significativos para a organização da seguridade social, exigindo políticas públicas eficazes que garantam proteção e bem-estar à população idosa. O envelhecimento populacional demanda um olhar atento para a estrutura do Estado de Bem-Estar Social e seus subsistemas, que têm o papel fundamental de assegurar direitos básicos, como saúde, assistência e previdência.

Ao longo do século XX, o modelo de seguridade social se consolidou como uma resposta às desigualdades sociais, promovendo mecanismos de proteção para aqueles que, devido à idade avançada, podem enfrentar dificuldades socioeconômicas. No entanto, diante das transformações econômicas e demográficas, a sustentabilidade desse sistema tem sido amplamente debatida.

Dessa forma, este capítulo se propõe a analisar a evolução e os desafios do Estado de Bem-Estar Social, especialmente no Brasil, e a estrutura dos três pilares da seguridade social: a saúde, a assistência social e a previdência. A compreensão desses aspectos é essencial para refletir sobre estratégias que garantam a proteção e a dignidade da população idosa no cenário contemporâneo.

3.1 As políticas sociais no Estado de Bem-Estar Social

Um fenômeno decisivo do século XX foi o surgimento e o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social, ou *Welfare State*. Reconhecido como uma das mais abrangentes construções do mundo ocidental, teve suas bases assentadas no final do século XIX, mas que ganhou força somente depois da Segunda Guerra Mundial. Consiste em um conjunto de políticas públicas, cujo principal objetivo é ter o Estado como o responsável em promover a igualdade social e o bem-estar da população. Sua essência reside na proteção oferecida pelo governo na forma de direitos à renda, alimentação, moradia, saúde, educação, e não como forma de caridade.

Segundo Wilensky¹²², a essência do Estado do Bem-Estar Social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não como caridade.

O Bem-Estar Social é visto como a maior parte das políticas públicas que afetam as condições de vida da população, entre elas as políticas relacionadas com o trabalho, a habitação, o saneamento, a educação, além das que compõem o sistema de seguridade social, composto pelas políticas de saúde, previdência e assistência social.

Para Luis Moreno¹²³, o Estado Social ou de Bem-Estar Social é “um conjunto de instituições estatais que fornecem políticas sociais destinadas a melhorar as condições de vida e garantir a igualdade de oportunidades entre os cidadãos.”

O *Welfare State* é o conjunto de direitos e políticas sociais relacionadas ao mesmo tempo com a proteção de riscos e com a busca de condições mínimas de igualdade entre os cidadãos, constituídos pela educação, saúde, previdência e assistência social.

O Estado do Bem-Estar Social, portanto, não se resume tão somente a uma política pública, embora esta seja fundamental e distintiva, mas se traduz também em um modo de organização da sociedade civil, onde prevalecem as ideias de liberdade, igualdade, democracia, valorização da pessoa humana e do trabalho, em especial o do emprego.¹²⁴

Há consenso de que o Estado de Bem-Estar Social, de modo geral, define-se pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar dos seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, por intermédio de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado.

¹²² WILENSKY, Harold L. **The Welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures.** Berkeley: University of California, 1975, P.1.

¹²³ MORENO, Luis. **La Europa Asocial caminos hacia un individualismo posesivo?** Barcelona: Editorial Península, 2012, p. 17.

Texto original: “un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a procurar la igualdad de oportunidad entre los ciudadanos”.

¹²⁴ GODINHO, Marcelo Delgado; PORTO, Lorena Vasconcelos. **A atualidade do Estado de Bem-Estar Social.** In: O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI. São Paulo: LTr, 2018, p. 23.

O contexto histórico de surgimento do Estado de Bem-Estar Social é convencionalmente associado à inauguração do primeiro programa de seguro, introduzido em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, no então Estado da Prússia, atual Alemanha, onde nasceram as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários, num sistema de proteção compulsório e contributivo em prol dos operários, como resposta às greves e pressões dos trabalhadores.

As políticas sociais de Bismarck eram destacadas por duas características: i) caráter seletivo ou corporativo; ii) o propósito de pacificar os operários industriais, minando a organização trabalhista e promovendo a paz social. Voltavam-se para uma seguridade básica e os benefícios oferecidos eram fixos e uniformes, não dependendo da renda dos beneficiários.

Todavia, foi em 1942, na Inglaterra, que se deu o ápice da evolução securitária e marco da universalização da seguridade social, quando o economista inglês William Henry Beveridge apresentou um estudo sobre os diversos sistemas de seguro social que lá existiam, consubstanciado no famoso Relatório Beveridge, que trazia um plano de reconstrução baseado numa proteção ampla e duradoura.

O Plano Beveridge previa uma ação estatal concreta como garantidora do bem-estar social, estabelecendo a responsabilidade do Estado e trazendo um modelo real de sistema de proteção social que deveria ser prestada do berço ao túmulo (*social security from the cradle to the grave*). Simboliza o surgimento dos primeiros programas de seguro, aposentadorias, pensões e das políticas de educação e saúde públicas.¹²⁵

O Estado de Bem-Estar Social sempre foi frequentemente considerado como solução histórica, em termos de proteção social aos riscos sociais em face das inflexões perpetradas pelo avanço do capitalismo.

Segundo Esping-Andersen¹²⁶, o Welfare State está relacionado com a prevenção e proteção de riscos sociais, os quais se identificam em três tipos diferentes: os de classe (dizem respeito à inserção das pessoas na sociedade e

¹²⁵ KUHNLE, S.; SANDER, A. **The emergence of the welfare state**. In: CASTLES, F. et al. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 61–80.

¹²⁶ ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 36-46

no mercado de trabalho, podem variar, dessa forma, de acordo com a profissão, o grau de instrução, a etnia, etc.), os relacionados com o processo da vida (dizem respeito à vulnerabilidade das pessoas segundo a idade (crianças, pessoas idosas), à saúde, etc.) e os intergeracionais (dizem respeito à herança social de cada grupo, a pobreza por exemplo).

Como fenômeno histórico e institucional distinto das experiências que lhe antecederam desde o século XIV, o Estado de Bem-Estar Social ocorreu, mais precisamente, na Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Não significa, porém, que esse Estado tenha, em todo lugar, um padrão unívoco e nem tampouco se manteve imune a variações.

A configuração do *Welfare State* em cada sociedade capitalista reflete as características históricas do seu desenvolvimento concreto em cada uma delas e das ideologias que presidiram este desenvolvimento.

O Estado Social se manifesta por meio de políticas sociais, com peculiaridades que afetam a educação, o emprego, a saúde e a seguridade social. Conforme Moreno¹²⁷, essas políticas “[...] são intervenções do poder público que afetam as oportunidades de vida, especialmente nas áreas de educação, emprego, saúde, seguridade social e transferências fiscais¹²⁸”. (Tradução livre).

Para Pereira¹²⁹, a política social, comparada ao Estado de Bem-Estar é "mais ampla, variável, complexa e longa" (...) "apesar de os dois terem se encontrado e se imbricado num momento histórico específico (1945-1975) e de ter sido este o melhor momento da política social".

O momento histórico mencionado por Pereira é o período compreendido entre 1945 e 1975, amplamente reconhecido como a "*idade de ouro*" ou os "*trinta anos gloriosos*" do Estado de Bem-Estar Social.

Associada aos choques do petróleo dos anos de 1973-1974 e 1978-1979¹³⁰, a crise abalou os alicerces da prosperidade econômica da "*idade de*

¹²⁷ MORENO, Luis. **La Europa Asocial caminos hacia un individualismo posesivo?** Barcelona: Editorial Península, 2012, p. 17.

¹²⁸ “[...] son intervenciones de los poderes públicos que afectan a las oportunidades vitales, sobre todo en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, la seguridad social y las transferencias fiscales.”

¹²⁹ PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 53 e 57.

¹³⁰ Crise do primeiro choque do petróleo, aprofundada em 1978/1979 pelo segundo choque do petróleo. Período em que houve menor arrecadação tributária em face da crise econômica, bem

ouro" do Estado de Bem-Estar, fazendo-a ceder espaço a um período menos promissor, a que Moreno denominou de "*idade de prata*".

Movidas pelo imperativo de adaptação do capitalismo, as economias globais levaram a União Europeia – UE a reestruturar o Estado do Bem-Estar e não a eliminá-lo, e isso em virtude de vários motivos, dentre os quais o envelhecimento populacional e os riscos políticos de desemprego estrutural que, na prática, limitavam a gestão governamental.

Para agravar ainda mais esse quadro de retrocessos sociais, desde 2007/2008, o capitalismo vem enfrentando outro agudo momento de crise que está produzindo efeitos amargos para as políticas sociais ao que Moreno denominou "*idade de bronze*" do Estado de Bem-Estar.

Para Esping-Andersen, muitos "advogam pela privatização [da previdência] enquanto os sindicatos e os lobbies dos aposentados insistem na preservação do status quo a todo custo. Duas posições que não são nem realistas nem equitativas".¹³¹

Passou-se a pregar não mais um Estado Social, mas sim um capitalismo de bem-estar em que o indivíduo é responsável pelo seu próprio bem-estar, tornando a ação do Estado residual, com a redução de atendimentos sociais que somente aliviam a situação de pobreza, ou seja, o Estado de Bem-Estar tornou-se menor, controlado pelo grande capital e pelas multinacionais, sendo privilegiadas as políticas sociais mínimas, onde o cidadão passou a ter a responsabilidade pelos seus próprios riscos, já que apenas eles sabem de suas necessidades e de seus interesses.

No entanto, no contexto do capitalismo humanista, há um esforço para conciliar crescimento econômico com o bem-estar social, buscando um equilíbrio entre eficiência do mercado e responsabilidade social. Essa abordagem reconhece que o desenvolvimento sustentável e inclusivo exige que empresas, Estado e sociedade civil atuem conjuntamente para garantir condições dignas para todos, sem excluir aqueles que mais precisam. Dessa forma, incentiva-se

como elevação da dívida pública em razão do aumento dos juros e pauta de gastos públicos excessiva.

¹³¹ ESPING-ANDERSEN, Gosta; PALIER, Bruno. **Los tres grandes retos del Estado del Bienestar**. 2. impr. Barcelona: Planeta, 2011, p. 101.

um modelo econômico que valoriza a autonomia individual, mas sem negligenciar a necessidade de suporte social para a equidade e justiça social.

Um novo marco teórico na análise jurídica do capitalismo, focando na base institucional da economia para resolver o papel da fraternidade na tensão entre liberdade e igualdade é apresentada como uma “solução econômica capitalista sob o tríplice ideal adensado de liberdade, igualdade e fraternidade [...], um capitalismo entendido e regido pela ótica dos direitos humanos multidimensionalmente adensados e considerados para o fim da satisfação da dignidade da pessoa humana e do planeta”.¹³²

No que se refere ao sistema de pensões¹³³, Esping-Andersen¹³⁴ pondera que as reformas desse sistema se converteram em tema-chave de debates políticos, mas que, para serem legítimas, tais reformas devem se pautar, prioritariamente, pelos princípios de justiça social, a qual se torna muito mais espinhosa a partir do momento em que se constata que "a morte não é democrática: os ricos vivem mais tempo que os pobres, o que gera imensas desigualdades entre aposentados de uma mesma geração". (Tradução livre)¹³⁵

Sobre política social, Richard Titmuss sugeriu a existência de três funções ou modelos contrastantes de política social, considerando a lógica da intervenção do Estado, a ética do trabalho que os modelos buscam fomentar e o papel designado à família. Os modelos de política social de Titmuss são: o Modelo Residual de Bem-Estar, o Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial e o Modelo Redistributivo Institucional.

No modelo residual, as instituições privadas do mercado desempenham um papel preponderante enquanto que o Estado proporciona um nível mínimo de proteção, do ponto de vista da oferta de benefícios e serviços sociais. Para Titmuss existe uma máxima para esse modelo, qual seja: “o verdadeiro objetivo do Estado de Bem-Estar Social é ensinar as pessoas a viverem sem ele”.¹³⁶

¹³² SAYEG, Ricardo Hasson; BALERA, Wagner. **O capitalismo humanista: filosofia humanista de direito econômico**. Petrópolis: KBR, 2011, p. 183.

¹³³ Terminologia utilizada no Direito Alienígena, cujo significado no Direito Brasileiro é ‘Aposentadorias’.

¹³⁴ ESPING-ANDERSEN, Gosta; PALIER, Bruno. **Los tres grandes retos del Estado del Bienestar**. 2. impr. Barcelona: Planeta, 2011, p. 103.

¹³⁵ Texto original: “la muerte no es democrática”: los ricos viven más tiempo que los pobres, cosa que ocasiona inmensas desigualdades entre jubilados de una misma generación.

¹³⁶ TITMUSS, Richard M. **Social Policy: An introduction**. London: George Allen & Unwin, 1974, p. 31.

No modelo de produtividade e desempenho industrial, os mecanismos sociais de proteção social têm um papel complementar e significativo à economia, atribuindo-se às instituições privadas de mercado um papel predominante. Conforme o mérito, a produtividade e o desempenho no trabalho, são supridas as necessidades individuais.

Para o modelo redistributivo institucional, os benefícios e serviços são proporcionados de forma universal, independentemente do grau de necessidade e do mercado. O bem-estar individual é visto como responsabilidade da coletividade e a intenção é atingir uma maior igualdade entre os cidadãos.

Contudo, muitas mudanças já vinham sendo introduzidas nos sistemas de *Welfare State* dos países mais desenvolvidos desde meados da década de 1970, cujo propósito era adequar os sistemas de proteção social a uma série de dificuldades que estes começavam a sofrer, as quais estão associadas de um lado à redução da atividade econômica, ao aumento do desemprego e redução do ritmo de aumento dos salários, e, de outro, as alterações na composição etária das populações dos países mais desenvolvidos, associadas ao envelhecimento progressivo dessas populações.

O envelhecimento das populações provocou ainda o aumento das despesas com aposentadorias e pensões, principalmente em função do aumento do tempo de pagamento dos benefícios, assim como o aumento das despesas com os sistemas de saúde, na medida em que as pessoas idosas utilizam mais os serviços de atenção, por conta principalmente das doenças crônico-degenerativas.

Quanto aos sistemas de previdência, uma das principais medidas propostas pelos neoliberais, além das duas medidas genéricas mencionadas, é a introdução da capitalização plena dos sistemas.

3.2 A proteção legal desenvolvida no âmbito da previdência social

Conquanto já houvesse alguma proteção social implantada no Brasil desde o século XIX, o marco inicial de um sistema previdenciário se deu com o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, denominado de Lei Eloy Chaves, que previa os benefícios de aposentadoria ordinária, a aposentadoria

por invalidez e a pensão por morte para os dependentes dos segurados, assistência médica curativa, fornecimento de medicamento e auxílio funeral.¹³⁷

Por meio dessa lei foi criada a primeira Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP), em favor dos funcionários das estradas de ferro. Em seguida, foram criadas mais 24 Caixas e quase 10 anos depois já eram mais de 140, que apresentavam em comum uma gestão paritária (empregado-empregador) e um sistema tripartite de financiamento, com a contribuição mensal dos empregados, uma contribuição anual da empresa, uma contribuição equivalente as taxas cobradas pela Federação.

Portanto, nos anos 1920, somente os trabalhadores vinculados a grandes empresas tinham benefícios previdenciários e os restantes, que era a grande maioria, estavam excluídos, pois à época, a previdência social organizava-se sob a forma de instituições de natureza fundamentalmente civil e privada, do ponto de vista de sua gestão, e o poder público manifestava-se de forma marginal ao sistema. A assunção do Estado na gerência do sistema previdenciário brasileiro foi lenta e gradual.¹³⁸

A partir de 1933, ainda dentro do quadro limitado do modelo corporativo de tipo bismarckiano, ocorreu a unificação das Caixas de Aposentadoria e Pensões em Institutos de Aposentadoria e Pensões, que abrangiam categorias de trabalhadores mais organizados, como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)

¹³⁷ Em 1543 o padre jesuíta José de Anchieta fundou a Santa Casa de Misericórdia de Santos, cujo objetivo era prestar atendimento médico e hospitalar aos necessitados. Braz Cubas criou um plano de pensão para os empregados da Santa Casa de Santos. Em 1808, foi estabelecido o montepio para a guarda pessoal de Dom João VI e sociedades beneficentes. Em 1821, Dom Pedro de Alcântara publicou Decreto concedendo o direito à aposentadoria aos mestres e professores. Em 1835, foi criada a primeira entidade privada em nosso país, o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral). Em 1888 foi criada a Caixa de Socorros para os trabalhadores das estradas de ferro. Em 1889, criou-se o Montepio obrigatório para os empregados dos Correios. Em 1989, foi criado o Fundo Especial de Pensões para os trabalhadores das oficinas da Imprensa Régia. Em 1890 foi estabelecida a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil. Em 1911, foi instituída a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Operários da Casa da Moeda, estendendo a proteção aos funcionários públicos. Em 1919, foi criado o seguro obrigatório de acidente do trabalho, sendo obrigação do empregador custear a indenização em caso de acidentes dos seus empregados.

¹³⁸ BATICH, Mariana. **A previdência social sob a mira dos fundos de pensão**. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. O Brasil sob a nova ordem. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 246.

e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (IPASE) e eram de âmbito nacional e de base territorial.

Os Institutos passaram a reunir os trabalhadores por categoria, giravam em torno das classes profissionais e de âmbito nacional,¹³⁹ e não mais por empresas, como no caso das Caixas.

Amplia-se a intervenção estatal na área, pois eram dotados de natureza autárquica e subordinados diretamente à União, em especial ao Ministério do Trabalho. Ao final do governo Vargas, boa parte dos empregados urbanos já era coberta por um sistema de proteção, com exceção dos trabalhadores rurais, favorecendo os exportadores e a oligarquia rural.

Na era desenvolvimentista após Vargas, que foi de 1955 a 1960, a política social também não recebeu tratamento especial. “[...] A política social vivia unicamente de uma série de decisões predominantemente setoriais na Educação, na Saúde Pública, na Habitação popular, na Previdência Social e na Assistência Social [...]”.¹⁴⁰

Em 26 de agosto de 1960 é instituída a Lei nº 3.807, denominada Lei Orgânica da Previdência Social, que trouxe a uniformização administrativa e a criação de plano único de benefícios para os diversos Institutos. Ampliou os benefícios e elevou o teto de contribuição de três para cinco salários mínimos. A lei previa aposentadoria integral com 35 anos de contribuição e 55 anos de idade, mas grandes pressões sindicais conseguiram, em 1962, a aposentadoria por tempo de serviço sem limite de idade.

O Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, aglutinou os Institutos de Aposentadorias e Pensões num só órgão – o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, sendo implantado em 2 de janeiro de 1967. Em 1971, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) que concedia a esses trabalhadores alguns benefícios, inferiores, porém, aos benefícios do INPS.

A criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) constituíram as mais

¹³⁹ BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D’Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2015, p. 36.

¹⁴⁰ VIEIRA, Eli Diniz. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1983, p. 128.

importantes mudanças ocorridas na área social desde a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, em 1933, e da promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. Além da unificação dos Institutos, as mudanças no sistema de proteção social incluíram a substituição do regime de capitalização pelo regime de repartição simples, ou PAYG (*pay as you go*).

Em 1974, a Lei n. 6.119 instituiu a Renda Mensal Vitalícia, como benefício de caráter universal para as pessoas idosas com mais de 70 anos de idade, cujo valor era de 50% do salário mínimo. As condições de elegibilidade desse benefício eram: não receber nenhum outro benefício; ter contribuído por pelo menos 12 meses ou, alternativamente, ter trabalhado por 5 anos em atividade na época não coberta pela previdência e não auferir renda superior ao valor do benefício. Tal benefício atingia bem poucas pessoas idosas, pois a expectativa de vida na década de 1970 era de 57,1 anos.

Em 1975, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) passa a apoiar os centros de convivência. No final dos anos 1970, as pessoas idosas começam a se organizar em associações, quando também o Ministério da Saúde se volta para a questão.

A Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, com o objetivo de unificar todas as entidades relacionadas a área previdenciária e assistencial, e era composto pelo INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, LBA – Legião Brasileira de Assistência, FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social e a CEME – Central de Medicamentos. A alteração promovida foi apenas estrutural, sem modificar direitos e condições.

Para Queiroz,¹⁴¹ tais modelos serviram de base para a instauração da consolidação da Seguridade Social no Brasil, cujo sistema de proteção social foi semelhante ao verificado no mundo.

¹⁴¹ QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. **A análise do risco morte à luz da Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho**. Dissertação de Mestrado em Direito apresentado na Universidade Pontifícia Católica de São Paulo, 2018, p. 29-30.

No Brasil, o modelo Beveridgeano segue sendo o referencial maior para a configuração do verdadeiro sistema de seguridade social, orientando o atual sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença, atual auxílio por incapacidade temporária, tido como seguro saúde e regido pelas regras da previdência social) e de assistência social, ao passo que os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social.

A Constituição da República de 1934, sob a influência da Constituição alemã de Weimar, de 1919, foi a primeira a fazer referência à expressão “previdência” dissociada do termo “social”. O direito à previdência social para os trabalhadores em geral é assegurado mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte, introduzindo a forma tríplice de custeio.

Os direitos da pessoa idosa só são claramente mencionados quando houve inserção produtiva da pessoa no trabalho industrial. Tais direitos foram inseridos na norma constitucional como direitos trabalhistas, na implementação da previdência social ‘a favor da velhice’, com proibição de discriminação por motivo de idade.¹⁴² Ao trabalhador rural não foram reconhecidos direitos trabalhistas.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 substituiu a expressão “previdência social” por “seguro social”, mantendo a forma tríplice de custeio. Iniciou a sistematização constitucional da matéria previdenciária, com inovações, dentre outras, na competência para legislar sobre previdência social e estabelecendo a paridade entre os proventos da inatividade e os vencimentos dos funcionários em atividade.

Sob a inspiração do *Welfare State*, em 05 de outubro de 1988, foi publicada no Brasil uma nova Constituição Federal, cujo art. 6º enumera os direitos sociais disciplinados pela Ordem Social e que se destinam à redução das desigualdades sociais e regionais.¹⁴³

¹⁴² CF de 1934, art. 21, § 1º, letra h.

¹⁴³ CF 1988, Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Texto original).

A Constituição Federal de 1988 estabelece as bases de um pacto social inédito, que ao mesmo tempo conclui o rompimento com a matriz corporativista de tipo bismarckiano criada em 1933 (criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões) e define um projeto de proteção social de tipo social-democrata.

É inegável que a extensão do direito à previdência e à saúde, bem como a unificação do regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado constituíram um progresso no que diz respeito à ampliação do direito social e à maior igualdade entre as diferentes categorias profissionais. Tais medidas afastaram definitivamente o regime brasileiro de *welfare state* do modelo corporativo bismarckiano e o colocaram no rumo do universalismo.

Para Kornis,

[...] o período compreendido entre 1964 e 1977 se caracterizará por uma radical transformação da base institucional e financeira da proteção social, na qual configuram sistemas nacionais públicos ... superando a fragmentação e a seletividade anterior e experimentando tendências à universalização pela massificação e ampliação da cobertura.¹⁴⁴

O projeto de *Welfare State* definido em 1988, é único na América Latina e sem paralelo entre os demais países da periferia, de sistema capitalista. Seu maior símbolo é o Sistema Único de Saúde – SUS, que pela primeira vez aponta claramente no sentido de uma política social de caráter universal e pública e de responsabilidade do Estado. Até então, a política de saúde excluía os trabalhadores rurais e os do setor informal urbano, além dos pobres e dos indigentes. As ações do tipo preventivo para toda a população e as ações curativas faziam parte dos serviços oferecidos aos segurados dos planos de previdência do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

A área previdenciária também foi consideravelmente revista pela Constituição Federal de 1988, no sentido da maior universalização, assim como em dar os primeiros passos no sentido de uma menor vinculação entre as contribuições e os benefícios. Foi instituída como um sistema de proteção ao trabalhador com caráter de redistribuição de renda, mantida pela contribuição do trabalhador, do empregador e de toda a sociedade. Foi estabelecida a

¹⁴⁴ KORNIS, George Eduardo. **A crise do Estado de Bem-Estar: Problemas e Perspectivas da Proteção Social**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, UFRJ, 1994, p. 55.

equivalência entre benefícios urbanos e rurais, beneficiando as pessoas idosas aposentadas da área rural.

A dimensão da assistência social é concebida como direito do cidadão que dela necessitar, independentemente de contribuição.

Segundo Matijascic,

O texto constitucional apresentou um adensamento do caráter redistributivista e um aumento da responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Houve um afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema em favor de uma forma mais abrangente de proteção, com a redefinição dos patamares mínimos e um maior comprometimento em relação ao financiamento. A universalidade da cobertura e do atendimento seria garantida, além do acesso aos benefícios para todos os que dele necessitassem e passava a ser possível antever a introdução de um salário-cidadania no futuro.

Os avanços mais significativos se deram na equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência. [...] A introdução do piso de um salário mínimo também foi significativa, pois quase dobrava a renda dos segurados rurais e dos que recebiam a Renda Mensal Vitalícia e aumentava os ganhos dos aposentados e pensionistas urbanos que recebiam valores inferiores ao novo patamar mínimo fixado.¹⁴⁵

O pacto social da Constituição de 1988, conforme a correlação de forças politicamente expressa na Parlamento, reflete a democratização da sociedade e a expressão dos direitos fundamentais e específicos das pessoas idosas na Carta Republicana, com garantia de implementação. Contempla, também, a inclusão da velhice no contexto da assistência social para cobertura de suas necessidades, garantindo o benefício de um salário mínimo mensal à pessoa idosa que comprovar não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família.

Em decorrência das mudanças introduzidas no regime previdenciário pela Constituição de 1988, em 19 de setembro de 1990 foi promulgada a Lei n. 8.080, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá

¹⁴⁵ MATISJACIC. Milko. **Crise e reformas no complexo previdenciário no Brasil** (Tese de Doutorado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2002, p. 44-45.

outras providências¹⁴⁶. Em 24 de julho de 1991, foram promulgadas duas leis. A Lei n. 8.212, que institui o Plano de Custeio da Seguridade Social, e a Lei n. 8.213, que trata do Plano de Benefícios da Previdência Social.

No governo sucessor, em 1993, abandonada a postura neoliberal na área social, foram incrementados os gastos em saúde e regulamentada a assistência social através da Lei n. 8.742. Em 1994, a Lei n. 8.842 institui a Política Nacional do Idoso. Foi nesse governo, também, que se deu início às mais longas e bem-sucedidas medidas de controle da inflação, o Plano Real.

Contudo, a implementação dessa nova política econômica se deu pela mudança de paradigma adotada para combater um longo período inflacionário, fundamental para as classes mais desfavorecidas e mais expostas à penitência inflacionária de mais de uma década.

Nessa nova política, personificada no Plano Real, o Brasil é chamado à responsabilidade fiscal por meio de uma renegociação de sua dívida externa com o Fundo Monetário Internacional – FMI, e assume o compromisso de equilíbrio das contas públicas, pautado no tripé: meta de inflação, câmbio flutuante e superávit primário. Já na primeira fase de implementação do programa de estabilidade econômica, portanto, era considerado imprescindível o combate ao déficit público.

Para Stiglitz,

[...] exige-se do país que deseja receber ajuda que aprove rapidamente leis sobre a reforma da previdência social, falências ou outros sistemas financeiros. Muitas vezes, o enorme número de condições desvia o governo de tarefas mais vitais. A condicionalidade excessiva era uma das maiores queixas contra o FMI e o Banco Mundial.¹⁴⁷

As reformas no sistema de previdência social brasileiro, que para alguns autores já foram denominadas de ‘desmonte’, iniciaram-se em 1998, estabelecendo mudanças significativas no sistema de repartição. Tais reformas serão tratadas nesta Tese em item específico (item 6.3 - “As reformas previdenciárias no sistema intergeracional”), cujo objetivo é relacionar e destacar

¹⁴⁶ Lei n. 8.080, de 1990, Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

¹⁴⁷ STIGLITZ, Joseph. **Globalização, como dar certo**. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 76.

alguns aspectos de tais reformas, diante dos desafios para uma sociedade em processo de envelhecimento no campo da previdência.

Ao abordar as transformações das instituições de seguridade social ao longo do tempo, Pierre Rosanvallon argumenta que o desenvolvimento dessas instituições é um reflexo das mudanças sociais e das necessidades emergentes da população.

O desenvolvimento das instituições políticas e sociais reflete um processo contínuo de adaptação às novas demandas da sociedade, uma redefinição da solidariedade intergeracional diante das novas realidades sociais e econômicas.¹⁴⁸

Ainda no domínio da Constituição Federal, em relação aos direitos das pessoas idosas, há expressa previsão em diversos capítulos, considerando-se a mudança de paradigma da pessoa idosa assistida, improdutiva, cuidado exclusivamente pela família e marginalizado, para uma pessoa idosa ativa, sujeito de direitos como pessoa em processo de envelhecimento, protegido pelo Estado e pela sociedade, e participante da cadeia produtiva.

A Constituição de 1988 contempla a inclusão da pessoa idosa na dimensão previdenciária, cujo risco social é a idade avançada, no sistema de saúde pública para assegurar acesso universal e igualitário, independentemente de qualquer contribuição e, na assistência social para aqueles com idade igual ou superior a 65 anos, tendo como critério dosador a real necessidade social.

Segundo Balera¹⁴⁹, o objetivo do Sistema Nacional de Seguridade Social se confunde, na dicção constitucional, com o objetivo da Ordem Social. Arrumadas em sistema, as três partes que compõem o arcabouço – saúde, previdência social e assistência social – devem proporcionar a todos a seguridade social.

Os subsistemas de Seguridade Social implantados na Constituição Federal de 1988 nas áreas da previdência social, saúde e assistência social, voltam-se, portanto, para a redução dos riscos da doença e do desamparo na idade avançada, pois representam os maiores programas de bem-estar social em todo o mundo, concentram a maior parte dos gastos públicos na área social

¹⁴⁸ ROSANVALLON, Pierre. **A sociedade dos iguais**. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 78.

¹⁴⁹ BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. São Paulo: LTr, 2014, p. 13.

e tem constituído o foco principal das disputas que vêm sendo travadas em torno dos caminhos para o futuro do *Welfare State*.

3.3 Os instrumentos normativos de proteção social nos subsistemas de seguridade social

Os instrumentos normativos de proteção social nos subsistemas da Seguridade Social visam a garantia da proteção social da população, promovendo bem-estar e segurança para os cidadãos.

O conceito de sistema de proteção social não se confunde com o conceito de Sistema de Seguridade Social¹⁵⁰. Nesse mesmo entendimento, Manuel Olea¹⁵¹. Os direitos à proteção social estão consignados no art. 6º da Constituição Federal¹⁵². O Sistema de Seguridade Social, também com previsão constitucional¹⁵³, é composto de três áreas distintas que se relacionam por um conjunto integrado de ações dentro desses subsistemas, cujo objetivo é a proteção de todos os indivíduos e não somente o trabalhador.

Por meio da seguridade social o Estado fica obrigado a garantir que nenhum de seus cidadãos fique sem ter satisfeitas suas necessidades sociais mínimas.¹⁵⁴

Assim, a seguridade deve ser entendida como um conjunto de políticas e ações articuladas, com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou o grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, incapacidade, idade avançada e outros previstos no art. 201 da Constituição Federal.¹⁵⁵

¹⁵⁰ BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2015, p. 54.

¹⁵¹ Com esse mesmo entendimento OLEA, Manuel Alonso. **Instituciones de Seguridad Social**. Madri: Civitas, 1995, p. 18

¹⁵² CF, Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁵³ CF, Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

¹⁵⁴ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022. p.101.

¹⁵⁵ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

Para Balera,

O sistema do direito da seguridade social deve ser entendido como o conjunto de princípios, tendentes a atingir o valor de “justiça social de seguridade” ou “justiça securitária”, através de regras do direito positivo, também entendidas como normas jurídicas, ao lado dos princípios.¹⁵⁶

A seguridade social é, pois, o modelo adotado pelo legislador constituinte para a implementação do bem-estar social, pautado, contudo, no princípio da solidariedade entre as gerações de sujeitos protegidos.

Sobre seguridade social, Alonso Olea e Tortuero Plaza entendem:

Conjunto integrado de medidas públicas para a organização de um sistema solidário de prevenção e reparação de riscos pessoais através de prestações individualizadas e economicamente valoráveis, acrescentando a ideia de que tais medidas tendem a ser orientadas para a proteção geral de todos os residentes contra situações de necessidade, garantindo um nível mínimo de renda.¹⁵⁷ (Tradução livre)

Entre todas as políticas sociais de seguridade social, os segmentos dos subsistemas de previdência social, saúde e assistência social são os que mais demandam recursos públicos, razão pela qual se tornaram o principal alvo de ataques neoliberais ao *Welfare State*.

Apesar dos esforços de contenção e da retórica neoliberal, as principais razões que explicam o crescimento dos gastos com saúde e aposentadorias na maior parte dos sistemas de *Welfare State* do mundo, se deram nas últimas duas décadas pelo processo de envelhecimento da população e que tem como consequências:

- i) a redução da proporção entre aposentados e trabalhadores ativos, o que aumenta as dificuldades de financiamento dos sistemas de previdência; e
- ii) a maior demanda por serviços de saúde por parte da população idosa, principalmente em função das doenças crônico-degenerativas.

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

¹⁵⁶ BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D’Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2015, p. 57.

¹⁵⁷ OLEA, Manuel Alonso. PLAZA, José Luis Tortuero. **Instituciones de Seguridad Social**. Madri: Civitas, 1998, p. 38.

Texto original: “Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de um sistema de solidariedade para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando um nível mínimo de rentas”.

Para Wagner Balera¹⁵⁸, o bem-estar é a marca registrada do Estado contemporâneo, cuja acertada denominação não poderia ser outra senão Estado de bem-estar (*Welfare State*).

À política do *Welfare State*, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Sistema de Seguridade Social a cobertura dos riscos sofridos pelos indivíduos, integrando definitivamente o direito público. Estabeleceu tratar-se de um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, em três áreas distintas: a previdência social, a saúde e a assistência social.

A seguridade social, por meio da previdência, tem como objetivo assegurar a manutenção da qualidade de vida das pessoas quando estas se encontram impossibilitadas de exercer uma atividade remunerada e, conseqüentemente, de obter os recursos necessários para sua subsistência. Além disso, o sistema de seguridade impõe ao Estado o dever de garantir a saúde pública e oferecer condições sociais mínimas à população por meio da assistência social, independentemente de contribuições prévias dos beneficiários. Dessa forma, a seguridade social desempenha um papel fundamental na redução das desigualdades sociais.

Com isso, rompeu-se o paradigma assistencialista ao estabelecer o conceito de seguridade social como direito de cidadania.¹⁵⁹

A subárea da previdência social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, ganhou disciplina no art. 201 da Constituição Federal,¹⁶⁰ consolidando-se no Regime Geral de Previdência Social. A obtenção de qualquer benefício previdenciário está condicionada à contribuição social previdenciária.

Na subárea da saúde, ao contrário, o sistema não é de contribuição obrigatória, mas sim direito de todos e dever do Estado¹⁶¹. Na assistência social,

¹⁵⁸ BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 22.

¹⁵⁹ CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. **O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas**. In: CAMARANO, Ana Amélia. **Os novos Idosos Brasileiros: Muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 253-92.

¹⁶⁰ CF, Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

¹⁶¹ CF, Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

independentemente de contribuição, a prestação está condicionada à necessidade¹⁶².

Os benefícios e serviços prestados pela previdência, bem como pela saúde e assistência social, passaram a ser partes integrantes de uma ampla proteção garantida sob o conceito de seguridade social.¹⁶³

Com o avanço da transformação do perfil demográfico da população brasileira, as pressões sobre o sistema de previdência e sobre os serviços públicos de saúde e assistência social às pessoas idosas, serão cada vez maiores, pois o financiamento da seguridade social é uma questão complexa e não equacionada.

A superação desse desequilíbrio dependerá da capacidade do País para sustentar taxas de crescimento da economia, assim como gerenciar adequadamente as políticas públicas do salário mínimo e do ajuste das regras previdenciárias.

3.3.1 A Saúde como pressuposto de bem-estar

A saúde, como pressuposto do bem-estar, é um direito fundamental do ser humano a ser tutelado e como tal, a proteção à saúde, preventiva ou em caso de doença, integra a seguridade social como direito público subjetivo.

Para Wagner Balera,

O bem-estar, engrenado com a justiça, é o valor dotado de potencial suficiente para transformar as situações sociais identificadas pelo constituinte.

Esses valores – bem-estar e justiça – representam o centro de gravidade de todo o sistema constitucional no campo social.¹⁶⁴

Trata-se, portanto, de direito fundamental, dotado de eficácia e aplicabilidade, apto a produzir direitos e deveres nas relações dos poderes públicos entre si e diante dos cidadãos, superada a noção de norma meramente programática sob pena de esvaziamento do caráter normativo da Constituição.

¹⁶² CF, Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

¹⁶³ GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **A despesa da previdência social no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectiva**. São Paulo: Revista de Economia Política, 1999, vol. 19, p. 121-144.

¹⁶⁴ BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 23

Em âmbito internacional, destaca-se o artigo XXV, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948, pela Assembleia Geral da ONU, que afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Embora não tenha caráter vinculante e obrigatório, a carta internacional cria para os Estados signatários o compromisso de a respeitar e cumprir. Os direitos nela declarados influenciaram na Carta Constitucional brasileira.

Segundo Maria Stella Gregory,

Como se denota, a saúde não é um bem abstrato, mas algo delineado na Constituição Cidadã brasileira de 1988, que fez eco em vários de seus dispositivos ao direito à saúde, consagrado no art. XXV da Declaração Universal de Direitos Humanos, como um bem fundamental, que deve assegurar a toda pessoa humana o estado de completo bem-estar físico, mental e social.¹⁶⁵

Com a mudança de paradigma do ordenamento constitucional, o direito à saúde é introduzido como direito prioritário à manutenção da autonomia e da dignidade da vida da pessoa idosa¹⁶⁶.

A saúde na velhice se sobrepõe aos cuidados de condições crônicas. Ela resulta da interação entre a condição de saúde física e mental da pessoa idosa, de sua independência funcional e financeira, bem como de sua integração na família e na comunidade.¹⁶⁷

O acesso à saúde pública é universal e igualitário, estando assegurado a todos por meio do artigo 196 da Constituição Federal¹⁶⁸ e da Lei n. 8.080, de 1990, que regula as ações e os serviços de Saúde. A política de saúde, parte da seguridade social e implantada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, conquanto

¹⁶⁵ GREGORY, Maria Stella. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Coordenação: Wagner Balera. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 160.

¹⁶⁶ COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice: direito ao trabalho e à seguridade no processo de envelhecimento**. Curitiba: Juruá, 2016, p.128-135.

¹⁶⁷ RAMOS, Luiz Roberto. **Epidemiologia do envelhecimento**. In: FREITAS, E.V. et al (eds.) **Tratado de Geriatria e Gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2002, p. 72-78.

¹⁶⁸ CF, art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

assegure o acesso universal, o faz de forma desigual, em função da grande demanda e da falta de condições.

Em se tratando da pessoa idosa, o direito à saúde vai além, com a previsão do § 2º do artigo 15 do Estatuto da Pessoa Idosa¹⁶⁹, que detalha que o Poder Público deve fornecer à pessoa idosa, de forma gratuita, medicamentos, próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação, assim como incluir atenção especial às doenças que afetam preferencialmente as pessoas idosas.

Segundo Teresa Rodrigues,

Mas o direito à saúde não resulta apenas do sistema de saúde. É mais abrangente, porque decorre da capacidade de uma dada sociedade para canalizar todas as suas capacidades e por essa via contribuir para que os seus cidadãos sejam produtivos, participativos e proativos. Implica direitos e também deveres, porque mudar o estado de saúde de uma pessoa significa intervir sobre e como essa pessoa, não pode ser feito sem ela. Assim, não se trata de garantir boa saúde, mas sim de criar condições para que todos possa aceder aos tratamentos necessários para ter boa saúde.¹⁷⁰

Ao prever um processo participativo na gestão da seguridade social, a Constituição Federal estabeleceu como objetivo, o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.¹⁷¹

No âmbito da saúde, as ações e serviços públicos se constituem em um sistema único, em rede regionalizada e hierarquizada, descentralizada e integral.¹⁷² A responsabilidade familiar, do Estado e da sociedade, consubstanciada no dever de amparar as pessoas idosas, foi dimensionada em

¹⁶⁹ Estatuto da Pessoa Idosa. Lei n.10.741, de 2003, art. 15, § 2º. Incumbe ao poder público fornecer às pessoas idosas, gratuitamente, medicamentos, especialmente os de uso continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação.

¹⁷⁰ RODRIGUES, Teresa. **Envelhecimento e políticas de saúde**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018. p. 99.

¹⁷¹ CF, Art. 194, § único, inciso VII. Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

¹⁷² CF, Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

prol da dignidade e bem-estar, assegurando a pessoa idosa a participação na comunidade e o direito à vida.¹⁷³

Nesse contexto, a Estratégia Saúde da Família (ESF) desempenha um papel fundamental na promoção da saúde e na proteção social das pessoas idosas, garantindo um acompanhamento contínuo e humanizado.

Por meio de equipes multiprofissionais, a Estratégia Saúde da Família (ESF) busca não apenas tratar doenças, mas também prevenir agravos e fortalecer a autonomia das pessoas idosas, assegurando um envelhecimento ativo e saudável. Além disso, políticas de proteção social devem ser integradas aos serviços de saúde, ampliando o acesso a atendimentos especializados, suporte domiciliar e iniciativas que envolvam a comunidade no cuidado e na valorização da população idosa. Dessa forma, a articulação entre família, Estado e sociedade se torna essencial para garantir condições dignas de vida e um suporte efetivo às demandas dessa parcela da população.

Visando alcançar maior efetividade e eficiência, bem como redefinir responsabilidades em função das necessidades de saúde da população, os três gestores do Sistema Único de Saúde – SUS, quais sejam, o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), pactuaram responsabilidades e compromissos sanitários, ao que se denominou Pacto pela Vida SUS, de 2006¹⁷⁴, cuja primeira prioridade era a saúde da pessoa idosa, considerado como tal a pessoa com idade igual ou maior que 60 anos.

O trabalho nesse segmento da pessoa idosa trazia diversas diretrizes, dentre as quais a promoção do envelhecimento ativo e saudável e a atenção integral e integrada à saúde da pessoa idosa. Como ações estratégicas, além de outras inúmeras, o Ministério do Trabalho deflagra duas ações, sendo uma delas a Caderneta de Saúde da Pessoa Idosa¹⁷⁵ e a outra o Manual de Atenção Básica

¹⁷³ CF, Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

¹⁷⁴ SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. **Pacto pela Vida, 2006**. Disponível em: https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Pactos%20pela%20Vida_SUS.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

¹⁷⁵ Instrumento de cidadania, construída para ser empregada como instrumento gerencial, no sentido de cadastrar e conhecer a população idosa e suas necessidades, através de informações relevantes sobre a saúde da pessoa idosa, possibilitando um melhor acompanhamento por parte dos profissionais de saúde.

e Saúde para a Pessoa Idosa¹⁷⁶, para indução de ações de saúde, tendo por referência as diretrizes contidas na Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa.

A instituição do Pacto pela Vida foi comemorada ao reconhecer pela primeira vez a população idosa como prioridade para o Sistema Único de Saúde e a funcionalidade como paradigma da saúde da pessoa idosa.

Através da Portaria GM/MS nº 2.528, de 19 de outubro de 2006, foi instituída a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, tendo como principais orientações dessa política: o envelhecimento ativo e saudável; a atenção integral e integrada à saúde da pessoa idosa; o estímulo às ações intersetoriais; o fortalecimento do controle social; a garantia de recursos orçamentários; e o incentivo a estudos e pesquisas.

O desafio consiste em incluir a discussão sobre o envelhecimento da população brasileira nas agendas estratégicas das Políticas Públicas. No âmbito da Saúde, o desafio é ampliar o acesso, incluir e/ou potencializar o cuidado integral, concretizar ações intersetoriais nos territórios com foco nas especificidades e demandas de cuidado da população idosa. Cabe destacar que o cuidado à Saúde da Pessoa Idosa apresenta características peculiares quanto à apresentação, instalação e desfechos dos agravos em saúde, traduzidas pela maior vulnerabilidade a eventos adversos, necessitando de intervenções multidimensionais e multissetoriais com foco no cuidado.¹⁷⁷

A Coordenação de Saúde da Pessoa Idosa na Atenção Primária, do Ministério da Saúde (COPID), ligada à Coordenação Geral de Articulação do Cuidado Integral (CGACI), do Departamento de Gestão do Cuidado Integral (DGCI), do Ministério da Saúde, é responsável pela implementação da Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. A Atenção Primária exerce papel de ordenadora do cuidado e, como principal porta de entrada para o Sistema Único de Saúde, torna-se ambiente essencial para o desenvolvimento de ações individuais e comunitárias. Com uma abordagem multidisciplinar, integral e multidimensional, a Atenção Primária acompanha as necessidades e particularidades de cada grupo populacional.

¹⁷⁶ O objetivo é fornecer subsídios teórico-metodológicos para que os profissionais de saúde possam prestar atendimento mais resolutivo às necessidades de saúde da população idosa.

¹⁷⁷ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Diretrizes para o cuidado das pessoas idosas no SUS: proposta de Modelo de Atenção Integral**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-pessoa-idosa/diretrizes>. Acesso em: 27 jan. 2025.

A rede de cuidados à pessoa idosa, especialmente à pessoa frágil, inclui o domicílio e as modalidades de assistência e de cuidado, previstas nas políticas sociais e de saúde, com diferentes níveis de complexidade e natureza (pública, privada, filantrópica).

As responsabilidades familiares de cuidar da pessoa idosa estão previstas não só na Constituição Federal, como também no Estatuto da Pessoa Idosa.

Nos termos dos artigos 229 e 230 da Constituição Federal¹⁷⁸ e do art. 3º da Lei n. 10.741, de 2003 – Estatuto da Pessoa Idosa¹⁷⁹, a família, a sociedade e o Estado são responsáveis pelo amparo à pessoa idosa em caso de necessidade. Não se definiu a partir de quando começa e nem tampouco onde termina a responsabilidade de cada qual. Ao final, a instituição que cuida é a família. Contudo, é preciso rever alguns conceitos: a) não existe um tipo único e ideal de família, mas famílias; b) as famílias são o espaço privilegiado do cuidado, mas também são o espaço dos conflitos; c) toda vez que um membro da família precisa de cuidados, a família inteira precisa de cuidados.

O Sistema Único de Saúde (SUS), desde a introdução da Estratégia Saúde da Família, e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em seu processo mais recente de descentralização, estão sendo desafiados a cuidar de pessoas idosas frágeis, com e sem família, que poderiam ser apoiados por cuidadores de pessoas idosas.

No âmbito da política de saúde, as repercussões do envelhecimento populacional são profundas e complexas, impactando diretamente a organização e a demanda dos serviços de saúde. O aumento da expectativa de vida provoca uma alteração radical no perfil de mortalidade e morbidade da população, levando a um crescimento significativo das doenças crônicas não transmissíveis, como hipertensão, diabetes, doenças cardiovasculares, osteoporose e demências, além do aumento da multimorbidade, quando um indivíduo apresenta duas ou mais doenças simultaneamente.

¹⁷⁸ Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

¹⁷⁹ Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Esse cenário exige um sistema de saúde mais preparado, com foco não apenas no tratamento, mas principalmente na promoção da saúde e na prevenção de doenças. É essencial a implementação de políticas públicas que incentivem hábitos de vida saudáveis, como a prática regular de atividades físicas, alimentação equilibrada, estímulo à socialização e bem-estar mental, além da redução de comportamentos de risco, como tabagismo e consumo excessivo de álcool.

Outro ponto crucial na atenção à saúde das pessoas idosas é a prevenção de doenças infecciosas por meio da vacinação, especialmente contra gripe, pneumonia, herpes-zóster e COVID-19, que podem ter consequências graves nessa faixa etária. A ampliação do acesso a programas de imunização, aliada a campanhas de conscientização, contribui para a redução da morbidade e mortalidade entre as pessoas idosas.

Dessa forma, o envelhecimento populacional exige uma reestruturação da atenção à saúde, fortalecendo a atenção primária, o atendimento domiciliar e o acompanhamento contínuo da pessoa idosa. Isso permite não apenas maior qualidade de vida para essa população, mas também a sustentabilidade do sistema de saúde, reduzindo internações e procedimentos de alta complexidade.

A construção de uma política de saúde eficaz para as pessoas idosas deve, portanto, integrar ações interdisciplinares que considerem os aspectos físicos, mentais e sociais do envelhecimento, garantindo uma velhice ativa, autônoma e digna.

Aspecto relevante na saúde das pessoas idosas diz respeito à saúde suplementar, prestada através das operadoras de planos de saúde. A fim de responder uma demanda do Estatuto da Pessoa Idosa, e que visa a não discriminação das pessoas idosas nos planos de saúde em razão da variação de valores pela mudança de faixa etária, ficou estabelecido que, a partir da faixa etária de 59 anos ou mais, não fosse ultrapassado o valor da mensalidade em seis vezes o valor da primeira faixa etária.

O direito à saúde é um direito fundamental garantido pelo artigo 196 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a saúde como um dever do Estado e um direito de todos. No entanto, na saúde suplementar, regida pela Lei n. 9.656, de 1998, e pela regulamentação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), os beneficiários de planos frequentemente enfrentam

desvantagens de cobertura para procedimentos prescritos por seus médicos. Essas negativas, muitas vezes justificadas por cláusulas contratuais ou argumentos de exclusão de cobertura, violam princípios constitucionais e colocam em risco a vida e a dignidade humana¹⁸⁰.

A legislação que rege a prestação de saúde suplementar estabelece um limite de idade a partir do qual não poderão incidir reajustes em função da faixa etária. Entretanto, até a idade limite de 59 anos, os reajustes são aplicados de forma progressiva, sob a justificativa de garantir o equilíbrio financeiro do sistema, ponderando entre aqueles que utilizam mais ou menos os serviços das operadoras de saúde.

Contudo, essa regulamentação, embora represente uma tentativa de proteção ao consumidor pessoa idosa, não é suficiente para garantir acessibilidade e continuidade na assistência. A imposição de um teto de reajuste apenas na última faixa etária não impede que os valores cobrados anteriormente sejam elevados, tornando o custo de um plano de saúde altamente oneroso antes mesmo de o usuário alcançar os 60 anos. Isso gera um efeito excludente, pois muitos segurados não conseguem arcar com os sucessivos aumentos e acabam abandonando os planos antes de atingirem a idade limite de proteção.

Além disso, a justificativa de equilíbrio do sistema baseada no uso dos serviços de saúde não considera o caráter essencial da assistência médica na velhice, quando a demanda naturalmente aumenta. A associação da transição demográfica com a maior utilização dos serviços de saúde por pessoas idosas indica uma projeção de aumento da demanda e de seus respectivos gastos, causando preocupação quanto à sustentabilidade dos sistemas de saúde.¹⁸¹

O modelo atual transfere o peso financeiro para o consumidor, sem oferecer contrapartidas que garantam a sustentabilidade e o acesso contínuo. Assim, o sistema de saúde suplementar acaba funcionando de maneira restritiva, favorecendo a exclusão progressiva das pessoas idosas e sobrecarregando o

¹⁸⁰ PINHEIRO, Sígrid de Lima. **Planos de saúde e o idoso de direitos contra negativas e a atuação jurídica especializada**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/112666/planos-de-saude-e-o-idoso-de-direitos-contranegativas-e-a-atuacao-juridica-especializada>. Acesso em: 29 jan. 2025.

¹⁸¹VIEIRA JUNIOR, Wilson Marques; MARTINS, Mônica. Idosos e planos de saúde no Brasil: análise das reclamações recebidas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/hP6tQgQKncnrRY5ysL4ZtXw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2025.

Sistema Único de Saúde (SUS), que passa a absorver aqueles que não conseguem mais pagar por planos privados.

Dessa forma, é fundamental que a regulamentação da saúde suplementar vá além da mera fixação de um limite etário para reajustes. São necessárias políticas mais amplas, que incluam medidas como a criação de subsídios para pessoas idosas de baixa renda, maior controle sobre os reajustes ao longo da vida do beneficiário, transparência na precificação e incentivos para modelos de assistência continuada e preventiva, reduzindo a dependência de procedimentos de alto custo.

Sem essas mudanças estruturais, a limitação dos reajustes após os 59 anos se mostra insuficiente e até contraditória, pois não impede que as pessoas idosas sejam gradativamente excluídas do sistema de saúde suplementar antes mesmo de alcançarem a proteção teórica estabelecida pela lei.

A mudança de perfil da população e o envelhecimento¹⁸² são fatores que influenciam na sustentabilidade do setor de saúde suplementar, o que faz com que a legislação permita que os grupos de risco sejam organizados por faixas etárias.

Quando comparados aos jovens, as pessoas idosas são hospitalizadas com maior frequência, apresentam tempo médio de permanência hospitalar maior e possuem um índice de reinternações mais elevado.

Desse modo, as pessoas mais jovens e, em tese, mais saudáveis, pagam mais do que seria indicado pelo seu perfil de uso dos serviços de saúde e, a contrário senso, as pessoas idosas pagam menos até mesmo para permitir sua permanência nos planos de saúde, até porque, na maioria dos casos, suas fontes de renda são aposentadorias, geralmente com valores modestos.

Para Camarano,

Os gastos de saúde crescem com a idade, o que justifica o crescimento das mensalidades cobradas por idade.

[...] Dado que as mensalidades não podem ser aumentadas a partir dos 60 anos, para minimizar o risco da sua inviabilidade, as seguradoras estipulam um aumento proporcionalmente muito maior para aqueles que completam 59 anos, comparativamente ao praticado para os grupos etários inferiores.

¹⁸² É natural que, com o passar do tempo, aumenta a incidência de doenças crônicas que exigem mais cuidados médicos, exames de alta complexidade e internações mais frequentes, fazendo com que os idosos demandem mais os serviços do plano de saúde, acarretando um gasto maior.

[...] Ou seja, em vez de os custos serem diluídos ao longo do intervalo etário que caracteriza a população idosa, eles se concentram nos 59 anos.¹⁸³

Falar de políticas de cuidados da pessoa idosa é insistir no diálogo e na divisão de responsabilidades, papéis e recursos entre os vários ministérios e gestores, nos três níveis de governo. Para uma política e um direito existirem, não basta estarem descritos na lei, eles precisam ser apropriados pelos cidadãos e construídos democraticamente.¹⁸⁴

Confirmando o caráter intersetorial das políticas públicas necessárias para apoiar as pessoas idosas, especialmente aquelas que não envelheceram de modo independente e que convivem com a incapacidade, é preciso agir em tempo hábil, por meio de estratégias e ações intersetoriais que alcancem a pessoa idosa propriamente dito, sua família e a comunidade.

O direito à saúde se configura como direito do cidadão, tal qual os benefícios assistenciais, sendo dever do Estado promover a inclusão dos beneficiários e de suas famílias. Dessa forma, a universalização dos direitos das idosas, centrada no direito à saúde, interage com políticas públicas, com a solidariedade e com a coesão social¹⁸⁵, também em âmbito de serviços sociais.

3.3.2 Assistência Social como política de transferência de renda

A assistência social surgiu como um direito humano fundamental, revelando-se na própria garantia dos meios de subsistência provocada pelas fortes reações das classes oprimidas e que levou o Estado a desenvolver

¹⁸³ CAMARANO, Ana Amélia. **Estatuto do Idoso: avanços com contradições**. Textos para discussão n. 1840. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, p. 14.

¹⁸⁴ FALEIROS, Vicente de Paula. **Cidadania e direitos da pessoa idosa**. Ser Social, Brasília, n. 20, jan./jun. 2007, p. 35-61.

¹⁸⁵ Do ponto de vista sociológico, a coesão pode ser definida como o grau de consenso dos membros de um grupo social sobre a percepção de pertencer a um projeto ou situação comum. Assim, é possível inferir que a coesão social se refere tanto à eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e avaliações dos sujeitos que fazem parte da sociedade. Entre esses mecanismos, destacam-se o emprego, os sistemas educacionais, a titularidade de direitos e as políticas para promover a igualdade, o bem-estar e a proteção social. In: Coesão social como base para políticas públicas voltadas para a igualdade em saúde: reflexões desde o Programa EUROsociAL*. Ferrelli RM. Cohesión social como base para políticas públicas orientadas a la equidad en salud: reflexiones desde el programa EUROSOciAL. Rev Panam Salud Publica. 2015;38(4):272-7. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18375/v38n4a2-por.pdf;jsessionid=116490B67952C50C957E9413104172E9?sequence=5>. Acesso em: 22 out. 2024

políticas de amparos sociais. Tem por objetivo a garantia da proteção social a todos que dela necessitem, independente de contribuição social, a teor do disposto no artigo 203, da Constituição Federal de 1988.

Em que pesem as críticas contra os programas de transferência de renda, estudos mostram a sua importância para cidadãos que, em sua maioria, não contaram com nenhum tipo de renda formal ao longo do curso de vida.

No aspecto da idade para elegibilidade do benefício de prestação continuada, a previsão inicial da Lei n. 8.742, de 1993, era de 70 anos. Em 1998, com o advento da Lei n. 9.720¹⁸⁶, houve a redução do limite de idade para 67 anos e a partir de 2003, por força do Estatuto da Pessoa Idosa – Lei n. 10.741, de 2003, houve nova redução no limite de idade mínima para 65 anos. A redução da idade mínima decorre de concretização do Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento, pois apesar do crescimento da expectativa de vida dos brasileiros, houve uma extensão da proteção social em favor dos necessitados, na medida em que surgiram mais recursos públicos disponíveis.

Para Olea e Plaza¹⁸⁷, “A assistência social caracteriza-se pela exigência de que quem a solicita demonstre a sua necessidade; deve demonstrar tanto a situação de necessidade como a falta de meios para atendê-la”.¹⁸⁸ (Tradução livre).

Fruto da assistência pública¹⁸⁹, a assistência social é uma importante ferramenta de equilíbrio na valorização e recondução da pessoa idosa ao meio social, de maneira a lhe garantir a dignidade fixada como escopo da Política Nacional do Idoso, instituída pela Lei n. 8.842, de 1994, notadamente para aqueles que não têm o mínimo de condições econômicas para sua manutenção.

Em se tratando de política pública voltada à pessoa idosa, tem como objetivo a proteção à velhice e como garantia, o pagamento de um salário mínimo, a título de benefício mensal, quando comprovada a hipossuficiência de

¹⁸⁶ Art. 38. A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzir-se-á para sessenta e sete anos a partir de 1º de janeiro de 1998.

¹⁸⁷ OLEA, Manuel Alonso. PLAZA, José Luis Tortuero. **Instituciones de Seguridad Social**. Madrid: Civitas, 1998, p. 520-1.

¹⁸⁸ Texto original: “descaracteriza la asistencia social la exigencia de que quien la solicita demuestre la necesidad que tiene de ella; há de demostrar tanto la situación de necesidad como la carencia de medios para atarla”.

¹⁸⁹ PASTOR, José Manuel Almansa. **Derecho de la seguridad social**. Madrid: Editorial Tecnos, 1991, p. 39-40.

recursos que não possam prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.¹⁹⁰

Conforme Almansa Pastor,

Por necessidade entende-se, num primeiro sentido vulgar e impreciso, a falta de coisas necessárias à preservação da vida. Num sentido mais preciso e técnico, os economistas costumam considerá-lo como a falta ou escassez de um bem ligada ao desejo de sua satisfação.¹⁹¹ (Tradução livre)

A condição de necessidade se traduz no comprometimento de todos os segmentos organizados para o enfrentamento da pobreza, para a garantia dos mínimos sociais, assim como o atendimento das contingências sociais e da universalização de direitos a serem alçados.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é uma política de seguridade social que visa à proteção dos segmentos da população involuntariamente excluídos ou suscetíveis de exclusão das oportunidades de integração oferecidas pelas políticas públicas, pelo mercado de trabalho e pelas formas de sociedade familiar, comunitária e societária.

Nas últimas três décadas, porém, as políticas públicas de assistência social brasileira passaram por profundas transformações envolvendo alterações de concepção, modelos de gestão e formas de financiamento. Através da Resolução n. 145, do dia 15 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União em 20/10/2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), juntamente com a Norma Operacional Básica (NOB), firmando as bases que redefiniram as ações no âmbito da assistência, não só instituindo pisos de financiamento, mas também aumentando a descentralização.

Em sua apresentação encontramos a justificativa do projeto, qual seja:

¹⁹⁰ A assistência social fixa-se nos seguintes parâmetros: 1. na supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; 2. na universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; 3. no respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; 4. igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; 5. na divulgação ampla dos benefícios e serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

¹⁹¹ PASTOR, José Manuel Almansa. **Derecho de la seguridade social**. Madrid: Editorial Tecnos, 1991, p. 30. "Por necesidad se entiende, em um primer sentido vulgar e impreciso, la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida. Em um sentido más preciso y técnico, los economistas Suelen considerarla como carência o escassez de um bien unida al deseo de su satisfacción".

A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.¹⁹²

A partir das diretrizes estabelecidas e da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a proteção social brasileira se estruturou na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004), fracionando a Política Pública de Assistência Social em quatro segmentos fundamentais: a Proteção Social Básica, a Proteção Social Especial, a Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Ficam assim definidas que:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Na proteção social básica estão inseridos os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que são realizados por grupos a partir de faixas etárias, considerando as especificidades dos ciclos de vida, sendo complementares ao Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos – PAEFI.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para pessoas idosas tem por foco [...] o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da

¹⁹² MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2014, p.12. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social.¹⁹³

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado e que envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

A assistência social não pode ser entendida apenas como concessão de um benefício de prestação continuada, mas como um conjunto de políticas públicas que devem ser desenvolvidas para resgatar as pessoas idosas da indigência¹⁹⁴ e da pobreza em que se encontram.

Na esfera federal, a política de assistência social à população idosa engloba a transferência de renda a pessoas idosas impossibilitados de prover sua própria manutenção, ou tê-la provida por sua família (BPC - Benefício de Prestação Continuada da Lei n. 8.742, de 1993), bem como a proteção social

¹⁹³ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2014, p.18. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

¹⁹⁴ Os indigentes são aquelas pessoas cuja renda não permite atender sequer as necessidades de alimentação. Os pobres são aquelas pessoas cuja renda não permite atender às necessidades básicas, tais como moradia, saúde, transporte, vestuário, dentre outras.

básica e especial à pessoa idosa¹⁹⁵. Em âmbito estadual e municipal, são desenvolvidas ações pelos governos que, em parceria com o governo federal ou com instituições privadas, podem ser celebrados convênios para prestação de serviços; distribuição de benefícios eventuais; realização de programas educativos e culturais; criação e regulamentação de atendimentos asilares, dentre outros¹⁹⁶.

Para Potyara Amazoneida Pereira Pereira¹⁹⁷:

[...] a nova institucionalidade da Assistência Social prevê a construção e funcionamento de uma cadeia de mecanismos gestores constituída dos seguintes instituições: Conferências de Assistência Social nas três unidades da Federação (União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal), que periodicamente avaliam a política e apresentam recomendações; Órgão Gestor, representado por uma Secretaria de governo, que elabora e implementa a política de Assistência Social, com base nas recomendações das Conferências; Conselhos de Assistência Social, de constituição paritária na representação do Estado e da sociedade, e caráter deliberativo nas suas funções de aprovação da política de Assistência Social e no controle dessa política; Entidades privadas de Assistência Social, que desenvolvem ações de interesse público individualmente ou em parceria com Estado, com base na LOAS e sob controle dos Conselhos; Fundos de Assistência Social, que alocam os recursos financeiros da Assistência Social e arcam com os seus custos; e Ministério Público, que constitui parte legítima na defesa dos direitos dos cidadãos associados à Assistência Social.

Conquanto haja um aumento das demandas sociais em face da conjuntura social atual, há também uma crescente limitação de recursos no âmbito dos orçamentos dos entes federados, ou seja, a assistência social deve prever recursos para o financiamento de uma vasta gama de serviços e programas de proteção social, além do pagamento do benefício de prestação continuada.

Para as escolhas das políticas públicas, especialmente no contexto da assistência social, é fundamental entender a teoria da escassez econômica.

¹⁹⁵ Constitui apoio financeiro a serviços, programas e projetos com objetivo de atendimento de pessoas idosas para contribuir para integração e participação da pessoa idosa na sociedade, e fortalecer seus vínculos familiares.

¹⁹⁶ Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, realizado pelos municípios nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. O programa tem como objetivo o acolhimento, convivência, socialização e estímulo à participação social das famílias e seus membros.

¹⁹⁷ PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política de Assistência Social para a pessoa idosa**. Rio de Janeiro: Observatório Nacional do Idoso, 2006, p. 3.

Essa teoria parte do princípio de que os recursos disponíveis são limitados, enquanto as necessidades sociais e as demandas populacionais são ilimitadas. Em outras palavras, sempre haverá mais necessidades do que a capacidade dos governos de atendê-las, o que impõe a necessidade de priorizar e escolher quais áreas serão mais bem atendidas.

Para Mânica¹⁹⁸, “No Estado Social e Democrático de Direito, o orçamento instrumentaliza as políticas públicas e define o grau de concretização dos valores fundamentais constantes do texto constitucional. Dele depende a concretização dos direitos fundamentais”.

Em relação à assistência social, a escassez de recursos se traduz em uma grande dificuldade para os entes federados, que precisam gerenciar um orçamento restrito, mas ao mesmo tempo, garantir direitos sociais básicos. Assim, a escassez faz com que o governo tenha que tomar decisões sobre quais programas e serviços terão maior prioridade dentro dos recursos disponíveis.

Essas escolhas são moldadas por fatores econômicos, políticos e sociais, e a teoria da escassez sugere que o orçamento deve ser alocado de maneira eficiente para maximizar o bem-estar da população dentro dos limites financeiros existentes, com distribuição dos recursos de forma equitativa e justa entre diferentes grupos sociais.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742, de 1993, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, e que foi aprovada após vetos presidenciais e amplas mobilizações sociais, prevê benefícios, programas e projetos destinados à população idosa, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), independentemente de contribuição. Com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o benefício de prestação continuada (PBC) passou a integrar o nível de proteção social básica desse sistema, assegurado como benefício não contributivo, e correspondente à garantia de um salário mínimo mensal para pessoas idosas com 65 anos ou mais de idade, desde que comprovem renda per capita familiar¹⁹⁹ inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

¹⁹⁸ MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas**. Belo Horizonte. Revista Brasileira de Direito Público. Ano 5. N. 18 – 186. Jul. / set. 2007, p. 169.

¹⁹⁹ O conceito da família, para a legislação do benefício de prestação continuada (BPC), fundamenta-se na Lei n. 12.435, de 2011, segundo a qual a família é composta pelo requerente,

A implementação e o monitoramento realizam-se em parceria com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV, e Secretarias estaduais e municipais de assistência social.

A assistência social desempenha importante papel nas políticas sociais para a pessoa idosa, constituindo uma ampla rede de proteção estratégica, para além do benefício de prestação continuada, pautando-se pelo princípio da democracia participativa a partir de duas linhas de atuação: a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação, implementação e controle da política.

Reforçando a tendência de uma cultura privacionista dos serviços sociais, destacam-se as modalidades de trabalho com pessoas idosas na filantropia, Organizações não governamentais (ONGs), empresas cidadãs, dentre outras iniciativas da sociedade civil. É através dos centros de convivência, casas lares, abrigos, atendimentos domiciliares, centros de cuidados diurnos, e articulação com outras políticas públicas, que a assistência social contribui para a melhoria do bem-estar da pessoa idosa e para um envelhecimento saudável, ativo e com direitos.

Para Teixeira,

Essas modalidades, ao serem incorporadas ao Estado, são definidas como parceiras na execução da política social, consolidando as novas simbioses entre o público e o privado, tanto na transmutação de problemas sociais em problema individual, típicas da pedagogia do saber envelhecer com qualidade de vida, adotando mudanças no estilo de vida, quanto na participação da sociedade civil no processo que vai das decisões, planejamento, fiscalização à execução da política social, como espaço de proteção social, de responsabilidade direta, solidária, voluntária, no trato das refrações da questão social.²⁰⁰

Nessa perspectiva devem ser estabelecidas diferenças de cunho orçamentário entre a Previdência e a Assistência Social. De fato, longe de ser unitário e homogêneo, isto é, materialmente unificado, como poderia parecer do

o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

²⁰⁰ TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento do trabalhador e as tendências das formas de proteção social na sociedade brasileira**. Argumentum, Vitória, v. 1, n. 1, jul./dez. 2009, p. 71.

ponto de vista formal da organização e gestão, a Assistência Social apresenta-se como realidade bastante complexa e diversificada, já que exprime realidades diferenciada da Saúde e da Previdência.

3.3.3 Previdência Social: mecanismo de proteção social para garantia de segurança financeira da pessoa idosa

O modelo de previdência social adotado no Brasil é um pacto de solidariedade intergeracional, no qual todos devem contribuir para ter a garantia de renda no futuro. Sua natureza jurídica é assegurar a cada um dos integrantes do universo de protegidos, o mínimo essencial para a vida.²⁰¹

Tem-se, portanto, que a previdência social pode ser definida como uma técnica de proteção social vocacionada, mediante contribuições dos futuros beneficiados, proporcionando meios indispensáveis à subsistência quando da ocorrência de infortúnios que ensejam a prestação previdenciária.

Para Naron Gutierre Nogueira,

[...] é instrumento de efetivação da justiça social, permitindo que sejam reduzidas a pobreza e as desigualdades sociais e regionais, pois Estado, empregadores e trabalhadores atuam solidariamente, direcionando parte de seus recursos com a finalidade de distribuição das prestações previdenciárias, sob a forma de rendas temporárias ou vitalícias.²⁰²

A realidade que justifica o surgimento da proteção previdenciária é, por natureza, o risco social. A sociedade moderna é uma sociedade de riscos: alguns mensuráveis e previsíveis estatisticamente, outros não²⁰³. Risco assumido pela comunidade em seu todo considerada, mas cujo suporte maior é encargo dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado.²⁰⁴

A noção do risco social é mais abrangente do que a de cobertura de eventos futuros e incertos, uma vez que alcança outras situações, dissociadas da ideia original de risco, como é o caso da cobertura da maternidade ou da morte, evento futuro e certo.

²⁰¹ HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Editora Rideel, 2022, p. 156.

²⁰² NOGUEIRA, Naron Gutierre. **A constituição e o direito à previdência social**. Revista de Previdência Social, São Paulo: RPS, n. 334, ano 32,2008, p.708-709.

²⁰³ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco. Rumo a Uma Outra Modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 25.

²⁰⁴ BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2014, p. 55.

Parte da doutrina trata os termos risco e contingência como sinônimos. Todavia, Miguel Horvath Júnior faz uma diferenciação:

[...] consiste na ausência do elemento voluntariedade e dano (no sentido de prejudicialidade) em alguns eventos protegidos como, v.g., a maternidade, os benefícios de encargos familiares. Assim, contingência social vem a ser evento capaz de produzir a perda ou a redução dos recursos necessários para a manutenção do benefício ou o aumento dos gastos.²⁰⁵

A contingência social é um evento capaz de produzir a redução ou a perda dos recursos necessários para a manutenção do beneficiário ou, ainda, um aumento de gastos para esse fim.

Para Ulrich Beck,

Contido na globalização²⁰⁶, e ainda assim claramente distinto dela, há um padrão de distribuição dos riscos no qual se encontra um material politicamente explosivo: cedo ou tarde, eles alcançam inclusive aqueles que os produziram ou lucraram com eles. Em sua disseminação, os riscos apresentam socialmente um *efeito bumerangue*: nem os ricos e poderosos estão seguros diante deles. Os anteriormente “Itentes efeitos colaterais” rebatem também sobre os centros de sua produção²⁰⁷.

O risco é social quando causa a situação de necessidade, impactando o bem-estar e violando a dignidade da pessoa humana. É medido pelo padrão cultural e econômico de determinada sociedade e que deveria mais apropriadamente ser denominado necessidade social.

Segundo Armando de Oliveira Assis,

[...] a base teórica de um racional e lógico sistema de seguridade social é a existência de um ‘risco social’ inerente a todo indivíduo, numa fração determinada, risco que [...] melhor significação terá se designado por ‘necessidade social’, uma vez que, repitamos, se velará, por ele, muito mais o equilíbrio da sociedade do que a estabilidade individual [...].

²⁰⁵ HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Editora Rideel, 2022, p. 74-75

²⁰⁶ A “globalização” é algo que se constitui, pouco a pouco, a partir da crise do capitalismo, que ocorre desde 1973, e que, sob o impulso da revolução científico-tecnológica, atinge notável impulso nas décadas de 80 e 90. Enquanto processo material, de natureza sócio histórica, ela se caracteriza por ser constituída pelo entrelaçamento da dimensão comercial, produtiva e financeira. A globalização representa o incremento dos fluxos de capitais, que não se prendem mais aos limites dos Estados Nacionais, assumindo uma interconexão planetária. Como traço predominante e peculiar observa-se o processo de financeirização, intrínseca e básica característica do capitalismo moderno. (BRAGA, José Carlos de Souza. A financeirização da riqueza. Economia e sociedade. IE/Unicamp, 1993, p. 25-57).

²⁰⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco. Rumo a Uma Outra Modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 44

[...] O “risco social”, conforme pretendemos modelar, é o perigo, é a ameaça a que fica exposta a coletividade diante da possibilidade de qualquer de seus membros, por esta ou aquela ocorrência, ficar privado dos meios essenciais à vida, transformando-se, destarte, num nódulo de infecção no organismo social, que cumpre extirpar [...].²⁰⁸

A noção de risco social também passou a abranger situações em que, devido a circunstâncias alheias, o indivíduo se torna incapaz de exercer um trabalho. Nesse estágio de evolução da noção de risco social, a seguridade social já visa garantir o nível de renda proveniente do trabalho.²⁰⁹

A maioria dos sistemas previdenciários foi criada no século XX, considerando a velhice como um risco em razão da perda da capacidade laboral do indivíduo e, conseqüentemente, de renda. A idade é assim considerada no mesmo nível da invalidez e dos acidentes de trabalho. Trata-se de uma situação em que se presume a redução da capacidade em decorrência do envelhecimento e que pode acarretar necessidade social.

Em uma perspectiva de aumento da proporção da população idosa e da duração da vida das pessoas idosas, é preciso equacionar renda e estratégias de financiamento para essa parcela da população.

Para Miguel Horvath Júnior,

A proteção se justifica não como um direito ao descanso, mas tem por base uma situação de necessidade social provocada pela redução de capacidade laboral em decorrência do processo biológico de envelhecimento, que acarreta lentidão de raciocínio, rações mais lentas, dificuldade de aprendizado, diminuição auditiva etc.²¹⁰

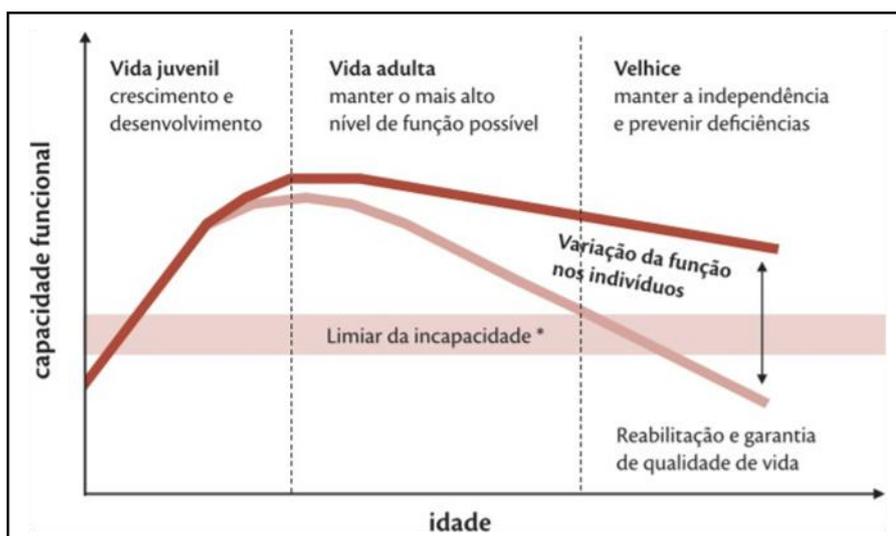
O processo biológico de envelhecimento deve ser analisado durante o curso de vida, pois a manutenção da capacidade funcional passa por três fases de idade: vida juvenil, onde se busca o crescimento e o desenvolvimento; vida adulta, onde se pretende manter o mais alto nível de função possível; e velhice, onde se espera manter a independência e prevenir deficiências.

²⁰⁸ ASSIS, Armando de Oliveira. **Em busca de uma Concepção Moderna de Risco Social**. Revista do I.A.P.I., v. 17, 1975, p. 24-37.

²⁰⁹ DURAND, Paul. **La política contemporánea de seguridad social**. Trad. José Vida Soria. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991. p. 59-61.

²¹⁰ HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Editora Rideel, 2022, p. 344.

Essas considerações foram extraídas do Gráfico 3, sobre a perspectiva de *Lifespan*²¹¹, constante do Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, indicando a intenção de manutenção da capacidade funcional durante o curso de vida e cuja projeção foi elaborada por Kalache e Kickbusch²¹², demonstrando como ocorre a manutenção da capacidade funcional ao longo do curso de vida.



Nota: Mudanças no ambiente podem diminuir o limiar da deficiência e, assim, reduzir o número de pessoas com incapacidade em uma comunidade. A capacidade funcional (como capacidade ventilatória, força muscular e débito cardíaco) aumenta durante a infância e atinge seu máximo os primeiros anos de vida adulta, entrando em declínio em seguida. A velocidade do declínio, no entanto, é fortemente determinada por fatores relacionados ao estilo de vida na vida adulta – como, por exemplo, tabagismo, consumo de álcool, nível de atividade física e dieta alimentar – assim como por fatores externos e ambientais. O declínio pode ser tão acentuado que resulte em uma deficiência prematura. Contudo, a aceleração no declínio pode sofrer influências e ser reversível em qualquer idade através de medidas individuais e públicas. Fonte: Kalache e Kickbusch (1997, citado por OMS, 2005, p. 15)

A análise da capacidade funcional dos indivíduos sugere a conclusão de que as pessoas idosas não constituem um grupo homogêneo, e a diversidade entre eles tende a aumentar com a idade. Carstensen e Fried²¹³ afirmam que a

²¹¹Lifespan significa 'tempo de vida'. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/lifespan>. Acesso em: 18 out. 2024.

²¹² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Envelhecimento Ativo: uma Política de Saúde**. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf, 2005, p. 15. Acesso em: 18 out. 2024.

²¹³ CARSTENSEN, Laura L.; FRIED, Linda P. **The meaning of old age**. In Global population ageing: Peril or promise? World Economic Forum, 2012, p. 15-18. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/global-population-ageing-peril-or-promise>. Acesso em: 28 out. 2024.

trajetória de envelhecimento varia para cada indivíduo e há variações, também, nas capacidades físicas, sociais, emocionais e cognitivas entre as pessoas idosas.

Na abordagem do curso de vida, a idade torna-se relativa, pois a compreensão entre um indivíduo de uma certa idade e outro de idade diferente, exige uma comparação em uma análise reflexiva desses sujeitos em diferentes idades ao longo do tempo.

No contexto do Envelhecimento Ativo da Organização Mundial da Saúde – OMS, as pessoas idosas não constituem um grupo heterogêneo e a diversidade entre os indivíduos tende a aumentar com a idade. É necessária uma mudança paradigmática, onde a heterogeneidade da velhice seja considerada em razão do potencial desenvolvimento e os efeitos sobre o curso de vida individual e da sociedade.

Neri²¹⁴ cita um estudo realizado por Baltes e Mayer em 1999, intitulado *Berlin Aging Study* (BASE), com pessoas idosas residentes em Berlim, na faixa etária entre 70 a 105 anos, constatando que as taxas de declínio intelectual associadas ao declínio biológico são praticamente idênticas quando comparados o grupo de pessoas idosas com boa escolaridade, prestígio social, bom nível socioeconômico e ocupação intelectual com o grupo dos que não desfrutam das mesmas oportunidades. Observou-se, também, que as pessoas que tiveram um ambiente enriquecido mantêm níveis mais altos de competência na idade avançada que se manifestam na capacidade de resolver problemas do dia-a-dia.

Por mais que a vida longa e o envelhecer saudável agrade a todos, as políticas públicas precisam se organizar para a proteção do risco social da idade avançada. No Brasil e no mundo, o critério etário é o mais utilizado, embora não atenda à complexidade do processo de envelhecimento, ou seja, o critério etário é utilizado para fins de fixação de limites de idades mínimas e máximas para a conquista dos benefícios previdenciários.

O critério etário é identificado na Constituição Federal em diversas disposições que trazem como parâmetros a idade, conforme se verifica nos

²¹⁴ NERI, Alexandre L. **O legado de Paul B. Baltes à Psicologia do Desenvolvimento e do Envelhecimento**. Temas em Psicologia, 2006, p. 17–34. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2006000100005. Acesso em: 28 out. 2024.

incisos I e II do § 7º do art. 201²¹⁵ (aposentadoria por idade no RGPS); nos incisos II e III do § 1º do art. 40²¹⁶ (aposentadoria programada por idade e compulsória do servidor público); no inciso I do § 1º do art. 73²¹⁷ (idade para nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União); no art.101²¹⁸ (idade para nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal); no § 1º do art. 104²¹⁹ (idade para nomeação dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça); no art. 111-A²²⁰ (idade para nomeação dos Ministros do Tribunal Superior do Trabalho); no art. 107²²¹ (idade para nomeação dos Desembargadores dos Tribunais Regionais Federais); no § 2º do art. 100²²².

A previsão expressa se justifica porque o Direito necessita de um critério legal para a sua aplicabilidade. É nesse sentido, do ponto de vista jurídico, que se entende o critério etário definidor da prestação social.

²¹⁵ CF, art. 201, § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição; II - 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

²¹⁶ CF, art. 40, § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

²¹⁷ CF, art. 73, § 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade;

²¹⁸ CF, Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

²¹⁹ CF, art. 104, Parágrafo único. Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:

²²⁰ CF, Art. 111-A. O Tribunal Superior do Trabalho compõe-se de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:

²²¹ CF, Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de setenta anos de idade, sendo:

²²² CF, Art. 100, § 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

4 A TUTELA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social, analisada no capítulo anterior, é composta por diferentes subsistemas que garantem direitos fundamentais à população idosa. Dentre eles, a previdência social se destaca como um instrumento essencial para assegurar renda na velhice, promovendo dignidade e estabilidade financeira para aqueles que já não estão mais inseridos no mercado de trabalho. No entanto, a efetividade desse sistema enfrenta desafios, como a definição de um benefício mínimo adequado e a necessidade de estratégias complementares para garantir qualidade de vida na aposentadoria.

A velhice e a idade avançada são frequentemente associadas a riscos econômicos e sociais, tornando fundamental a existência de um mínimo existencial para garantir condições dignas aos beneficiários.

Nesse sentido, o vínculo entre os valores dos benefícios previdenciários e o salário-mínimo desempenha um papel crucial na proteção da população idosa, sendo um tema de grande relevância jurídica e social. Além disso, a cultura da previdência complementar surge como um mecanismo adicional para ampliar a segurança financeira na aposentadoria, evitando a vulnerabilidade econômica e promovendo bem-estar na terceira idade.

Dessa forma, este capítulo busca aprofundar a discussão sobre a proteção à pessoa idosa na previdência social, analisando a relação entre idade e vulnerabilidade, os critérios para um benefício previdenciário digno e a relevância da previdência complementar como estratégia para um envelhecimento financeiramente sustentável.

A prestação previdenciária que efetiva a proteção social pelo critério etário é a aposentadoria por idade. No caso das mulheres, e em diversas culturas, a idade mínima para a aposentadoria por idade é inferior à requerida pelos homens, ainda que tenham menor mortalidade e menor morbidade nessas faixas etárias. Essa diferenciação é produto de uma sociedade dominada por homens, e que, por força da hegemonia masculina, o sexo feminino foi merecedor de condições mais amenas, ainda que o discurso sobre esse assunto inclua alegações de dupla jornada de trabalho, responsabilidades familiares, discriminação no trabalho/salário etc.

Percebe-se que em todas as culturas pesquisadas²²³, a idade para os homens se aposentarem sempre foi mantida em 65 anos. Para as mulheres, a idade variava, como é o caso da Austrália (56 anos), da Áustria (60 anos), da Croácia (61 anos), da Finlândia (63 anos), do Brasil (60 anos até 2019, quando a Emenda Constitucional n. 103 alterou para 62 anos). Todavia, a tendência é que a idade passe a ser a mesma para ambos os sexos, com prazos de mudanças variando de 2022 a 2046.

Etimologicamente, o vocábulo aposentadoria remete à noção de “recolhimento aos aposentos”. Mas, falar de aposentadoria, na atualidade, é muito mais do que pensar na saída do indivíduo do mercado de trabalho, é um assunto complexo que envolve legislação, aspectos culturais de entendimento e sentido sobre esta fase, processos de preparação e oportunidades de vida e trabalho após a chegada deste momento na vida de uma pessoa.²²⁴

Para Shibata,

A aposentadoria burocrática e formal configura-se como um espaço de preparação subjetiva para o afastamento futuro, com valor simbólico, pois mostra para o trabalhador a possibilidade real de um mundo fora do âmbito laboral. Essa preparação consiste em uma reorganização da vida familiar, novas relações afetivas, novos espaços de convívio e de relacionamento fora do mundo do trabalho, novas rotinas e até a diminuição gradativa da jornada laboral. Surgem os trabalhos alternativos, os hobbies, as experiências em artes e ofícios que implicam autonomia com relação à organização do trabalho. A aposentadoria ganha, concretamente, o significado de ausência do trabalho, conforme aumenta a idade cronológica e quando o fator doença apresenta-se associado.²²⁵

No sistema previdenciário, a idade avançada é vista como uma situação em que ocorre a perda da capacidade laborativa. Tal perda pode ser efetiva ou presumida. Obviamente que a definição da idade a partir da qual essa perda é presumida é um acordo social, pois tal idade, biologicamente, não existe. Assim,

²²³ REVISTA SUPER INTERESSANTE. **Como é a previdência no resto do mundo?** Edição de 21 fev. 2019. Disponível em: <https://super.abril.com.br/sociedade/como-e-a-previdencia-no-resto-do-mundo/>. Acesso em: 22 jan. 2025.

²²⁴ KHOURY, Hugo Tadeu Teixeira; FERREIRA, Antônio de Jesus Cunha; SOUZA, Renato Almeida de; MATOS, Ana Paula de; GÓES, Sandra Borges. **Por que aposentados retornam ao trabalho?: o papel dos fatores psicossociais.** Revista Kairós, 2010, v. 13, n. 1, p. 148. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-638345>. Acesso em: 22 nov. 2024.

²²⁵ SHIBATA, Luiz Henrique. Em busca de um novo caminho. O pós-carreira como oportunidades de realizações de potencialidades. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2006, p. 24, Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/15503>. Acesso em: 22 nov. 2024.

a idade avançada, além de um status biológico e parte do ciclo de vida, é um constructo²²⁶ social.

Para Almansa Pastor,

Em ambos os sentidos, velhice e senescência, como a velhice pode ser entendida, a nota comum e o ingrediente fundamental é a idade, e mais ainda, a idade avançada. Ora, como e quanto fixar a idade para saber com certeza que se chegou à velhice constitui uma questão de limites variáveis de apreciação. Basta consultar o médico, o economista e o sociólogo.²²⁷ (Tradução livre)²²⁸

Nas sociedades contemporâneas, organizadas pelo trabalho, a idade avançada passa a ser delimitada não apenas pelas transformações fisiológicas, mas por um advento social, a aposentadoria na qual o indivíduo passa pela transposição da categoria de trabalhador para ex-trabalhador; de produtivo para improdutivo; de cidadão ativo para inativo.²²⁹

O impacto do envelhecimento está fazendo com que haja um incentivo ao requerimento da aposentadoria numa idade mais avançada, pautado no entendimento de que o que se leva em conta não é o conceito de improdutividade, mas o de idade avançada, ou seja, a maior longevidade.

A longevidade impacta diretamente na formação das reservas matemáticas cuja finalidade é previdenciária. Assim, a expectativa de sobrevida passou a ser fator preponderante no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, e isso em razão da criação do fator previdenciário que, para atender critérios atuariais e de equilíbrio financeiro da previdência social, foi instituído como critério redutor do valor do benefício.

²²⁶ Construto ou constructo designa em psicologia um conceito teórico não observável diretamente. Exemplos de construtos são personalidade, amor, medo. Tais conceitos são usados na linguagem comum, mas para se tornarem um construto científico necessitam de uma definição clara e de um embasamento empírico. Disponível em:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Construto#:~:text=Construto%20ou%20constructo%20designa%20em,e%20de%20um%20embasamento%20emp%C3%ADrico>. Acesso em: 18 jan. 2025.

²²⁷ PASTOR, José Manuel Almansa. Derecho de la seguridade social. Madrid: Editorial Tecnos, 1991, p. 462.

²²⁸ Em los dos sentidos, ancianidade y senectud, com que puede enterdese la vejez, nota común e ingrediente fundamental es la edad, y más aún, la edad avanzada. Ahora bien, como y em cuánto fijar la edad para saber com certez que se há llegado a la vejez, constituye custión de limites variables de apreciación. Basta consultar al médico, al economista y al sociólogo.

²²⁹ SALGADO, Maria Alice. **Aposentadoria e ética social**. São Paulo: SESC, 1997. (Série Terceira Idade). p. 4-15.

4.1 A velhice e a idade como fatores de riscos

A seguridade social na Constituição Federal de 1988 elencou dentre seus objetivos a universalidade da cobertura. Tem-se, portanto, um sistema de administração de riscos, de cadeia geracional, abrigado no princípio da solidariedade e que oferece prestações previdenciárias.

A ideia de risco como objeto do seguro implica considerar que sem o risco não pode haver seguro. O conceito de risco adotado na doutrina é o do evento futuro, incerto, involuntário e irresistível que, quando provocado, causa o estado de necessidade. O risco social é aquele que alcança a coletividade, a vida social e o trabalho.

A velhice é um dos riscos mais importantes da seguridade social, pois guarda relação com a finalização da vida profissional. A par das diversas formas conceituais da velhice, é sempre o conteúdo político, social e econômico a razão para o avanço de uma política previdenciária, de uma política de seguro velhice.²³⁰

Beveridge reconheceu que um dos problemas mais sensíveis da seguridade social é o seguro velhice, provocador de duas questões: uma relativa ao equilíbrio contributivo por faixas etárias em razão da estrutura demográfica, sendo, portanto, de ordem econômica. A outra está relacionada à poupança de longo prazo, que culmina na concessão de aposentadoria após determinado tempo de vida, sendo de natureza monetária.

Os benefícios previdenciários privados possuem outros eventos, além da velhice. Tais eventos são elementos fundamentais da relação jurídica de previdência privada aberta, sem os quais não haverá validade do contrato previdenciário.²³¹

O evento “sobrevivência” é a possibilidade de o participante sobreviver a determinada data ou evento, que foi previamente estabelecida para o início do recebimento das rendas. Desde que o participante sobreviva ao prazo certo e fixado no contrato (período de diferimento), a entidade terá o dever de conceder-

²³⁰ COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência Complementar na Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2003, p. 148.

²³¹ ARRUDA, Maria da Glória Chagas. **A previdência privada aberta como relação de consumo**. São Paulo: LTr, 2004, p. 140.

lhe a renda na forma estipulada, pois o termo contratual traduz-se em idade avançada e que provoca a redução da capacidade de ganho.

O evento “invalidez” é o que pode ensejar benefícios previdenciários pagos tanto na forma de pecúlios como na forma de rendas. A invalidez considerada é exclusivamente aquela que determina a incapacidade total e permanente do participante, pois se a incapacidade do participante for temporária, é evento irrelevante para os planos previdenciários privados.

Finalmente, o evento “morte” é o gerador de benefícios previdenciários aos beneficiários, podendo as prestações serem pagas na forma de pecúlios ou de rendas e, nesse último caso, é denominada pensão por morte.

Outro importante aspecto relacionado à idade é o reflexo produzido pela alteração na Lei n. 8.213, de 1991, na qual foi instituído um critério redutor do valor do benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, denominado fator previdenciário.

Com essa medida, buscou-se o equilíbrio atuarial e financeiro do plano de benefícios, estabelecendo uma relação sinalagmática entre a contribuição e o benefício, considerando, na data do requerimento da aposentadoria, o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida (conforme critérios definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) do segurado.²³²

A interferência do fator previdenciário nos benefícios de aposentadoria pública reflete diretamente no valor do benefício complementar a partir do momento em que o segurado do regime geral de previdência social adia a sua aposentadoria e, conseqüentemente alonga seu período de contribuição, o que lhe acarreta em benefício de maior valor. Para o sistema público essa medida financeira e atuarial visa amenizar os impactos de uma aposentadoria precoce, já que esta alonga o período de fruição do benefício. Porém, produz reflexos insustentáveis no regime de previdência privada em razão de seu caráter complementar, mormente quando o plano de benefício estiver vinculado ao benefício de aposentadoria concedido pelo sistema público.

Outra questão a ser apontada se refere às reformas previdenciárias em que se almeja a transição de um sistema de repartição solidário para um sistema de capitalização, o que, em verdade, é contraditória com o objetivo da

²³² COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência Complementar na Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2003, p. 89.

seguridade social em garantir e promover a justiça social, pois acarretaria rompimento do pacto intergeracional, resultando na desagregação do princípio da solidariedade. A velhice deixaria de ser um tema social e seria desclassificado para o plano individual, como mero direito de seguro privado.

Foi o que ocorreu na mais recente reforma, promovida com a Emenda Constitucional n. 103, de 2019, cuja exposição de motivos trazia em seu item 20:

20. Por fim, ainda se propõe a autorização de criação de um novo regime capitalizado de previdência para as novas gerações, por meio de lei complementar. Assim, ajusta-se o atual sistema, trazendo equilíbrio e igualdade, ao mesmo passo em que se abre a possibilidade de criar um novo sistema para aqueles não vinculados ao sistema atual.

A Emenda reformadora de 2019, partiu da premissa de que só haverá crescimento econômico e geração de emprego após a redução dos gastos sociais, trazendo o sistema de capitalização como resolução desses gastos, acarretando total amenização da solidariedade intergeracional. Nesse contexto, a pretensão não foi aprovada.

Para Wagner Balera,

Nenhuma reforma será capaz de colaborar com a construção de Ordem Social duradoura se não implementar concretas medidas de amparo contra o desemprego aliadas a medidas de fomento ao emprego. [...] Na verdade, toda a discussão das reformas parece colocar no esquecimento o segundo relatório de BEVERIDGE, denominado "Pleno Emprego em uma Sociedade Livre".²³³

O risco da conduta privatista é o aumento das desigualdades de renda que se expressa de forma mais intensa quando se trata de pessoas idosas que vivenciam uma etapa crucial de necessidade de proteção previdenciária. A privatização também promove mecanismos de exclusão social, apartando grande parte da população sem renda e sem trabalho, considerando-se que o referencial passa a ser a renda do capital que o trabalhador conseguir amealhar durante sua vida laboral.

A sustentabilidade dos regimes de aposentadoria públicos ou privados dependerá da evolução futura do emprego, isto é, a promoção do emprego aliado ao crescimento econômico é o mecanismo eficiente para a projeção futura da

²³³ BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 269-270.

proteção social, evitando, por conseguinte, a chamada “guerra entre gerações” ou a “insegurança social programada”.

Quando há insustentabilidade em um sistema de aposentadorias, sob o método de repartição, como é o caso do nosso subsistema previdenciário, não está garantida a equidade intergeracional. A sustentabilidade das aposentadorias pressupõe o equilíbrio atuarial, isto é, as responsabilidades do sistema, benefícios em pagamento e em formação, devem estar em cada momento cobertas por ativos, contribuições presentes e futuras, reservas financeiras e outros ativos consignados.²³⁴

4.2 O mínimo existencial como condição de benefício digno

Sendo um direito fundamental materialmente exigível, a dignidade dá esteio à Seguridade Social pautada na imposição do atendimento das necessidades vitais dos indivíduos, em especial dos aposentados.

Ainda que não haja previsão expressa na Constituição Federal de 1988, o mínimo existencial ganhou relevância por se pautar no princípio da dignidade humana.

Para Ricardo Lobo Torres,

A proteção ao mínimo existencial se fundamenta no princípio da dignidade humana, que aparece hoje em diversos textos básicos: artigo 1º da Constituição de Bonn, art. 1º da Constituição de Portugal e artigo 1º da Constituição Federal de 1988, entre outros.

[...] Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas.

O direito ao mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. A Constituição de 1988 não o proclama em cláusula genérica e aberta, senão que se limita a estabelecer que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil —erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), além de imunizá-lo em alguns casos contra a incidência de tributos (art. 5º, itens XXXIV, LXXII, LXXIII, LXXIV, 153, § 4º etc.).²³⁵

²³⁴ ORSZAG, Michael; SNOWER, Dennis J. **Expanding the welfare system: a proposal for reform**. In: BUTI, M. et al. *The Welfare State in Europe: challenges and reforms*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1999. p. 116.

²³⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 8.

Como corolário do envelhecimento digno, o direito fundamental à previdência social pressupõe a adoção de políticas públicas e de renda que possam permitir a integral satisfação do mínimo existencial.

Conforme Ana Paula Barcellos,

O mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física – a sobrevivência e a manutenção do corpo - mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento. A utilidade dessa primeira ideia está em sublinhar que a violação do mínimo existencial - isto é, a não garantia de tais condições elementares — importa o desrespeito do princípio jurídico da dignidade da pessoa humana sob o aspecto material, ou seja, uma ação ou omissão inconstitucional. Em suma: mínimo existencial e núcleo material do princípio da dignidade humana descrevem o mesmo fenômeno. Nesse momento, portanto, o consenso social e a norma jurídica se encontram, já que, como é natural, a compreensão desta depende daquele.²³⁶

A garantia e direito fundamental a uma prestação mínima de aposentadoria previdenciária só pode ser efetivada como direito em razão do mínimo existencial, sem o qual não há condições de sobrevivência digna. No âmbito previdenciário deve estar atrelado a valores e princípios que garantam o exercício da cidadania, seja para impor abstenções ao Estado, seja para lhe exigir prestações de políticas públicas.

A existência digna abrange mais do que a sobrevivência física. Não deixar alguém sucumbir à fome certamente é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é, e muitas vezes o é sequer de longe, o suficiente.²³⁷

O desiderato de prover os meios indispensáveis para a manutenção dos indivíduos quando presente uma hipótese de risco social, isto é, quando ocorrentes eventos que se demonstrem aptos a reduzir os meios normais de subsistência, é da previdência social. Resta indagar o quantum necessário para

²³⁶ BARCELLOS, Ana Paula. **A Eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 196.

²³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 22.

assegurar os referidos meios de subsistência, a partir do limite mínimo estabelecido na Constituição Federal.²³⁸

4.3 A impossibilidade jurídica de desvincular os valores mínimos dos benefícios previdenciários do valor do salário mínimo

O salário mínimo ingressou no ordenamento constitucional com o advento da Carta de 1934, que por seu artigo 121, § 1º, b, fixava que este deveria ser suficiente para, observada a respectiva região, atender as necessidades normais do trabalhador. No plano infraconstitucional o Decreto-Lei n. 2.162, de 1940, foi o primeiro ato normativo a estabelecer o valor do salário mínimo.

Gradativamente, o ordenamento jurídico foi assegurando a percepção de um valor percentualmente maior²³⁹, para fins de permitir aos beneficiários a satisfação de suas necessidades mais emergentes, até que, por fim, a Constituição Federal de 1988 fixou o valor da renda mensal mínima de 100% do salário mínimo.

Uma primeira justificativa para a elevação continuada do patamar mínimo dos benefícios previdenciários poderia ser colhida no cenário econômico e decorreria da queda do valor real do salário mínimo, apesar de alguma elevação nas primeiras décadas de sua instituição. Daí porque, necessariamente, se fez aumentar o percentual dos benefícios mínimos, de modo a assegurar meios materiais para o atendimento das elementares condições de subsistência dos beneficiários da previdência social.

²³⁸ CF, Art. 201. § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

²³⁹ Nos termos da Lei Orgânica da Previdência Social – Lei n. 3807, de 1960, o mínimo indispensável variava conforme a espécie de benefício. A aposentadoria por tempo de serviço não poderia corresponder a menos de 80% do salário mínimo da localidade.

O Decreto-Lei n. 66, de 1966, estabeleceu que os valores mensais dos benefícios de aposentadoria e de auxílio doença foram alçados ao patamar mínimo de 70% do salário mínimo do local de trabalho do segurado, enquanto a pensão por morte foi guindada ao mínimo de 35% do salário mínimo local.

Com a Lei n. 5.890, de 1973, as aposentadorias passaram a corresponder a 90% do salário mínimo mensal de adulto, vigente no local na localidade de trabalho do segurado, e o auxílio doença a 75% e a pensão por morte a 60%.

A Lei n. 7.604, de 1987, estabeleceu que o benefício de pensão por morte em seu valor global, e os de aposentadoria, auxílio-doença e auxílio reclusão não poderiam ser inferiores a 95 % do salário mínimo.

Para o valor mínimo dos benefícios previdenciários, o Constituinte expressamente fixou a vinculação destes para com o salário mínimo. A razão da vinculação se encontra associada a ideologia social acolhida pelo Constituinte Originário. Inicialmente, deve ser entendida qual a importância do salário mínimo no contexto dos direitos deferidos aos trabalhadores.

Para Nascimento,

O salário mínimo representa para o direito do trabalho, uma ideia básica de intervenção jurídica na defesa de um nível de vida abaixo do qual será impossível ao homem que trabalha uma existência digna e compatível com as necessidades elementares de sobrevivência humana.²⁴⁰

O salário mínimo constitui-se no limite abaixo do qual se reconhece, normativamente, a impossibilidade da subsistência, ou até mesmo da sobrevivência do trabalhador e do aposentado da previdência social, em razão da insuficiência de recursos financeiros indispensáveis para cobertura de despesas imprescindíveis ao atendimento das necessidades elementares do indivíduo. O referido piso remuneratório é instituto vocacionado a conferir um mínimo de dignidade ao indivíduo.

A instituição do salário mínimo e a sua adoção como parâmetro dos benefícios previdenciários, a toda evidência, são corolários da fundamentalização do princípio da dignidade da pessoa humana, tal como se vê no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

A opção do Constituinte Originário em erigir a dignidade da pessoa humana como fundamento de nossa República demonstra que este “reconheceu expressamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o homem constitui a finalidade precípua e não o meio da atividade estatal”.²⁴¹

Ao veicular um direito social por intermédio de norma de eficácia plena, pretendeu o Constituinte, direta e imediatamente, regular a matéria de modo a constituir direito subjetivo ao destinatário ativo da norma e, em contrapartida, impor um dever constitucional de imediata concretização para o destinatário passivo da disposição constitucional. Neste caso, não haverá que se falar em

²⁴⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 467.

²⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 103.

submissão ao princípio da reserva do possível, posto que a possibilidade de concretização da prestação já foi normalmente reconhecida pelo Constituinte Originário, eis que autoaplicável a norma que determina a sua instituição.

Assim, temos que o artigo 201, § 2º da Constituição Federal, veicula uma modalidade de direito social cuja exigibilidade é imediata. Logo, dita norma assume foros de direito social fundamental e individual, fato que lhe exclui do campo de liberdade conformadora deferida ao Constituinte Reformador.

Embora louvável a intenção do governo de buscar alternativas para majorar o valor do salário mínimo, a opção pela sua desvinculação do pagamento dos benefícios previdenciários, não se encontra atinente com o ordenamento constitucional, devendo ser buscadas opções que permitam fazer migrar recursos de outros segmentos sociais. Aspectos conjunturais e cambiantes não se prestam a servir de instrumento derogatório de princípios que concorrem para a concretização material do ideal de justiça social.

O custo da velhice, no aspecto da aposentadoria e da saúde importa no reconhecimento de que o aumento da idade é acompanhado de vulnerabilidades sociais e econômicas, agregados à possíveis incapacidades físicas ou mentais. O desenvolvimento econômico, o envelhecimento populacional e as condições de vida da população idosa devem ser reconhecidos como processos inter-relacionados.²⁴²

Conquanto não seja possível estabelecer um cálculo preciso do montante necessário para cobrir as despesas com a velhice no Brasil, o crucial problema da aposentadoria se encerra no custo da saúde, aliado ao necessário serviço social e o tempo empregado na manutenção da pessoa idosa.

4.4 A cultura da previdência complementar como instrumento garantidor de qualidade de vida em períodos de fruição de proteção social

A previdência complementar brasileira decorrente da Lei n. 6.435, de 1977, instituiu os Fundos de Pensão e alcançou, passo a passo, a dimensão de

²⁴² CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; MELLO, Juliana Leitão; PASINATO, Maria Tereza. **Famílias: espaço de compartilhamento de recursos e vulnerabilidades**. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 2.

um dos mais poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento social, cultural e econômico.

A Constituição Federal de 1988 não tratou especificamente da previdência complementar. Na versão original, tratava apenas, ao lado da previdência pública do regime geral de previdência social, da possibilidade de instituição de um seguro coletivo, complementar e facultativo, o qual deveria ser gerido pelo ente estatal. A inserção do regime de previdência complementar se deu após a implementação das reformas previdenciárias constitucionais de 1998.

Dessa forma, na esteira dos modernos sistemas de previdência existentes no mundo, a reforma implementada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998, manteve a previdência pública em caráter obrigatório e solidário, consagrando, na forma do art. 202 da Constituição Federal²⁴³, o caráter complementar, previdenciário e autônomo em relação ao regime geral, e com provisionamento próprio (fundo de pensão). O binômio característico da previdência complementar se traduz na contratualidade e na facultatividade.

Para Wagner Balera,

[...] a previdência social é compulsória, instituída *ope legis*, e protege mesmo aqueles que nela não confiam ou que nela não acreditam (desde que atuem em conformidade com o ordenamento jurídico).

Por seu turno, a previdência privada é de índole contratual, negocial, engendrada e arrumada pelos interessados, constituída de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social.²⁴⁴

O contrato de previdência privada é do tipo contrato de adesão, compreendido como aquele em que um dos contraentes, o que se inscreve, não participa da elaboração das cláusulas gerais e, por conseguinte, do conteúdo do contrato. É aperfeiçoado pelo acordo de vontades que se manifesta mediante a adesão do participante ao plano de benefícios instituído pelo patrocinador e administrado pela entidade de previdência complementar.²⁴⁵

²⁴³ CF, Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

²⁴⁴ BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2014, p. 126.

²⁴⁵ MOREAU, Pierre. **Responsabilidade Jurídica na Previdência Complementar: responsabilidade na gestão dos recursos garantidores**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 62.

A previdência social caracteriza-se principalmente pelo caráter público e obrigatório e tem como objetivo proporcionar aos destinatários renda com o intuito de prover as necessidades básicas dos indivíduos. Os riscos e contingências que serão cobertas estão previstas no art. 201 da Constituição Federal²⁴⁶, garantindo as necessidades básicas da coletividade.

Para Orlando Gomes,

O seguro social é, no entanto, um instituto de direito público, regulado imperativamente em todos os seus aspectos e vicissitudes; tem como fonte imediata a própria lei, que o impõe, tornando-o obrigatório; uma de suas partes é necessariamente um ente público; a relação constitui-se *ope legis*;²⁴⁷

A previdência complementar, submetida ao regime jurídico de direito privado, engloba as ações dos interessados em poupar para fins de eventualidade e para a velhice, uma vez que a previdência social não permite o pagamento de benefício no valor igual ao da última remuneração do segurado, pois em tal regime há a previsão do limite máximo para a percepção dos benefícios previdenciários. Sua finalidade primordial é fornecer ao segurado de regime de pensão (fundos de pensão), renda de aposentadoria suficiente, tendo por base a suplementação do nível da prestação oferecida pela previdência pública, para os quais as contribuições dos trabalhadores são obrigatórias. Portanto, o Regime de Previdência Complementar - RPC tem o objetivo de oferecer uma proteção adicional ao trabalhador durante a aposentadoria.

A previdência privada é uma instituição paralela à previdência social, perseguindo os mesmos fins, mas diferindo em que a previdência supletiva é de caráter privado e facultativo; a previdência social é pública e compulsória.²⁴⁸

Nos planos de previdência complementar, o risco é o evento gerador da relação jurídica de previdência privada, elemento primordial do contrato de seguro. Deve ser futuro na data da contratação do plano previdenciário e

²⁴⁶ CF, Art. 201. I – cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

²⁴⁷ GOMES, Orlando. **Natureza Jurídica da relação de previdência social. Escritos menores.** São Paulo: Saraiva, 1981, p. 210.

²⁴⁸ PÓVOAS, Manuel Soares. **Previdência privada – planos empresariais.** Fundação Escola Nacional de Seguros. 1991, v. I, p. 191.

independente da vontade das partes contratantes. Destinam-se a assegurar prestações complementares voluntárias.

Para Elaine Romeiro Costa,

Os riscos sociais, objeto do contrato do regime complementar de seguro previdenciário, podem ser os mesmos do regime geral para o regime fechado grupal, empresarial ou profissional, ou ter a forma de pecúlios ou rendas vitalícias para o regime aberto. São os fundos de pensão o veículo para os planos de benefícios previdenciários complementares aos do regime geral.²⁴⁹

A sinalização inscrita no art. 194 da Constituição Federal²⁵⁰ indica que o ordenamento jurídico não se compadece com uma conceituação limitada a tão-somente à previdência social, para traduzir transformações tão rápidas e necessárias pela comunidade social. Assim, nessa estrutura, chancelou a presença da previdência privada, pelo inegável e relevante desempenho de suas funções, eminentemente auxiliaadoras e colaboradoras com o Poder Público.

Os entes de previdência privada, portanto, integram o sistema de seguridade social brasileiro em colaboração com o Poder Público, como uma extensão instrumental da previdência social, oferecendo proteção complementar, que vai além das necessidades básicas para albergar também as necessidades intermediárias em um nível mais elevado que o mínimo garantido pelo sistema básico.

A identificação das necessidades básicas leva em conta os critérios do sofrimento, ou dano, da inevitabilidade da situação e da impossibilidade de se obter uma solução alternativa. A definição de necessidades básicas não é simples, tampouco objetiva, dependendo do padrão cultural vigente e do desenvolvimento econômico de cada país, mas os elementos mínimos que devem ser buscados por meio de políticas sociais são, em qualquer parte, a saúde e a autonomia, cujo meio de satisfação está na seguridade social.²⁵¹

Pela ideia de integração refletida no texto constitucional, o bem-estar geral não depende unicamente da atuação do Estado através da previdência social, mas também da previdência em âmbito da atividade privada, cuja finalidade é

²⁴⁹ COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência Complementar na Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2003, p. 68.

²⁵⁰ CF, Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

²⁵¹ LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 124-139.

proporcionar à sociedade a possibilidade de uma proteção social mais compatível com a dignidade da pessoa humana.

A previdência privada no Estado contemporâneo, divide com este a prerrogativa de administrar as contribuições previdenciárias, oferecendo à população, planos e programas de prestações complementares mais vantajosas. Inafastável, porém, o papel regulador do Estado nos organismos de previdência privada. Por força da exigência contida na Emenda Constitucional n. 20, de 1998, foram editadas as Leis Complementares n. 108 e 109, de 2001, regulamentando a Previdência complementar em nosso País.

A Lei Complementar n. 108, contém regras específicas dirigidas aos planos de benefícios geridos por entidades fechadas de previdência complementar, patrocinadas por unidades federadas e respectivos entes da administração direta e indireta.

A Lei Complementar n. 109, disciplina as atividades de previdência complementar sem olvidar que se trata de regime de previdência social, a teor do art. 9º da Lei 8.213, de 1991.²⁵² Contém, pois, o regramento geral para a previdência complementar e é aplicada subsidiariamente no âmbito de atuação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) patrocinadas pelos entes públicos ou suas estatais. A EFPC é a operadora do(s) plano(s) de benefícios, constituída na forma de sociedade civil ou fundação, sem fins lucrativos, que tenha por objeto operar plano de benefício de caráter previdenciário. Além disso, introduziu a portabilidade²⁵³, o benefício proporcional diferido, a possibilidade de retirada da patrocinadora, combinados com a possibilidade de migração de recursos.

Contudo, as Leis Complementares n. 108 e n. 109, de 2001, estão regendo a previdência complementar a título provisório, pois a Emenda Constitucional n. 103, de 2019, determina a edição de uma nova lei complementar para regulamentar os parágrafos 4º, 5º e 6º do artigo 202 da Constituição Federal. Assim, os recursos da previdência complementar não podem ser usados automaticamente para financiar esses benefícios sem o

²⁵² Lei 8.213, de 1991. Art. 9º A Previdência Social compreende: I - o Regime Geral de Previdência Social; II - o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social.

²⁵³ Portabilidade é o direito do participante de mover os seus recursos que estão designados a um plano, para aloca-los em outro plano.

consentimento do participante (§ 4º), os planos de previdência complementar devem garantir equilíbrio atuarial e financeiro, ou seja, os recursos acumulados devem ser suficientes para pagar os benefícios futuros, evitando déficits, garantindo a sustentabilidade dos planos e prevenindo situações onde os fundos fiquem sem dinheiro para pagar aposentadorias (§ 5º) e o poder público não pode injetar dinheiro nos fundos de previdência complementar de servidores, exceto para cobrir despesas administrativas durante a fase inicial de implementação, o que reforça a capitalização individual, impedindo que governos cubram eventuais déficits dos fundos com recursos públicos (§ 6º).

O regime de previdência privada é formado por dois sub-regimes: a previdência privada prestada pelas entidades abertas de previdência complementar, com a denominação de “previdência privada aberta”, e a previdência privada prestada pelas entidades fechadas de previdência complementar, comumente denominada “previdência privada fechada”.

Conforme Braga e Cabral,

A Previdência complementar é formada por dois grandes grupos de entidades: Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP) e as Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP). Enquanto as primeiras são, usualmente, empresas independentes e abertas ao público em geral, podendo ter fins lucrativos (ou não), as EFPP são organizadas como sociedades civis sem fins lucrativos, com clientela específica.²⁵⁴

A legislação anterior de previdência complementar (Lei n. 6.435, de 1977), referia-se às entidades de previdência complementar fechadas como complementares do benefício previdenciário da previdência social. Dependem, portanto, da concessão dos benefícios do regime geral de previdência social para a cobertura complementar.

Por seu turno, as entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedade anônima e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único acessíveis a quaisquer pessoas físicas. As entidades de previdência aberta oferecem planos individuais e coletivos, os quais são contratados por pessoas físicas ou jurídicas, em prol de seus funcionários.²⁵⁵

²⁵⁴ BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs). **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 145.

²⁵⁵ ARRUDA, Maria da Glória Chagas. **A previdência privada aberta como relação de consumo**. São Paulo: LTr, 2004, p. 67.

Quanto à natureza dos compromissos assumidos perante os beneficiários, os planos previdenciários podem ser de benefício definido (BD), de contribuição definida (CD), ou misto, sempre obedecendo uma natureza financeira atuarial, ou seja, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado.

O plano de Benefício Definido (BD) é aquele em que o valor do benefício é determinado na data da contratação do plano, ficando o quantitativo a pagar indexado a um rendimento de referência, que é normalmente o último salário. As contribuições mensais serão variáveis e dependerão do valor do benefício e dos resultados alcançados no mercado de capitais com a aplicação dos recursos em projeção atuarial.²⁵⁶

No plano de Contribuição Definida (CD), o montante da prestação varia de acordo com o sucesso financeiro dos investimentos realizados. O participante escolhe o valor da sua contribuição mensal (preestabelecida) que serão acumuladas em contas individuais e, na data do benefício, é convertido em renda mensal vitalícia ou numa renda certa por um período previamente estabelecido pelo participante.²⁵⁷

Para Álvaro Matias,

[...] enquanto os primeiros tomam um objectivo para as prestações, frequentemente através de uma fórmula de cálculo das pensões, os segundos fazem depender as prestações do volume de contribuições cobradas e dos recursos globais do regime.²⁵⁸

O plano misto ou híbrido, combina os modelos de Contribuição Definida e de Benefício Definido, com composição de contribuição definida na base de acumulação e que agrega outros benefícios quando da percepção na aposentadoria, como por exemplo o pecúlio, autorizados no momento da adesão ao plano.²⁵⁹

Na capitalização não há solidariedade, portanto, não há o financiamento entre gerações, e o equilíbrio se verifica a longo prazo, sendo proveniente do mercado de pensões e da economia.

Para Faleiros,

²⁵⁶ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022, p. 207.

²⁵⁷ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022, p. 207.

²⁵⁸ MATIAS, Álvaro. **Economia da seguridade social – teoria e política**. Associação Portuguesa de Seguridade social. Coimbra: Coimbra Ed., 1999. p. 170.

²⁵⁹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022, p. 208.

O eixo central da Previdência privada é a capitalização, ou seja, a atribuição de uma renda definida pelo valor que os investimentos proporcionariam por meio do tempo às contribuições individuais, após o cálculo das taxas de mortalidade e de expectativa de vida dos contribuintes.²⁶⁰

O benefício de aposentadoria será pago com base nas reservas acumuladas individualmente ao longo dos anos de contribuição, isto é, o que o trabalhador contribuiu ao longo de sua vida profissional formará a poupança que será utilizada no futuro para o pagamento de seu benefício.

Os critérios no sistema previdenciário por capitalização são atuariais e a tendência é a concentração de renda. Vale dizer, o valor da aposentadoria depende exclusivamente do valor da renda, do tempo de contribuição e da capacidade de poupança passadas. Por outro lado, as entidades de previdência privada, como gestoras de recursos financeiros que pertencem a terceiros, estão submetidas a uma série de critérios normativos para o exercício das suas atividades.²⁶¹

Os fundos são formados por cotas e investimentos e a regulação se opera em referência às taxas de juros do mercado, atendendo as futuras prestações devidas aos segurados, cujos valores sofrerão variação de acordo com as opções de investimentos dos administradores.

Atuando no setor de capitalização, a previdência privada dirige os recursos captados para grandes investimentos, em geral em ações de empresas multinacionais ou títulos estatais e, pela lógica, somente terão benefícios aqueles que possuírem melhores condições financeiras. Nesse mesmo viés, no sistema previdenciário público, aposenta-se melhor aquele que, por ter melhor remuneração, tem condições financeiras excedentes para poupar no mercado financeiro administrado pelos fundos previdenciários.

Segundo Sara Granemann,

A Previdência Privada constitui uma estratégia do alargamento das bases de acumulação capitalista e de financeirização das lutas e dos direitos dos trabalhadores, reforçando uma

²⁶⁰ FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p.173.

²⁶¹ Lei Complementar nº 109, de 2001, Art. 7º. Os planos de benefícios atenderão a padrões mínimos fixados pelo órgão regulador e fiscalizador, com o objetivo de assegurar transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial.

aristocracia operário-trabalhadora que passa a administrar partes do capital financeiro.²⁶²

Para esse pensamento, destaca-se o fato de que a previdência privada é uma forma privilegiada de realização do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo, mas não representa a luta pelo trabalho contra o capital, por melhores condições de vida, de trabalho e principalmente de proteção na velhice.

No entanto, e considerando-se que o modelo de seguridade social tem como fundamento o princípio da solidariedade, o sistema²⁶³ de capitalização deve ser afastado por se mostrar contrário a ele. A técnica que mais se adapta é o sistema de repartição, pois supera as abordagens atuariais dos sistemas de seguro e se fundamenta em um mecanismo solidário de redistribuição de renda entre os cidadãos, constituindo o núcleo essencial do financiamento da seguridade social.

O regime de repartição é muito influenciado pelas taxas de natalidade, pela expectativa de vida dos indivíduos e pelo envelhecimento populacional, fatos esses que já permitem visualizar a inversão da pirâmide etária, onde um maior número de pessoas idosas irá depender de um número menor de jovens para a manutenção de seus benefícios.

Para Miguel Horvath Júnior,

O regime de repartição é um método que se preocupa em financiar os pagamentos correntes de determinado período (geralmente anual), sem exigir a constituição de reservas. É um regime de caixa, onde as entradas são exatamente iguais às saídas, onde não há formação de reservas. A contribuição individual é expressa em um percentual sobre a remuneração do contribuinte.²⁶⁴

Nesse contexto, pode ser verificada a solidariedade intergeracional pela qual se faz necessário determinar o sistema mais adequado de financiamento da seguridade social, cujo funcionamento, conseqüentemente, deve refletir o princípio da solidariedade econômica também em sua dimensão temporal.²⁶⁵

²⁶² GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da “previdência privada”**. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Tese de Doutorado, p.93.

²⁶³ Sistema de financiamento ou regime financeiro é a maneira pela qual se estabelece o equilíbrio financeiro entre os recursos e os encargos da instituição. HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022, p. 660.

²⁶⁴ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022, p. 661.

²⁶⁵ VENTURI, Augusto. **Los fundamentos científicos de la Seguridad Social**. Trad. Gregorio Tudela Cambroner. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994, p. 402.

A previdência complementar pode constituir um forte instrumento de garantia da tranquilidade da velhice, mas não tem o alcance e a função distributiva que é inerente à previdência pública (solidariedade entre gerações, o caráter distributivo da previdência e a referência no trabalho realizado como forma de resguardar-se e à sua família).

4.5 A nova ótica social na proteção da pessoa idosa que retorna e/ou permanece no mercado de trabalho após o advento da aposentadoria

A cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho formam a base da segurança social.²⁶⁶

Ao final do século XVIII, as primeiras menções ao mercado de trabalho foram feitas por Adam Smith, um economista clássico. Nesse sentido, o mercado de trabalho é semelhante aos demais mercados, onde é possível identificar atitudes econômicas por parte das empresas e dos trabalhadores, no qual ambos visam conforto e a remuneração, e a oferta e demanda estão diretamente relacionadas aos níveis de salários e empregos disponíveis.

Assim, ao lado de políticas sociais universais regidas pelo estatuto da cidadania e de ações de combate à pobreza, a intervenção estatal no sentido de manter o pleno emprego como motor do consumo e da produtividade econômica foi crucial para caracterizar o Estado de Bem-Estar pós-bélico e para diferenciá-lo de outras intervenções governamentais e da política social em seu sentido amplo.

Um traço distintivo do Estado de Bem-Estar Social do segundo pós-guerra, são as políticas de pleno emprego propiciadas pelo prevaecimento de um novo modelo socioeconômico, denominado keynesiano²⁶⁷, e de um novo regime de produção conhecido como fordismo.

²⁶⁶ COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice: direito ao trabalho e à seguridade no processo de envelhecimento**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 31.

²⁶⁷ O economista inglês Maynard Keynes, mentor intelectual da teoria macroeconômica que previa o intervencionismo estatal na economia por meio de medidas fiscais e monetárias, para mitigar os efeitos perversos dos ciclos econômicos, preocupou-se com saídas democráticas da crise capitalista ocorrida nos anos 1930. Além disso, propugnou mudanças na relação do Estado com o sistema produtivo e rompimento parcial com os princípios do liberalismo. Para ele, a mão invisível do mercado era o caminho para o bem comum, mas o Estado deveria intervir para criar demanda efetiva, restabelecendo o equilíbrio econômico mediante política fiscal expansiva, mesmo sob o risco de déficit em períodos de crise.

Na década de 1980, a automação, a robótica e a microeletrônica invadiram o universo fabril, de forma que se inseriram e desenvolveram-se nas relações de trabalho e de produção.²⁶⁸ Neste panorama, o fordismo²⁶⁹ passa a conviver com outras formas mais flexíveis de acumulação, cujo principal exemplo é o toyotismo²⁷⁰ ou modelo japonês.

Conquanto na década de 1970 tenham sido adotadas premissas neoliberais pelos governos Reagan (EUA) e Thatcher (Reino Unido), o resultado mais cruel dessas transformações foi a expansão do desemprego estrutural que supriu, por meio da automação, e de modo irreversível, imensa quantidade de postos de trabalho. Com essa precarização, foram excluídos os mais jovens e os mais velhos²⁷¹, demonstrando-se, assim, a sensibilidade do mercado de trabalho em relação às pessoas nele inseridas.

Para tratar da igualdade no trabalho, em 2007, a 96ª Conferência Internacional do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho – OIT²⁷², publicou o Informe Global que incluiu entre as formas de discriminação recém reconhecidas, aquela assentada na idade: “A idade está se tornando um fator cada vez mais importante para obter e retornar ao trabalho em todos os lugares.”²⁷³ (Tradução livre)

²⁶⁸ ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. Campinas: Editora da Universidade de Campinas, 2007, p. 23.

²⁶⁹ O industrial americano Henry Ford, patrocinador da técnica capitalista de linha de montagem de produção de massa, associou a geração da demanda ao estabelecimento de uma cultura de consumo também massiva, sem vinculação necessária com o Estado de Bem-Estar Social. E disso resultou que o acesso ampliado ao consumo, incentivado por Ford, contribuiu significativamente para o fortalecimento da demanda agregada, prevista por Keynes. Para Antunes, o fordismo é a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo do século XX, cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através de linha de montagem e de produtos mais homogêneos. (Idem, p. 25).

²⁷⁰ Este novo paradigma é caracterizado por: a) introdução, na indústria automobilística, da experiência do ramo têxtil (um trabalhador pode operar simultaneamente várias máquinas); b) aumento da produção sem aumentar o número de trabalhadores; c) baixos níveis de estocagem (Kanban); d) expansão do método Kanban para as empresas subcontratadas e fornecedoras; e) imposição do sindicalismo de empresa; f) atendimento de pedidos pequenos e diferenciados. (Ibid., p. 24-25)

²⁷¹ O critério etário foi estabelecido pela Organização Mundial de Saúde, que considera idosa a pessoa com 60 anos e mais de idade em países em desenvolvimento e com 65 anos as que vivem em países desenvolvidos. No Brasil, as políticas de defesa dos direitos das pessoas idosas consideram idosa a pessoa com 60 anos e mais de idade e, para fins de distribuição de benefícios, as com 65 anos e mais de idade.

²⁷² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **La igualdad en trabajo: afrontar los retos que plantean**, p. 42. Disponível em: <http://www.ilo.org>. Acesso em: 18 out. 2024.

²⁷³ “la edad se está convirtiendo, em todas partes, em um fator cada vez más determinante para obtener un empleo e para volver a él.”

O trabalhador velho tem lançado sobre si a visão preconceituosa da incapacidade para o trabalho, o que ocorre por força do nível de produtividade e pela fragilidade da saúde. Neste contexto, a Organização Internacional do Trabalho foi enfática ao mencionar no Informe Global²⁷⁴:

É errado pensar que os trabalhadores mais velhos são menos produtivos. A sua produtividade deve ser avaliada tendo em conta as suas qualificações e competências no cargo que ocupam, bem como a sua vasta experiência profissional. No entanto, não está excluído que a produtividade dos trabalhadores que trabalharam em condições precárias durante longos períodos e sofrem de problemas de saúde possa diminuir, e precisamente por esta razão têm direito a uma protecção especial.²⁷⁵ (Tradução livre)

Destarte, o instrumento global que norteia as posturas frente ao trabalho da pessoa idosa traz um ponto crucial, qual seja, a aptidão para o trabalho, representada pela qualificação e competência.

A inter-relação entre participação da população idosa no mercado de trabalho e o funcionamento dos sistemas previdenciários tem recebido atenção crescente, principalmente nos países desenvolvidos²⁷⁶.

Essa relação não é muito direta, pois em alguns países, como o Brasil, a aposentadoria não significa, necessariamente, saída do mercado de trabalho, uma vez que é permitido o retorno do aposentado sem qualquer restrição.

Para Camarano e Pasinato,

A inter-relação entre participação no mercado de trabalho e bem-estar na idade avançada apresenta uma dicotomia intrínseca. Se, por um lado, essa participação sugere melhores condições de saúde e maior integração social dos idosos, por outro, no processo de desenvolvimento dos sistemas de proteção social, a idade avançada foi consensuada como um risco social a ser coberto, o que implica uma menor participação no mercado de trabalho. Não se tem dúvida de que é necessário proteger a população que perde a capacidade de trabalhar e de gerar renda. A questão que se coloca é que em um contexto de melhorias generalizadas de condições de saúde, qual é essa

²⁷⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **La igualdad em trabajo: afrontar los retos que plantean**, p. 46. Disponível em: <http://www.ilo.org>. Acesso em: 18 out. 2024.

²⁷⁵ Es erróneo pensar que los trabajadores de más edad son menos productivos. Su productividad debe evaluarse atendiendo a la pertenencia a sus calificaciones y competencias em el trabajo que ocupan, así como a su acervo de experiencia laboral. No se descarta sin embargo que decline la productividad de los trabajadores que han trabajado em malas condiciones durante largos periodos y pedecen problemas de salud, que precisamente por ello tiene derecho a una protección especial.

²⁷⁶ BERTRANOU, Fabio. **Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos. Bienestar Y Política Social**, v. 1, n. 1, 2005, p. 35-58.

idade? Sabe-se que ela deve diferir entre grupos sociais, regionais, étnicos, categorias ocupacionais etc.²⁷⁷

A retirada tardia ou a reinserção da pessoa idosa no mercado de trabalho ocorre pelo aumento da expectativa de sobrevida (em geral de 20 a 30 anos), pelas melhorias das condições de saúde, por consequências da urbanização, mas principalmente pela ineficácia do regime previdenciário, cuja política não mantém o mesmo nível de renda do trabalhador quando de sua aposentadoria ou impede a fruição do benefício em razão de frequentes alterações na legislação previdenciária.

Outro fator preponderante de permanência do trabalhador idoso no mercado de trabalho se dá pela participação da sua renda na composição da renda familiar. Segundo a Organização Internacional do Trabalho,

Uma grande parte dos idosos, especialmente em países emergentes e em desenvolvimento, continuando a trabalhar após a aposentadoria não é uma opção, mas a única maneira de evitar a pobreza, já que muitas vezes falta a cobertura de um regime de proteção social ou de pensões.²⁷⁸

Sobre a importância do trabalho na vida humana, Limongi-França²⁷⁹ afirma que: “Ao realizar um trabalho, o indivíduo está inserido em um contexto social mais amplo. A representação que esse trabalho tem socialmente causa impacto na vida e no bem-estar desse indivíduo, podendo levar a situações de maior ou menor desgaste”.

A comunidade mundial reconhece a importância do trabalho no âmbito econômico, social e político, como instrumento de erradicação da pobreza, e sobretudo na prevalência da dignidade na vida do ser humano. A existência digna está intimamente atrelada à valorização do trabalho humano, pois “[...] somente na medida em que as pessoas puderem prover dignamente a seu

²⁷⁷ CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza de Marsillac. **Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina**. In: IPEA. Texto para Discussão 1292. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, p. 14.

²⁷⁸ [...] buena parte de las personas de edad, en especial de los países emergentes y en desarrollo, seguir trabajando después de jubilarse no es una opción, sino la única forma de eludir la pobreza, pues a menudo carecen de la cobertura de un régimen de protección social o de pensiones. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf>. Acesso em: 19 out. 2024

²⁷⁹ LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. **Qualidade de vida no trabalho – QVT: conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 35.

sustento e ao de sua família, estarão aptas a influírem decisivamente na conformação do seu espaço vital".²⁸⁰

A aposentadoria pode revelar-se insuficiente para garantir vida digna ao trabalhador idoso que enfrenta os novos riscos da longevidade diante da nova realidade e das incertezas da velhice, não só pela insegurança quanto a sua renda e pelo prolongamento da duração da vida, mas principalmente pela ameaça à empregabilidade.

Para Fernando Ribeiro Mendes,

A ameaça à empregabilidade a partir de certas idades, em virtude da qual se confundem muitas vezes as fronteiras entre o desemprego e a saída definitiva do mercado de trabalho. Os ritmos acelerados da mudança tecnológica sujeitam as qualificações da população activa, adquiridas na formação escolar e profissionalizante, a rápida obsolescência. Perante a concorrência de jovens com formação de base mais adequada, o desemprego estrutural, de longo prazo e de difícil reconversão, atinge segmentos importantes das gerações mais idosas. Empurra-os para a inactividade, criando-lhes uma exposição precoce ao risco de perda definitiva do rendimento de trabalho, de forma recorrente quando há crises e se iniciam subsequentes reestruturações da atividade económica.²⁸¹

Documentos específicos da Organização Internacional do Trabalho e da Organização Mundial da Saúde respondem aos questionamentos sobre como tornar a sociedade inclusiva para as pessoas idosas, especialmente aquelas que desejam ou até mesmo necessitam manter-se em atividade no mercado de trabalho.

A Recomendação n. 162 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1980, que trata dos trabalhadores idosos, é considerada referência no sistema normativo internacional. Estruturada em quatro partes, define como trabalhadores idosos todas as pessoas que, devido ao avanço de sua idade, estão expostos a dificuldades de emprego e ocupação.

Em relação a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores de todas as idades, a Recomendação estabelece aos Estados-membros tomarem medidas para prevenir a discriminação dos trabalhadores mais velhos, mediante implementação de política nacional

²⁸⁰ LEDUR, José Felipe. **Realização do direito ao trabalho**. Porto Alegre: SAFE, 1998, p. 95.

²⁸¹ MENDES, Fernando Ribeiro. **Segurança Social: O futuro hipotecado**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 95.

destinada a promover oportunidades iguais de tratamento para os trabalhadores, independentemente de sua condição, de modo a prevenir a discriminação contra os trabalhadores idosos em termos de emprego e ocupação.

Conquanto a normativa internacional tenha importância no reconhecimento formal dos direitos dos trabalhadores idosos, ainda não é suficiente para a questão protetiva em manter a pessoa idosa fora da linha da pobreza.

Outros instrumentos internacionais de proteção à pessoa idosa podem ser identificados na Política de Envelhecimento Ativo de 2005, da Organização Mundial da Saúde, ocorrida em 2015 e lembrada na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Da mesma forma, a eleição da Década do Envelhecimento Saudável 2021- 2030, da Organização Mundial da Saúde, tomada em assembleia mundial da saúde realizada em agosto de 2020, foi endossada pela Organização das Nações Unidas, em assembleia geral de dezembro de 2020, repetem os desafios de apoio para a vida em aposentadoria e as formas para abolir os preconceitos e evitar a discriminação das pessoas idosas.

De grande importância, o Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento de Madri, ocorrido em 2002 que propõe o enfrentamento dos desafios existentes a partir das mudanças demográficas das últimas décadas. Além de ser uma declaração política, o Plano de Ação para o Envelhecimento aponta as estratégias regionais de proteção aos direitos humanos das pessoas idosas.

No Brasil, é comum que trabalhadores aposentados retornem ao trabalho com a perspectiva de manter o padrão de vida antes da inatividade. Todavia, o mercado de trabalho para as pessoas idosas é prioritariamente marcado por vagas de baixa complexidade, em postos de trabalho pouco valorizados, e em organizações prestadoras de serviços, tal como as empresas operadoras de Call Centers²⁸² e as de alimentação, que buscam pessoas para atendimento ao público.

²⁸² O significado de Call Center é central de chamada, um local usado para receber ligações para resolução de problemas de uma empresa. O Call Center é considerado uma central de atendimento que é responsável por criar uma relação entre a empresa e o cliente, é basicamente um suporte técnico. <https://www.inhouse.com.br/call-center/>

As vagas de maior complexidade são raras e agenciadas por meio de *Headhunters*²⁸³ e empresas de *Replacement*²⁸⁴.

Não raras vezes, o inativo-trabalhador é contratado com salário inferior ou sem os mesmos benefícios²⁸⁵ dos trabalhadores jovens, contando com pouco interesse do sindicato em defendê-lo nas situações de igualdade no trabalho.²⁸⁶

Diante de um cenário de difícil inserção do trabalhador idoso no mercado de trabalho, as iniciativas de empreendedorismo vêm crescendo, embora com grandes dificuldades para desenvolver o negócio pela falta de acesso a investidores ou linhas de crédito.

Não é incomum as associações negativas relacionadas à velhice sonhando às pessoas idosas seu valor e sua importância social. Essa desvalorização é evidenciada nas sociedades que, sob a lógica do capital, tendem a transformar as pessoas em mercadorias e reduzem os velhos à condição de mercadorias descartáveis.²⁸⁷

No entanto, considerando-se uma nova racionalidade no campo laboral, a experiência transformada em informação resultará importante matéria prima na geração da produtividade. A capacidade intelectual e o conhecimento adquirido, quando transferidos ao jovem trabalhador, se transforma em importante capital ativo para as empresas, considerando-se que a experiência da pessoa idosa agregada a vitalidade da juventude poderá estabelecer a inserção de todos no mercado de trabalho, com a consequente valorização do trabalho humano.

²⁸³ O Headhunter significa em português “caçador de cabeças”. Na prática, esse é um profissional de RH que vai em busca dos melhores talentos do mercado para dentro da sua empresa, ou seja, é um “caçador de talentos”. <https://www.gupy.io/blog/headhunter>

²⁸⁴ O replacement consiste em uma prática que busca oferecer uma consultoria para ajudar os profissionais no processo de recolocação. Isso pode ser realizado por uma organização ou um profissional autônomo.

²⁸⁵ Plano médico e odontológico, cesta básica, transporte.

²⁸⁶ COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice: direito ao trabalho e à seguridade no processo de envelhecimento**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 86.

²⁸⁷ GOLDMAN, Sara Nigri. Velhice e direitos sociais. Envelhecer com cidadania: quem sabe um dia? Serafim Paz et al. (coord.). Rio de Janeiro: ANG, 2000, p.14.

5 IMPACTOS ECONÔMICOS DA LONGEVIDADE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O envelhecimento populacional tem reflexos diretos na sustentabilidade financeira da previdência social, um aspecto essencial para a continuidade da proteção às pessoas idosas. Foi analisada no capítulo anterior a importância da previdência social na garantia de renda e dignidade na velhice. No entanto, para que esse sistema permaneça eficaz, é necessário compreender os desafios econômicos e as estratégias de financiamento que assegurem seu equilíbrio a longo prazo.

A longevidade crescente gera um aumento do número de beneficiários e um prolongamento do período de pagamento dos benefícios, ao passo que as mudanças demográficas impactam a proporção entre contribuintes e aposentados. Diante desse cenário, torna-se fundamental discutir o equilíbrio financeiro da seguridade social e as formas de financiamento dos sistemas previdenciários, analisando suas fontes de receita e os princípios que orientam sua estruturação.

Neste capítulo, serão abordados os desafios do financiamento previdenciário, considerando o princípio da equidade, que busca um critério justo para a distribuição dos encargos, e o princípio da diversidade da base de financiamento, essencial para garantir a sustentabilidade do sistema diante das transformações sociais e econômicas. A compreensão desses aspectos é indispensável para o desenvolvimento de estratégias que preservem a previdência social como um instrumento de proteção eficaz e sustentável.

O aumento da longevidade tem implicado desafios econômicos significativos para os sistemas de previdência social. O prolongamento da vida ativa e da fase de inatividade requer ajustes nos modelos de financiamento para garantir a sustentabilidade financeira. A pressão sobre os recursos públicos aumenta à medida que o número de beneficiários cresce em relação ao número de contribuintes, exigindo reformas estruturais para equilibrar as contas previdenciárias. Além disso, o envelhecimento populacional impacta a produtividade econômica e a demanda por serviços públicos, ampliando os desafios de longo prazo.

5.1 O Equilíbrio Financeiro da Seguridade Social no Contexto do Envelhecimento Populacional

O equilíbrio financeiro da seguridade social torna-se cada vez mais desafiador no contexto do envelhecimento populacional. Com o aumento da expectativa de vida e a diminuição das taxas de natalidade, o número de aposentados cresce, enquanto a base de contribuintes encolhe. Esse descompasso impõe a necessidade de ajustes nas alíquotas de contribuição, nas regras de elegibilidade e na idade de aposentadoria para garantir a sustentabilidade do sistema. Além disso, é fundamental considerar políticas de inclusão no mercado de trabalho e incentivo à poupança previdenciária como mecanismos para reforçar a segurança financeira a longo prazo.

Instituído por força da Emenda Constitucional n. 20, de 1998, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial demonstra a necessidade de manutenção da correlação entre benefício e custeio, a fim de que fique assegurada a estabilidade do próprio sistema.

Embora não houvesse previsão expressa no texto constitucional de 1988, a lógica do equilíbrio entre custeio e benefício sempre esteve prevista nos programas previdenciários, pois já havia previsão da necessidade de identificação de fonte de custeio para criação, majoração e extensão de benefícios e serviços da seguridade social nos termos do artigo 195, § 5º da Constituição Federal²⁸⁸, o que demonstra que sempre houve a preocupação do constituinte sobre a necessidade do equilíbrio financeiro do sistema.

Para Cristina Mano,

O equilíbrio financeiro diz respeito a harmonia entre receitas e despesas da previdência. O equilíbrio atuarial estuda e dimensiona os riscos, quantifica as incertezas do futuro desenvolvendo critérios matemáticos para avaliar a implicação financeira de eventos futuros incertos.²⁸⁹

²⁸⁸ A denominada regra da contrapartida. “Conquanto não tenha sido inscrita no elenco inicial dos objetivos da seguridade social, temos considerado a diretriz estabelecida pelo art. 195, § 5º, que cognominamos regra da contrapartida, como sendo esse guide que, a certa altura da evolução da proteção social brasileira, foi necessário explicitar”. (BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo, Quartier Latin, 2004, p. 122.)

²⁸⁹ MANO, Cristina. **Para aprender “outras línguas”: atuária – novos desafios da profissão**. Cadernos de Seguros, Funenseg, v. 22, n. 115, nov. 2002, p. 19.

O equilíbrio deve ser analisado em curto e longo prazo. O equilíbrio financeiro é aquele de curto prazo comparando despesas e receitas presentes. No longo prazo, o equilíbrio relevante é o atuarial, que estima em valor presente o custo futuro de todo o passivo previdenciário daqueles que ainda não recebem benefício.

O regime financeiro do atual modelo previdenciário público de financiamento adotado é o de repartição, com benefícios definidos. Assim, os contribuintes de hoje pagam os atuais benefícios, razão pela qual é necessário um equilíbrio entre as contribuições previdenciárias e as despesas dos regimes. Como não há formação de reservas, o equilíbrio está relacionado com o comportamento da massa de segurados e de contribuintes ao longo do tempo, pois a previdência é uma relação de longo prazo, razão pela qual a solidariedade é fundamental para o equilíbrio financeiro e atuarial.

O equilíbrio financeiro refere-se à inexistência de déficits no confronto entre as receitas e despesas operacionais assumidas pelo regime previdenciário, enquanto o equilíbrio atuarial relaciona-se a uma visão adequada da realidade dos riscos segurados em face dos recursos aportados pelo segurado, considerados esses aspectos ao longo do tempo.²⁹⁰

A apuração do equilíbrio atuarial é muito importante para aferir a capacidade do sistema de se sustentar e permitir a avaliação do impacto dessa política e eventual necessidade de ajustes, sobretudo para não transferir às próximas gerações os custos insustentáveis gerados pela atual geração. Para tanto, a modalidade de benefício definido permite antecipar contabilmente as despesas e estimar quanto seria necessário hoje para garantir o pagamento de todos os benefícios presentes e futuros.

Diante da longevidade populacional, o equilíbrio financeiro e atuarial deve ser uma grande preocupação para a previdência social, pois o aumento da expectativa de vida impacta diretamente o tempo de recebimento dos benefícios previdenciários. À medida que as pessoas vivem mais, os sistemas de aposentadoria precisam lidar com um maior número de beneficiários e por um período mais prolongado, o que exige ajustes na arrecadação e na distribuição dos recursos para garantir a sustentabilidade do sistema.

²⁹⁰ JORGE, Társis Nametala Sarlo. **Teoria Geral do direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 209.

A necessidade de conciliação entre o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema e a preservação de direitos (e suas expectativas) é uma demanda complexa, sendo, contudo, impossível a nulificação de um aspecto para a prevalência do outro²⁹¹.

A adoção de mudanças nos sistemas previdenciários torna-se crucial diante do envelhecimento populacional, pois, sem reformas adequadas, pode haver um desequilíbrio entre as contribuições ativas da população economicamente ativa e os pagamentos das aposentadorias. Esse desafio é ainda mais evidente em países que adotam o regime de repartição simples, no qual as contribuições dos trabalhadores ativos financiam diretamente as aposentadorias dos inativos. Com uma base de contribuintes cada vez menor e um número crescente de aposentados, torna-se inevitável a necessidade de ajustes para evitar déficits previdenciários.

Portanto, a adoção de ações de políticas públicas não pode desestruturar os pilares da solidariedade entre as gerações, colocando em risco os mecanismos de proteção social, tais como os benefícios previdenciários. Fundamentalmente, a efetivação das necessárias mudanças de proteção social, dependerá não só do crescimento da economia, como também e principalmente, da evolução do emprego e da inserção da população no mercado de trabalho.

A efetivação da previsão de gastos da seguridade social deve seguir o plano de custeio, cujo conteúdo prevê receitas e despesas que são estabelecidas através de avaliações atuariais que preservem o equilíbrio financeiro.

O art. 273 do Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973, que aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social no Brasil, definiu que o Plano de Custeio consistirá em um conteúdo de normas e previsões de despesas e receitas, estabelecidas com base em avaliações atuariais e destinadas à planificação econômica do regime e seu conseqüente equilíbrio técnico-financeiro.

Atualmente, o Plano de Custeio da Seguridade Social é regido pela Lei n. 8.212, de 1991, que, todavia, não apresenta as características técnicas de uma

²⁹¹ HORVATH JÚNIOR, Miguel; MEDICI, Fernando Henrique. **Direitos Previdenciários e o Princípio da Justiça Intergeracional**. In: Nova Perspectiva no Direito Previdenciário. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2021, p. 92.

planificação econômica do regime e nem a busca do equilíbrio técnico-financeiro do sistema.²⁹²

Para Wagner Balera²⁹³, a Lei n. 8.212, de 1991, só define algumas das contribuições sociais e estabelece outras disposições, mas no rigor da expressão não se pode dizer que essa lei contenha um plano de custeio.

Com o fim de saber se o sistema de contribuição efetiva a distribuição de renda, foram produzidos diversos trabalhos por economistas tendo como objeto de estudo as denominadas Taxas Internas de Retorno – TIRs, de diversos grupos intra e intergeracionais.

Constatou-se que a sustentabilidade do sistema público de previdência social, em termos de distribuição de rendas, se mostra mais vantajoso em relação aos sistemas privados previdenciários. As razões desta constatação foram apontadas por Luís Eduardo Afonso e Reynaldo Fernandes dos apontamentos escritos por Diamond²⁹⁴, extraídas a seguir:

Para se analisar os sistemas previdenciários públicos, cuja função básica é funcionar como seguro social, antes é necessário compreender as razões que justificam sua existência. A primeira é a ocorrência de falhas de mercado, que prejudicariam a acumulação de ativos ao longo da vida ativa. A segunda é a possibilidade de os indivíduos subpouparem, seja por miopia, como aponta Feldstein (1985), seja por racionalidade, pois sabem que sociedade lhes proporcionará meios mínimos de sobrevivência durante a velhice, conforme argumento de Veall (1986). A terceira razão são os ganhos de eficiência que um sistema público compulsório teria em relação aos fundos privados, por não ter os custos de atração de novos segurados. Finalmente, a quarta razão com a qual este trabalho guarda relação mais estreita, é a possibilidade de execução de políticas públicas de cunho distributivo, em termos intra e intergeracionais. Portanto, fica evidente que a Previdência Social pode desempenhar concomitantemente múltiplas funções, como a realocação intertemporal de recursos (a priori atuarialmente neutra) e a distribuição de renda, obrigatoriamente não neutra.²⁹⁵

Em razão do envelhecimento populacional e da redução da natalidade, os modelos de previdência social têm buscado, com maior dedicação, instrumentos

²⁹² HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito Previdenciário. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022, p. 666.

²⁹³ BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 120.

²⁹⁴ DIAMOND, Peter A. **A framework for social security analysis**. Journal of Public Economics, v. 8, n. 3, p. 275-298, 1977.

²⁹⁵ AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo. **Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil**. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/971/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

de equilíbrio para o financiamento, os quais demandam elevada apreciação matemática de reservas, fundos e encargos futuros.

Assim, a sustentabilidade da previdência social depende de uma gestão eficiente e de reformas estruturais que garantam a equidade intergeracional, garantindo que tanto os atuais aposentados quanto as futuras gerações possam usufruir de um sistema previdenciário estável e seguro.

5.2 O financiamento dos sistemas previdenciários

O financiamento dos sistemas previdenciários é um dos pilares para a sustentabilidade a longo prazo, especialmente diante das mudanças demográficas. Os modelos tradicionais de financiamento incluem o sistema de repartição, onde as contribuições dos trabalhadores ativos financiam os benefícios dos aposentados, e o sistema de capitalização, onde cada indivíduo acumula suas próprias economias para a aposentadoria. Desafios como o aumento da longevidade e a redução da taxa de natalidade exigem reformas nos modelos de financiamento, incluindo possíveis combinações de ambos os sistemas e a busca por fontes alternativas de receita, como tributações específicas ou incentivos à poupança privada.

Na forma estruturada pela Constituição Federal de 1988²⁹⁶, tem-se um sistema misto de financiamento da seguridade social que se consolida de forma direta e indireta, onde parte dos recursos advém dos orçamentos públicos – da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – e a outra parte das receitas provém da arrecadação de contribuições com destinação específica, direcionada ao custeio da seguridade social.

O financiamento por toda a sociedade projeta-se como universalidade do custeio da seguridade social e justifica que as respectivas contribuições ostentem uma referibilidade ampla, total.²⁹⁷

²⁹⁶ Segundo o artigo 195 da Constituição, a seguridade social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, quer através de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quer através de contribuições sociais, (I) a cargo das empresas, incidentes sobre os salários e demais rendimentos do trabalho, a receita ou o faturamento e o lucro, (II) a cargo dos trabalhadores e demais segurados da previdência social, incidentes sobre os salários e demais rendimentos do trabalho, (III) sobre a receita de concursos de prognósticos, (IV) sobre bens ou serviços importados, e (V) sobre bens e serviços.

²⁹⁷ PAUSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p.118.

As contribuições dos trabalhadores e demais segurados da previdência social e as contribuições patronais são receitas de arrecadação afetadas ao pagamento dos benefícios e prestação de serviços do regime geral de previdência social, conforme o artigo 167, inciso XI, da Constituição²⁹⁸. Assim, dentro da perspectiva orçamentária, as receitas previdenciárias são inflexíveis, pois enquanto afetadas, não poderiam, em regra, ter destinação diversa do cofre da previdência social, mais apropriadamente, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Para Wagner Balera,

[...] ainda que haja uma parcela do financiamento previdenciário que advirá dos orçamentos das diversas pessoas políticas (artigo 195, *caput*), os maiores responsáveis pelo custeio do sistema prosseguem sendo os trabalhadores e os empregadores.²⁹⁹

Instituído por força da Emenda Constitucional n. 20, de 1998, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial demonstra a necessidade de manutenção da correlação entre benefício e custeio, a fim de que fique assegurada a estabilidade do próprio sistema.

Embora não houvesse previsão expressa no texto constitucional de 1988, a lógica do equilíbrio entre custeio e benefício sempre esteve prevista nos programas previdenciários, pois já havia previsão da necessidade de identificação de fonte de custeio para criação, majoração e extensão de benefícios e serviços da seguridade social nos termos do artigo 195, § 5º da Constituição Federal, o que demonstra que sempre houve a preocupação do constituinte sobre a necessidade do equilíbrio financeiro do sistema.

Para Cristina Mano,

O equilíbrio financeiro diz respeito a harmonia entre receitas e despesas da previdência. O equilíbrio atuarial estuda e dimensiona os riscos, quantifica as incertezas do futuro desenvolvendo critérios matemáticos para avaliar a implicação financeira de eventos futuros incertos.³⁰⁰

²⁹⁸ CF, Art. 167. São vedados:

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

²⁹⁹ BALERA, Wagner. **Contribuições Destinadas ao Custeio da Seguridade Social**. Cadernos de Direito Tributário, São Paulo, n. 49, p. 110-120, 1990.

³⁰⁰ MANO, Cristina. **Para aprender “outras línguas”: atuária – novos desafios da profissão**. Cadernos de Seguros, Funenseg, v. 22, n. 115, nov. 2002, p. 19.

O equilíbrio deve ser analisado em curto e longo prazo. O equilíbrio financeiro é aquele de curto prazo comparando despesas e receitas presentes. No longo prazo, o equilíbrio relevante é o atuarial, que estima em valor presente o custo futuro de todo o passivo previdenciário daqueles que ainda não recebem benefício.

O modelo previdenciário público adotado é o de repartição, com benefícios definidos. Assim, os contribuintes de hoje pagam os atuais benefícios, razão pela qual é necessário um equilíbrio entre as contribuições previdenciárias e as despesas dos regimes. Como não há formação de reservas, o equilíbrio está relacionado com o comportamento da massa de segurados e de contribuintes ao longo do tempo, pois a previdência é uma relação de longo prazo, razão pela qual a solidariedade é fundamental para o equilíbrio financeiro e atuarial.

A apuração do equilíbrio atuarial é muito importante para aferir a capacidade do sistema de se sustentar e permitir a avaliação do impacto dessa política e eventual necessidade de ajustes, sobretudo para não transferir às próximas gerações os custos insustentáveis gerados pela atual geração.

Para tanto, a modalidade de benefício definido permite antecipar contabilmente as despesas e estimar quanto seria necessário hoje para garantir o pagamento de todos os benefícios presentes e futuros.

Diante da longevidade populacional, o equilíbrio financeiro e atuarial deve ser uma grande preocupação para a previdência social, em especial porque a adoção de mudanças nos sistemas previdenciários é de crucial importância diante do envelhecimento populacional.

Todavia, a adoção de ações de políticas públicas não pode desestruturar os pilares da solidariedade entre as gerações, colocando em risco os mecanismos de proteção social, tais como os benefícios previdenciários.

Fundamentalmente, a efetivação das necessárias mudanças de proteção social, dependerá não só do crescimento da economia, como também e principalmente, da evolução do emprego e da inserção da população no mercado de trabalho.

5.3 As receitas da seguridade social

Além das receitas previstas no art. 195 da Constituição Federal, o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, instituído pela Lei n. 8.212, de 1991, traz também outras fontes de custeio³⁰¹, as quais fornecem recursos adicionais ao sistema securitário.

São, porém, as contribuições sociais previstas no art. 195 do texto constitucional que constituem a maior fonte de receitas da seguridade social. Não obstante a outorga de ampla competência para a criação de contribuições sociais, a Constituição Federal foi além e outorgou competência específica à União para a criação de contribuições sociais para custeio do sistema de seguridade social. Assim, o referido art. 195 da Carta Constitucional determina materialidades de possível tributação e estabelece regime jurídico próprio a essas contribuições, em especial porque as contribuições sociais deverão sempre se prestar ao custeio de ações de assistência social saúde e previdência.

As contribuições para custeio do sistema de seguridade social são, portanto, espécie do gênero contribuições sociais, fato esse que implica na obediência aos princípios e regras inerentes ao sistema tributário nacional, de forma a adequar suas características próprias ao regime jurídico tributário.

Na Constituição Federal de 1988, houve uma divisão das contribuições sociais, conforme definido no art. 149³⁰², com forte semelhança com a Carta de 1969, ampliando-se as contribuições sociais, que não são limitadas ao

³⁰¹ Lei n. 8.212, de 1991, Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social: I - as multas, a atualização monetária e os juros moratórios; II - a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros; III - as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens; IV - as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras; V - as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais; VI - 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal; VII - 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal; VIII - outras receitas previstas em legislação específica. Parágrafo único. O agente operador do Seguro Obrigatório para Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito (SPVAT) poderá repassar à Seguridade Social percentual, a ser estabelecido em decreto do Presidente da República, de até 40% (quarenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS), para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito. (Redação dada pela Lei Complementar nº 207, de 2024)

³⁰² Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

financiamento da previdência social, como previsto no texto de 1969. Verifica-se que existem diversos recursos que formam, portanto, o instrumental financeiro apto a dar sustentação financeira ao Sistema de Seguridade Social. Os recursos são instrumentais em relação ao objetivo a atingir.³⁰³

A matriz tributária nacional, em relação às contribuições sociais destinadas à Seguridade Social, conta com uma diversidade de base de financiamento que, em conjunto, e não de forma separada, e sempre solidário, devem financiar as políticas públicas nas áreas da saúde, previdência e assistência social, de forma que se complementem mutuamente. Tais políticas não podem ser vistas de forma isolada e a miopia se agrava diante dos importantes desafios que permeiam o Estado de Bem-Estar Social diante dos novos riscos da pós-modernidade.

O sistema de seguridade social é, pois, permeado por diversos princípios que devem refletir sobre a tributação por meio dessas contribuições. Esses princípios se valem a estabelecer critérios para determinação de vários aspectos da sua regra matriz de incidência. Os princípios gerais, previstos nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal, são igualmente aplicáveis também ao subsistema da previdência social.

Referente ao custeio da seguridade social, foram previstos a equidade na forma de participação no custeio, com abrangência implícita da capacidade contributiva, a diversidade da base de financiamento, com o objetivo de diminuir o risco financeiro do sistema protetivo e a pré-existência do custeio. Em relação ao sistema contributivo, a regência se opera pela aplicação do princípio da solidariedade, da contributividade, da compulsoriedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, com previsão no art. 195 do comando constitucional.

5.4 Princípio da equidade: o risco como discrimen

Como corolário do princípio da isonomia e com previsão no art. 194, parágrafo único, inciso IV da Constituição Federal, a equidade pressupõe um critério de valoração justo, levando-se em conta a capacidade de cada contribuinte.

³⁰³ BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2014, p. 62.

O princípio da equidade na forma de participação no custeio é princípio tipicamente adotado nos regimes solidários de segurança social, representando a ideia de equilíbrio e valoração nas relações sociais, bem como na aplicação das normas jurídicas. É pautado no tratamento equilibrado e equânime daqueles que devem participar do financiamento da seguridade social e, tal qual o princípio da capacidade contributiva³⁰⁴ tem como parâmetro a capacidade econômica do contribuinte, dando igualdade tributária a contribuintes idênticos.³⁰⁵

Conforme Vicente Ráo,

[...] é um atributo direto que se constitui em particular aplicação do princípio da igualdade às funções do legislador. Não se pratica a equidade tão somente na aplicação judicial da lei aos casos concretos, mas também, na própria elaboração da lei.³⁰⁶

Revela-se, portanto, como verdadeiro desdobramento da igualdade contributiva, pois a participação dos contribuintes no custeio da seguridade social, que estejam em situações idênticas, deverá se situar no mesmo nível de carga tributária. A isonomia, principal garantia constitucional, a garantia das garantias, se expressa em termos de custeio, por intermédio da equidade.³⁰⁷

A igualdade ou isonomia é princípio constitucional³⁰⁸ que se traduz de modo amplo de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza e endereçado tanto ao legislador quanto ao aplicador da norma, não podendo resultar em privilégios ou discriminações arbitrárias, pois tratar com igualdade pressupõe o oferecimento das mesmas oportunidades.

O cerne do problema é a determinação de quais desigualdades merecem tratamento diferenciado. O que autoriza o discriminar é a diferença que as coisas

³⁰⁴ CF, Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

³⁰⁵ A capacidade contributiva é o instrumento encontrado pela tributação impositiva para equiparar contribuintes dotados de realidades econômicas distintas. Revela-se, assim, manifestação do princípio da igualdade.

³⁰⁶ RÁO, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 65.

³⁰⁷ BALERA, Wagner. **Incidências do INSS: contribuições sociais**. Revista de Direito Tributário, n. 85, 2002, p. 360.

³⁰⁸ CF, art. 5º, caput. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

possuam em si e a correlação entre o tratamento desequiparador e os dados diferenciais radicados nas coisas.³⁰⁹

A diferença referida é a qualidade intrínseca do indivíduo a ensejar diferenciado tratamento. Por esta qualidade, cujo conteúdo é indeterminável fora do contexto concreto, urge a necessidade da diferenciação de tratamento.

O *discrímen*, na qualidade de mero elemento diferenciador, não enseja, por si, só a incidência da norma de igualdade. Para tanto, é necessária sua conjugação com o adequado tratamento diferenciado concedido.

Por Bandeira de Mello,

[...] as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal relação não seja incompatível com interesses prestigiados pela Constituição.³¹⁰

Os contribuintes são chamados a participar do custeio da seguridade social por meio das contribuições que se destinam à manutenção dos benefícios concedidos pelo Estado para atendimento das necessidades sociais. O abastecimento do caixa do sistema de seguridade social depende de provisão financeira que garanta a cobertura de necessidades sociais cuja ocorrência é incerta. Essa provisão, aliás, nunca será exata, por incertas as sinistralidades.

A mensuração da tributação por meio de contribuições sociais deve se pautar pelo risco de necessidade social gerado pelo comportamento do contribuinte, ou seja, a relação entre a intensidade da tributação deve ser sopesada em razão da materialidade, na qual o risco é o elemento nuclear, pois é a única forma de garantir o abastecimento equitativo do sistema de seguridade social, considerando as prescrições constitucionais determinantes da regra da contrapartida.

Assim, o risco é verdadeiro fator a ser mensurado nas relações em que é necessária a provisão de recursos para responder por futura e incerta prestação.³¹¹ A equidade na participação no custeio é, portanto, o princípio

³⁰⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 34.

³¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 64.

³¹¹ SIMÕES, Thiago Taborda. **Contribuições sociais – Aspectos Tributários e Previdenciários**. São Paulo: Noeses, 2013, p.81.

informador da tributação mediante contribuições sociais, valendo-se do risco como elemento discriminador de contribuintes para fins de mensuração da carga incidente.

No que se refere ao regime financeiro adotado pelo sistema previdenciário, a equidade depende da forma de distribuição dos encargos financeiros que, em se tratando de regime de capitalização individual, será equânime apenas para o indivíduo. Porém, se o regime for de repartição, a distribuição dos encargos será feita entre diversos indivíduos, inclusive de gerações distintas,

Para PSZCZOL,

Um sistema de capitalização individual é, em princípio, equânime para o indivíduo. Teoricamente, se recebe de volta o que se pagou, acrescido dos rendimentos e descontadas as taxas de administração. Já em um sistema de repartição, existem uma série de transferências ou subsídios cruzados entre indivíduos de diversas gerações (intergeracionais) e da mesma geração (intrageneracionais). Ocorre, entretanto, que estas transferências não ocorrem necessariamente na direção 'correta' ou equânime, ou seja, dos indivíduos ou gerações de maiores rendimentos para as de menores rendimentos. É muito frequente a existência de um sem número de transferências perversas, onde os mais pobres acabam subsidiando os mais ricos, ou, pelo menos, os menos pobres.³¹²

O critério de equidade na cobrança de tributos, por excelência, é a progressividade, por meio da qual as alíquotas crescem de acordo com a capacidade contributiva. Isso proporciona um aumento não linear da arrecadação, garantindo que bases econômicas maiores gerem arrecadação proporcionalmente maior. Porém, no caso de maior capacidade contributiva, alíquotas diferenciadas e progressivas podem ser aplicadas, o que está em consonância com o princípio da equidade.

A Emenda Constitucional n. 20, de 1998, trouxe a possibilidade de adoção de alíquotas ou base de cálculo diferenciadas para as contribuições de seguridade social dos empregadores ou empresas, em virtude de duas situações específicas: a atividade econômica ou a utilização intensiva de mão de obra. A Emenda Constitucional n. 47, de 2005, alterou o dispositivo para acrescentar

³¹² PSZCZOL, Michel et al. **Alíquotas equânimes para um sistema de seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, v. 8, n. 1, p. 22, jan./fev./mar. 1997.

mais dois critérios: o porte da empresa e a condição estrutural do mercado de trabalho.

Como as atividades econômicas dos contribuintes é muito diversificada, torna-se impossível estabelecer as mesmas regras tributárias para todos sem prejudicar a isonomia.³¹³ Alguns preceitos que integram o ordenamento também podem apresentar fundamentos legítimos para tratamento diferenciado, mesmo com relação a imposições cujo produto da arrecadação será destinado à saúde, assistência e previdência social.

Se a atividade do empregador gera contingências sociais que deflagram a atividade estatal de seguridade, pela qual são prestados aos trabalhadores benefícios e serviços sociais, por consequência que essas utilidades específicas devem ser custeadas também de modo especial pelos empregadores.

Em todas as hipóteses, o elemento central de discrimen é o risco, pois aqueles que submetem os segurados a maiores riscos devem arcar com maiores alíquotas ou bases de cálculo, na forma do permissivo constitucional. Quanto maior o risco da atividade, do ponto de vista da seguridade social – isto é, saúde, previdência social e assistência social -, maior deve ser a contribuição.³¹⁴

A Emenda Constitucional n. 103, de 2019, deu nova redação ao dispositivo³¹⁵, acrescentando a progressividade das alíquotas para as contribuições incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro, que antes eram apenas sobre a folha de salários. A referida Emenda estabeleceu a possibilidade de adoção de alíquotas progressivas da contribuição, tanto dos segurados do regime geral, quanto para os servidores públicos, nos termos, respectivamente, do inciso II do artigo 195³¹⁶ e do parágrafo primeiro do artigo

³¹³ PETRY, Rodrigo Caramori. **A seguridade social e seu financiamento: contribuições sociais e seus impostos vinculados.** Revista Tributária e de Finanças Públicas n. 86. São Paulo: RT, 2009, p. 2157.

³¹⁴ BALERA, Wagner. XV Congresso Brasileiro de Direito Tributário – Mesa de Debates “H”: **Contribuições – Constitucionalidade – transcrições.** Revista de Direito Tributário, n. 85, 2002, p. 166.

³¹⁵ CF, Art. 195. § 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das alíneas "b" e "c" do inciso I do caput. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

³¹⁶ CF, Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo

149³¹⁷ ambos da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019.

Portanto, a equidade é signo da Justiça Distributiva.

5.5 Princípio da diversidade da base de financiamento

Com o objetivo de diminuir o risco financeiro do sistema protetivo, bem como abastecer o sistema com recursos que possam lhe dar segurança e estabilidade, o art. 194, § único, inciso VI, em consonância com o art. 195, caput e incisos, ambos da Constituição Federal, prevê diversidade da base de custeio, a fim de permitir que as políticas públicas de seguridade social sejam financiadas por diversas formas de arrecadação, sejam tributárias ou não.

A diversidade da base de financiamento significa que o legislador pode buscar múltiplas fontes de custeio, comprometido tão somente com a técnica protetiva desejada, acrescentando que a origem desse princípio decorre de uma constatação histórica: desde a Lei Eloy Chaves, de 1923, a previdência social busca a pluralidade de recursos, na tentativa de definir o seguro social com a participação do indivíduo e da sociedade.

Na Constituição de 1934 já estava assegurado o princípio da tríplice forma de custeio ao estabelecer a “instituição de previdência mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente do trabalho ou morte”.

Entretanto, o modelo de financiamento originário se mostrou insuficiente para custear a realidade de um sistema de seguridade social, impondo-se a diversificação do financiamento da seguridade que possa amparar os gastos e a manter o equilíbrio financeiro do sistema, bem como para se alcançar os fins últimos da ordem social que são o bem-estar e a justiça sociais.

Além das fontes de custeio mencionadas no art. 195 da Constituição Federal, outras poderão ser instituídas por lei complementar, desde que não

contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

³¹⁷ CF, Art. 149. § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

sejam cumulativas nem tenham idêntico fato gerador ou base de cálculo de imposto previsto no artigo 195, § 4º, da Constituição Federal.³¹⁸

Quanto maior o número de fontes de recursos, menor será o risco de a seguridade social sofrer, inesperadamente, grande perda financeira. Assim, o legislador é obrigado a formatar o financiamento da seguridade da forma mais ampla possível, com a cobrança de contribuições sociais incidentes sobre diversas bases contributivas.

Para Wagner Balera,

A diversificação das bases de financiamento objetiva a adequação do esquema de custeio da seguridade social à evolução da atividade econômica, permitindo a apreensão de novos signos de riqueza que melhores resultados tragam para o sistema protetivo sem afetarem, por outro turno, a atividade produtiva provocando recessão e desemprego.³¹⁹

Os fatos sobre os quais incidirão as contribuições são as manifestações dos signos de riqueza que podem ser objeto de tributação, tendo como elemento relevante a sua afetação aos respectivos objetivos.

A reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019, deu nova redação ao princípio da diversidade da forma de financiamento, para inserir um necessário plano de contas contábeis, específico para cada área da seguridade social: saúde, assistência e previdência social, buscando identificar, para cada qual, os recursos recebidos e as despesas vertidas.³²⁰

A diversidade é importante, mas é preciso refletir sobre a necessidade de ampliá-la ainda mais no futuro. As transformações sociais e econômicas do século XXI tornam cada vez mais difícil a subsistência dos modelos rígidos de relações de trabalho e produção, estrutura sobre a qual está alicerçada a política de custeio da seguridade.

Para Miguel Horvath Júnior,

A taxaço do futuro da proteço social necessita que o estado redesenhe as políticas tributárias, principalmente quanto à sua concretizaço e eficácia, a fim de que todas as mudanças

³¹⁸ CF, Art.195. § 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenço ou expanso da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

³¹⁹ BALERA, Wagner. **Noço Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 123.

³²⁰ CF, Art. 194. VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a açoes de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

apontadas tragam resultados desejáveis para várias searas vinculadas à promoção da proteção social, essencialmente, a previdência social.³²¹

A previdência social e a seguridade social como um todo, são um compromisso do Estado brasileiro com uma sociedade mais justa e solidária. Cabe à essa mesma sociedade rediscutir não apenas as regras dos benefícios sociais, mas também o modelo de financiamento do programa. Tão importante quanto uma reforma estrutural da previdência social é a reforma do nosso sistema tributário, altamente regressivo e burocrático.

³²¹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024, p. 198.

6 A SUSTENTABILIDADE INTERGERACIONAL DA PREVIDÊNCIA

O equilíbrio financeiro da previdência social, discutido no capítulo anterior, depende não apenas de fontes de financiamento sólidas, mas também de um pacto entre gerações que garanta a continuidade do sistema ao longo do tempo. A longevidade crescente e as transformações demográficas exigem um modelo previdenciário sustentável, capaz de atender às necessidades da população idosa sem comprometer os direitos das futuras gerações.

Nesse contexto, a solidariedade intergeracional se apresenta como um princípio fundamental, assegurando que os trabalhadores em atividade contribuam para financiar os benefícios dos aposentados, em um ciclo contínuo de proteção social. No entanto, esse modelo tem sido desafiado por mudanças econômicas, pelo envelhecimento populacional e por reformas que buscam reequilibrar as contas do sistema.

A sustentabilidade intergeracional refere-se à capacidade de os sistemas previdenciários atenderem às demandas das gerações atuais sem comprometer as necessidades das futuras. Com o aumento da longevidade, surgem desafios como o crescimento do déficit previdenciário, a necessidade de reformas estruturais e o risco de desigualdade intergeracional.

Neste capítulo será examinada a sustentabilidade intergeracional da previdência social, abordando o princípio da solidariedade, as principais reformas previdenciárias e os impactos das mudanças econômicas e demográficas. A análise do Censo Demográfico de 2022 e da nova expectativa de vida fornece dados essenciais para compreender os desafios futuros e pensar em estratégias que garantam um sistema previdenciário justo e viável para todas as gerações.

6.1 Princípio da solidariedade

A solidariedade, consagrada como princípio estrutural, está inscrita no inciso I do artigo 3º, da Constituição Federal, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: Construir uma sociedade livre, justa e solidária. Tal como concebido no ordenamento jurídico constitucional, o sistema de seguridade social brasileiro pauta-se em uma ideia de solidariedade

inerente ao chamado Estado Providência e à luz da social democracia. Não se confunde, portanto, com os ideais de solidariedade e fraternidade pautados na ideia de igualdade entre os seres humanos.

O termo Solidariedade origina-se do latim *solidarium*, que vem de *solidum*, *soldum*, significando aquilo que é inteiro, compacto.³²²

O sistema de seguridade social brasileiro é dotado de um princípio estrutural de solidariedade fiscal, que assume relevo no âmbito do custeio da seguridade social, porquanto a Constituição dispõe expressamente em seu artigo 195, caput, que “a seguridade social será financiada por toda a sociedade”. Tem-se, portanto, a solidariedade financeira como um dos postulados da seguridade social, cuja referibilidade ampla autoriza que toda a sociedade seja chamada ao seu custeio.

Na solidariedade reside a fonte da equidade social, uma vez que fundada na responsabilidade coletiva e recíproca que vincula os membros da sociedade entre si, entre as gerações de trabalhadores, tendo por fim a realização de justiça social, bem-estar e redução de desigualdades sociais. Toda a sociedade financia a seguridade social, seja por meio das contribuições, seja por meio de dotação orçamentária específica. Assim, todos devem ser solidários para termos uma sociedade mais justa e fraterna e, portanto, não é possível a existência da seguridade social sem a solidariedade”.³²³

Também denominado de solidarismo, ou mutualismo, é derivado da própria natureza do direito social e dá alicerce ao sistema securitário, proporcionando a distribuição de riquezas, já que proporciona a transferência de recursos obtidos com as contribuições de toda a sociedade, em prol daqueles sobre os quais recaiam os infortúnios, deflagrando, assim, o mecanismo de proteção descrito na norma.

A solidariedade social é o vetor axiológico das contribuições sociais previdenciárias, pelo fato de que estas têm como conceito básico o de solidariedade em relação aos demais membros do grupo de beneficiários dos sistemas respectivos. Por se propor universal, o Estado e a sociedade devem

³²² NABAIS, José Casalta. **Solidariedade social, cidadania e direito fiscal**. GRECO, Marco Aurélio (Org.). Solidariedade social e tributação. São Paulo: Dialética, 2005. p. 111.

³²³ CRUZ, Raimundo Nonato Bezerra. **Pensão por Morte no Direito Positivo Brasileiro**. São Paulo: Livraria Paulista, 2003, p. 19.

buscar condições dignas de vida a todas as pessoas, independentemente de suas condições pessoais. A condição humana coincide com a condição de quem trabalha, para além do trabalho subordinado³²⁴.

Analisada sob o prisma do sistema previdenciário, a solidariedade exige papel ativo do Estado e da sociedade para proteção das contingências sociais, garantindo dignidade aos trabalhadores e seus dependentes. O princípio não se limita a reconhecer direitos dos indivíduos perante o Estado e a sociedade, mas reconhece a necessidade de compartilhamento dos riscos e auxílio mútuo entre todos os integrantes do sistema com maior participação daqueles que podem contribuir mais.

Consigna José Manuel Almansa Pastor³²⁵ que na seguridade social “[...] os meios financeiros procedem da contribuição geral suportada por todos os membros da sociedade, segundo sua capacidade econômica”. (Tradução livre)³²⁶

Por conseguinte, a solidariedade importa na contribuição dos segurados para a manutenção do sistema, o que não significa que necessariamente possam usufruir dos benefícios, como é o caso em que o indivíduo recolhe contribuição durante muitos anos sem jamais ter gozado de qualquer benefício e falece sem deixar dependentes. É o princípio da solidariedade que permite que uma pessoa se aposente por invalidez no primeiro dia de trabalho, sem ter qualquer contribuição recolhida para o sistema.³²⁷

Partindo da premissa que os riscos sociais passam a constituir interesse social de toda a sociedade, infere-se que a sociedade não poderá deixar de ser solidária quando qualquer de seus membros é atingido por um determinado risco que lhe ameace a subsistência, sobretudo quando se tratar do risco social que decorre do implacável processo de envelhecimento, que é a idade avançada, com as deficiências dela decorrentes.

Para Armando de Oliveira Assis,

O risco social é o perigo, é a ameaça a que fica exposta a coletividade diante da possibilidade de qualquer de seus

³²⁴ PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 32.

³²⁵ PASTOR, José Manuel Almansa. **Derecho de la Seguridad Social**. Madri: Technos, 1991, p. 61.

³²⁶ Texto original: “[...] los médios financeiros proceden de la contribución general aportada por todos los membros de la sociedade según su capacidade económica”.

³²⁷ DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da previdência social**. São Paulo: LTr, 2011, p. 33.

membros, por esta ou aquela ocorrência, ficar privado dos meios essenciais à vida, transformando-se, destarte, num nódulo de infecção no organismo social que cumpre extirpar.³²⁸

O seguro social é compulsório, *ope legis*, e não meramente contratual, mas público, coletivo, mediante contribuição, e que visa cobrir o risco social decorrente da idade avançada, no caso específico da previdência social direcionada às pessoas idosas.

O princípio da solidariedade pode ser analisado sob a ótica horizontal, (pacto intrageracional) e na forma vertical (pacto intergeracional).³²⁹

6.2 A solidariedade intergeracional

A solidariedade dotada de compulsoriedade é o principal instrumento do Estado para avocar, nesse modelo social, a incumbência de realizar a justiça social, uma vez internalizada no ordenamento, pela Constituição Federal de 1988. A justiça social é, portanto, o fim visado pelo sistema, instrumentalizada pela solidariedade social.

Mesmo no contexto da sociedade de risco, o Estado social não é somente a segurança, mas também o bem-estar, o qual demanda ações concretas visando a justiça social. Vale dizer, o bem-estar é uma mais-valia frente à segurança, que é requisito minimamente necessário para a redução das desigualdades, mas a segurança, apesar de importante na sociedade de risco, não exaure as finalidades da proteção social.

A solidariedade, tal como prevista no artigo 3º da Constituição Federal, é de natureza ética e jurídica, servindo, no direito positivo, como justificativa ético-jurídica da capacidade contributiva³³⁰, dando nova fundamentação às relações tributárias, além de subsidiar modelos de proteção social, fundados na ideia de

³²⁸ ASSIS, Armando de Oliveira. **Em Busca de uma Concepção Moderna de Risco Social**. Revista de Direito Social, v. 14, 2004, p. 149-173. (O artigo de Armando de Oliveira Assis, intitulado "Em busca de uma concepção moderna de risco social", foi originalmente publicado na "Revista Industriários", volume 18, em dezembro de 1950, e posteriormente republicado na "Revista de Direito Social", número 14, em 2004).

³²⁹ Alguns autores chamam de pacto ou compromisso geracional e outros denominam intergeracional. A perspectiva é a mesma, no sentido de declarar o compromisso entre as gerações, sendo muito utilizado no direito ambiental e previdenciário, estabelecendo a obrigação de manutenção de um sistema de proteção saudável e equilibrado para as próximas gerações.

³³⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade?** In: GRECO, Marco Aurélio & GODOI, Marciano Seabra de (org.). Solidariedade Social e Tributação. São Paulo: Dialética, 2005, p. 198.

inclusão. Afinal, a solidariedade social é que constitui os liames que mantêm os homens unidos³³¹.

A justiça intergeracional consiste, a priori, na busca de instrumentos de preservação de bem-estar para todas as gerações, sem prejuízo para nenhuma delas. No entanto, ainda que se admita sua existência, os critérios de aferição e ação, especialmente pela inclusão de diversas variáveis, como inflação e desequilíbrios intrageracionais, dificultam consensos sobre a matéria.

A solidariedade intergeracional é a que justifica a cobrança de contribuições sociais relacionadas à previdência social, assim como a universalidade das prestações de seguridade social e a manutenção pelo Estado de um sistema de prestações públicas na área do direito social, independentemente de qualquer prestação por parte dos beneficiados.³³²

Os aspectos distributivos da previdência social possuem duas dimensões: a intrageracional, na qual se encontram pessoas de uma mesma coorte, mas com características diferenciadas, representando a redistribuição de renda entre as populações; e a intergeracional, onde se situam grupos de coortes distintas, nascidas em momentos diversos, sendo que uma geração deve trabalhar para pagar os benefícios das gerações passadas.

A compreensão da interligação necessária entre as gerações e o funcionamento equilibrado do sistema, exige a compreensão dos princípios constitucionais aplicáveis à previdência social, quais sejam, a contributividade, a compulsoriedade e o equilíbrio financeiro e atuarial³³³, que se caracterizam como os fundamentos teóricos da exigência da solidariedade intergeracional.

Para Dal Bianco³³⁴, a contributividade reforça a existência e necessidade da solidariedade intergeracional, e sem a qual não haverá receita. Não se trata apenas de um princípio da previdência, mas também de uma característica intrínseca à sua natureza: significa que o indivíduo que participa do sistema

³³¹ DUGUIT, Leon. **Fundamentos do Direito** (tradução de Márcio Pugliesi). São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 40.

³³² PAUSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p.117.

³³³ CF. Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

³³⁴ DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da previdência social**. São Paulo: LTr, 2011, p. 117.

previdenciário deve contribuir financeiramente para o sistema para ter, futuramente, acesso aos benefícios.

No que se refere à compulsoriedade, como decorrência do princípio da universalidade, essa natureza é necessária para que se institua um sistema verdadeiramente solidário, sem a qual alguns ficariam desprotegidos, enquanto outros arcariam com os ônus do financiamento do sistema. Se o sistema tivesse o caráter volitivo, cada indivíduo poderia decidir por si próprio se participaria ou não do sistema, comprometendo a viabilidade da proteção social. Se o sistema fosse opcional, se cada indivíduo decidisse se participaria ou não, estaria quebrado o vínculo da Solidariedade Social, impossibilitando a distributividade e a Solidariedade entre gerações que lhe são inerentes.³³⁵

O caráter obrigatório do sistema público de previdência se justifica pelo fato de que não se pode permitir o livre arbítrio do indivíduo, ainda que este não se importe em ser previdente. A solidariedade para um seguro coletivo pelo garantido pelo esforço da sociedade como um todo, e isso só é possível por meio da compulsoriedade na realização da contribuição.

Por outro lado, e independentemente da função social que desempenham os programas de redistribuição de renda no Brasil, em especial o benefício de prestação continuada previsto na Lei n 8.742, de 1993, há um agravante na situação das contas da previdência social e, conseqüentemente, o desequilíbrio do seu custeio, pelo fato de que as pessoas que recebem esses benefícios deixam de contribuir para a previdência social, por ser financeiramente mais vantajoso se valer, no futuro, do benefício assistencial.

Nesse mesmo viés, pessoas mais ricas não são incentivadas a se filiarem à previdência, direcionando seus rendimentos à previdência complementar ou mesmo investimentos no mercado financeiro.³³⁶

Diante desse contexto, a possibilidade do necessitado de esperar auxílio do Estado, com maior dignidade, e não dos demais componentes do corpo social, é o principal atributo do *Welfare State*. Por fim, não haveria o equilíbrio financeiro e atuarial sem a contributividade e a compulsoriedade do sistema

³³⁵ DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da previdência social**. São Paulo: LTr, 2011, p. 56.

³³⁶ DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da previdência social**. São Paulo: LTr, 2011, p. 59.

público, ao contrário da previdência privada, dado o caráter volitivo e individualista que permeia outras formas de poupanças realizadas na forma dos sistemas de capitalização privados.

6.3 As reformas previdenciárias no sistema intergeracional

O direito intergeracional é um direito fundamental das futuras gerações. Assim, o cumprimento do direito fundamental ao pacto intergeracional deve ser realizado em um debate tecnicista que equilibre os interesses das gerações futuras, sem sucumbir os planos progressivos da atual geração. No entanto, o *locus* dos direitos das pessoas idosas, tanto na Constituição Federal como nas leis e nas políticas públicas, sempre foi polêmico, pois se levam em conta não só as relações intergeracionais, mas também as relações com o mercado e as representações sociais da velhice.

Embora a dimensão intergeracional do problema das reformas seja manifesta, não é certamente a única em causa, nem mesmo talvez política e socialmente a mais importante. Escolher entre um sistema público ou privado, entre um sistema (parcialmente) obrigatório ou não, entre uma uniformização ou não dos regimes dos trabalhadores dos setores público e privado são tantas outras questões cruciais³³⁷.

Questões sempre debatidas no âmbito das reformas é aquela que envolve a mudança de um sistema de repartição para um sistema de capitalização. Na repartição, a geração ativa paga os benefícios da geração inativa que, ao mesmo tempo, está na idade de se aposentar. Da mesma forma, a geração ativa espera que a geração sucessora faça a mesma coisa quando ela chegar na idade da aposentadoria. Em outras palavras: no regime de repartição, os segurados contribuem, em regra, para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Dentro deste regime se encontra o pacto intergeracional, isto é, os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício.

De um lado a geração *baby-bust*, nascida na segunda metade dos anos de 1970, quando já se havia iniciado a queda na natalidade, e cuja taxa de

³³⁷ GOSSERIES, Axel. **Pensar a justiça entre as gerações**. Coimbra: Almedina, 2015, p.199.

atividade é menor durante a vida devido ao desemprego e a pré-aposentadoria. De outro lado, a geração que a precedeu, a *baby-boom*, nascida no pós-guerra que, com o aumento da longevidade, amplia a proporção dos aposentados.

Se conservados os mesmos padrões de aposentadoria (duração, nível de contribuição, idade média efetiva da aposentadoria, valor dos benefícios), é possível prever um aumento do peso do financiamento da geração *baby-boom* que terá que ser suportado por uma geração reduzida de ativos provenientes dos *baby-bust*³³⁸.

Como já dito anteriormente e, neste contexto apenas se reforça, o regime de repartição tem sido muito criticado pelos economistas por ser extremamente influenciado pelo envelhecimento da população, pois, à medida que se observa a inversão da pirâmide etária, um maior número de pessoas idosas irá depender de um menor número de jovens para a manutenção de seus benefícios. A demográfica é, pois, a maior crise do pacto intergeracional.

Na capitalização, cada geração faz a sua própria reserva enquanto está na idade ativa, a fim de financiar seu próprio benefício quando estiver na idade da aposentadoria. No sistema de reforma por capitalização não será mais sensível às evoluções demográficas e do mercado de emprego.³³⁹

Essa afirmação parte do princípio de que uma geração faz aportes financeiros apenas para garantir a sua própria velhice, e dependerá da economia quando os valores serão mobilizados na idade da aposentadoria.

Gosseries cita o pensamento do economista britânico Nicholas Barr, segundo o qual “nos dois casos, os reformados dependem das gerações futuras, porque os dois sistemas assentam as pensões em títulos sobre a produção futura em vez de títulos sobre a acumulação da produção actual”.³⁴⁰

Com as reformas do Welfare State mundo afora, a capitalização alçou ares de unanimidade, como capaz de produzir incrementos de poupança, estímulo à atividade econômica e melhor retorno na aposentadoria. No entanto, o regime de capitalização possui riscos inerentes elevados que podem acabar por excluir a proteção pretendida, uma vez que a capitalização individual, por si só, também não é suficiente para atender determinados riscos sociais, como

³³⁸ GOSSERIES, Axel. **Pensar a justiça entre as gerações**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 200.

³³⁹ GOSSERIES, Axel. **Pensar a justiça entre as gerações**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 200.

³⁴⁰ GOSSERIES, Axel. **Pensar a justiça entre as gerações**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 201.

doenças e acidentes, que demandam solidariedade capaz de assegurar rendimento adequado.

O aumento expressivo da expectativa de vida e a retração da natalidade acarretam crise nos modelos de repartição, sob o argumento de que tais sistemas seriam insubsistentes em razão do estreitamento da base de financiamento conjugado com o alargamento do universo de beneficiários. Por tal situação, a capitalização vem sendo oferecida como saída para atenuação dos efeitos demográficos, considerando-se que cada geração deveria ser responsável pelo financiamento de seus próprios benefícios, sem transferir tal responsabilidade a gerações futuras.

O regime de repartição simples, também conhecido como *pay as you go* – PAYG, se apresenta como o mais adequado para o pilar básico de proteção social, uma vez que propicia melhor segurança em razão da imposição de uma solidariedade forçada a toda a sociedade, permitindo que as receitas atuais sejam utilizadas no momento presente para a cobertura dos eventos previstos em lei. Também se adapta aos limites do cálculo atuarial, onde cálculos de contribuição e fixação de parâmetros minimamente adequados devem ser estabelecidos para a concessão de benefícios, além de, por meio de rateio das gerações atuais, possa suprir o sistema, preservando para gerações futuras.

As variantes demográficas têm papel elementar no debate previdenciário acerca das reformas constitucionais produzidas após o advento da Constituição Federal de 1988, uma vez que a preservação de direitos futuros e mesmo o financiamento das prestações atuais sofrem influência marcante das variáveis de natalidade e mortalidade.

As mudanças demográficas com o envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida, enquanto os números de profissionais ingressando na ativa não segue o mesmo aumento, e as alterações do mercado de trabalho que está cada vez mais tecnológico, acabam impondo pressões nos países para flexibilizar os sistemas de proteção social e atender aos anseios do mercado.

Conquanto a Constituição Republicana tenha trazido grandes conquistas sociais para a previdência social, o advento das reformas, por meio de Emendas Constitucionais, vem eliminando algumas dessas importantes conquistas, apontando, inclusive, e com argumentos de cunho econômico, para uma

provável privatização do sistema previdenciário brasileiro. Assim, o propósito primordial caminha para uma mudança na estruturação do sistema de Bem-Estar Social, com a diminuição do papel do Estado (o Estado mínimo).

Os debates acerca das reformas da previdência social, empreendidos desde a década de 1990 em razão da crescente crise fiscal-financeira, culminam na discussão sobre o futuro da proteção social, cujas justificativas permeiam a manutenção de altas taxas de desemprego nos países capitalistas avançados, comprometedoras da arrecadação das contribuições sociais decorrentes da mão de obra, o aumento das despesas com o seguro-desemprego, e os programas sociais.

Entre vários argumentos, a tese que mais se destaca para justificativa da reforma previdenciária é a de que os direitos sociais inseridos no texto da Constituição Federal é o motivo provocador de fortes desequilíbrios no sistema previdenciário.

Além das questões relacionadas ao mercado de trabalho, surge também a tendência global do envelhecimento populacional, que já se manifestava mesmo antes do surgimento da crise previdenciária. E, para agravar a situação financeira dos sistemas de proteção social, outra preocupação que já é observada desde a década de 1960, é o aumento crescente dos gastos com saúde em face da longevidade e suas repercussões nos sistemas previdenciários.

As reformas são classificadas em paramétricas, ou incrementais, e estruturais, ou radicais. A diferença está na profundidade e amplitude das mesmas.

As reformas paramétricas ou incrementais, são aquelas que, não trazendo modificações no cerne das estruturas previdenciárias, tentam ajustar os sistemas tendo em vista a manutenção do equilíbrio financeiro atuarial. Esta é a modalidade de reforma que vem prevalecendo no Brasil: modificações de critério de cálculo de benefícios, aumento da idade mínima de aposentadoria, modificação de tempo de serviço para tempo de contribuição, instituição da contribuição previdenciária dos inativos, são todos exemplos de reformas paramétricas e não de reformas estruturais.

As reformas estruturais, ou radicais, são aquelas que reformam o sistema previdenciário em sua base, operando modificações em sua própria estrutura, em geral transformando regimes de repartição em regimes de capitalização.

Para MESA-LAGO,

Provisão coletiva para provisão individual (repartição para capitalização); do Estado para o mercado como supridor principal dos benefícios previdenciários; de Solidariedade-equidade para concorrência-eficiência como princípios fundamentais do sistema.³⁴¹

Ao proclamar a insustentabilidade dos sistemas de repartição, o Banco Mundial, em 1994, elaborou uma obra clássica sobre o tema da reforma dos modelos previdenciários existentes e, no manual elaborado, propôs o modelo previdenciário de três pilares, que seriam divididos em razão dos diferentes objetivos da previdência social que não poderiam ser atendidos em um único tronco de proteção. O estudo foi intitulado “Envelhecer sem crise”³⁴².

Nas palavras de Evilásio Salvador,

Um primeiro pilar, gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos, deve ser mínimo e focalizado para os idosos. A fórmula dos benefícios deve ser baseada em um exame da situação financeira e dos ativos dos beneficiários (contribuição ao longo da vida laboral), e, neste caso, o Estado pode garantir um benefício previdenciário, desde que seja mínimo.

O segundo pilar, considerado como essencial e mais inovador, é gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança (fully funded). Trata-se de uma alteração radical no sistema de repartição simples, que deve ser substituído por um plano privado de contribuição obrigatória com um vínculo atuarial entre os benefícios e as contribuições; o regime financeiro deve ser de Contribuição Definida (CD).

O terceiro pilar é de poupança voluntária para as pessoas que desejam maior poder de consumo na aposentadoria, ou seja, uma renda previdenciária suplementar ao plano do segundo pilar.³⁴³

³⁴¹ MESA-LAGO, Carmelo. **Las Reformas de Pensiones em América Latina Y su impacto en los principios de La Seguridad Social**. Santiago do Chile: CEPAL, 2004. In: JORGE, Társis Nametala Sarlo. *Teoria Geral do Direito Previdenciário e Questões Controvertidas do Regime Geral (INSS), do Regime dos Servidores Públicos e dos Crimes Previdenciários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 49.

³⁴² *Averting The Old Age Crisis*.

³⁴³ SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 170.

Os fundamentos apontados para os três pilares seriam, pela ordem de preponderância, a redistribuição de renda³⁴⁴, a poupança³⁴⁵ (individual e nacional) e o seguro³⁴⁶ propriamente dito.

As reformas previdenciárias que tentam transferir o sistema, no pilar básico, para um modelo plenamente capitalizado (*fully funded*) impactam o sistema intergeracional, pois excluem a garantia dos inativos de que seus benefícios serão pagos pelas gerações futuras.

Na ocorrência de graves crises econômicas e perdas elevadas de investimentos em regimes capitalizados, as gerações futuras poderiam alegar ausência de responsabilidade, ignorando a insolvência daqueles que já foram jubilados. Não há garantia melhor e mais abrangente do que a contribuição de gerações futuras, até mesmo em razão do interesse na preservação do sistema, como forma de assegurar suas prestações no futuro.

O sistema recomendado pelo Banco Mundial coloca em relevo a substituição do modelo de repartição (redistributiva) por um novo, no qual se destaca a implantação de um plano privado e obrigatório, com capitalização e cotas definidas individualmente para os trabalhadores. As aposentadorias passam a ser baseadas em contribuições definidas e os benefícios dependem da acumulação dos recursos, sem prévia garantia dos valores a receber.

Entre 1981 e 2001, além do Brasil, alguns países da América Latina³⁴⁷, seguiram a recomendação do Banco Mundial. O Chile, por exemplo, promoveu

³⁴⁴ O primeiro pilar seria aquele que, de forma preponderante, atenderia demandas redistributivas e, também, a determinados riscos sociais, como doença, invalidez e morte. Seria financiado por impostos, em regime de repartição simples, e administrado pelo Estado. O atendimento poderia ser universal ou direcionado (*means tested*), visando somente determinado grupo considerando mais carente, dirigindo ações a grupos mais vulneráveis, como idosos, incapazes e crianças.

³⁴⁵ O segundo pilar, ainda no modelo do Banco Mundial, teria a função de incremento da poupança interna, além de algum componente também de seguro frente a riscos sociais, mas com gestão privada e financiado por capitalização individual, abandona qualquer forma de repartição simples. A ideia central seria que, no regime capitalizado, haveria a vantagem do incremento da poupança interna, estimulando investimento e crescimento econômico, além de permitir a cada geração construir suas reservas para a aposentadoria, o que se torna extremamente difícil em regimes puros de repartição.

³⁴⁶ O terceiro pilar teria função exclusiva de seguro, ou seja, opção individual, voluntária, por regime privado de previdência complementar, seja em entidade fechada ou aberta de previdência complementar, para, nas palavras do texto, quem desejar mais.

³⁴⁷ Como resultado da influência dos organismos financeiros internacionais nas políticas econômicas dos países da região, ao final de 2003, doze países latino-americanos haviam realizado reformas estruturais na previdência, levando a 56 milhões de trabalhadores (um terço da força de trabalho na região em 2002) a estarem filiados a sistemas previdenciários privados (MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos**

a reforma da previdência em 1980, passando do sistema anterior para o de capitalização individual. Nesse sistema, as Administradoras de Fundos de Pensão (AFP), entidades de direito privado substituíram os antigos Institutos Previdenciários de Direito Público e cada pessoa deposita obrigatoriamente 10% do seu salário mensal. O modelo chileno é definido como um misto de caderneta de poupança (na fase de acumulação das contribuições) com Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (na fase da concessão dos benefícios), e não pode ser chamado de sistema de Previdência Social, face à ausência da solidariedade social³⁴⁸.

As novas regras incentivam a formação de fundos financeiros financiados pelos salários dos trabalhadores, como o crescimento do mercado de planos de previdência privada, perdendo a previdência social a condição de um sistema de proteção com base na solidariedade e transferência intergeracional da renda, seus pilares principiológicos de sustentação.

A década de 1990 representou um novo paradigma sobre a função e a dimensão da seguridade social, configurando um período de mudanças nos regimes previdenciários latino-americanos.

Desde a redemocratização até os dias atuais, reformas no estatuto previdenciário vêm sendo conduzidas por um processo gradual, marcado por mudanças incrementais, promovido por diferentes governos. Isto se deve tanto à dificuldade regimental e constitucional em alterar regras vigentes, como ocorre na tramitação das reformas por meio de emenda constitucional, quanto pela composição da correlação de forças de cada governo no momento de proposição das mudanças. Assim, desde 1988, foram realizadas três reformas paramétricas no sistema previdenciário, alterando a idade mínima para filiação ao regime geral de previdência social, assim como para a aposentadoria, promovendo alteração e posterior extinção na aposentadoria por tempo de contribuição, mudanças nas

nos princípios de seguridade social. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p.15).

Os países que implementaram reformas estruturais foram: 1) sistema privado – Chile, Bolívia, México, El Salvador, República Dominicana, Nicarágua; 2) sistema público ou privado – Peru e Colômbia; e 3) sistema misto (público e privado) – Argentina, Uruguai, Costa Rica e Equador. (MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social.** Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p.40).

³⁴⁸ LEITE, Celso Barroso. **Previdência e Poupança.** Revista de Previdência Social, São Paulo, v. 19, n. 173, p. 247-248, abr. 1995.

regras de concessão e no reconhecimento de algumas atividades de determinadas categorias profissionais, dentre outras modificações. Contudo, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, sempre foram objetos de sucessivas reformas que se traduzem em cortes de despesas e redução de benefícios.

Tais reformas foram operadas por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, (iniciada no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e aprovada no segundo mandato), pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, (no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva), pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019 (no governo de Jair Bolsonaro). Todas elas comportam a definição de políticas pouco inviáveis ou custosas porque impõem perdas concentradas à população e promessas de ganhos futuros incertos.

6.3.1 A Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998

A exposição de motivos do encaminhamento do Projeto de Emenda Constitucional - PEC n. 33, 28 de março de 1995³⁴⁹, convertida na Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998³⁵⁰, assinalava os gargalos de gestão que a previdência social apresentava no Brasil. Foi uma reforma marcada pela necessidade de redução do gasto público em decorrência das condicionalidades impostas pelos financiamentos externos, contraídos pelo Brasil nos anos anteriores.

O texto reforçava a necessidade de ajuste na concessão dos benefícios, para diminuir o aporte estatal com o custeio do sistema, em concordância com os postulados do Consenso de Washington³⁵¹:

³⁴⁹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 28 de março de 1995**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 março 1995, p. 4501-4502. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso em: 22 nov. 2024.

³⁵⁰ A PEC 33, de 1995, tramitou por 3 anos, 8 meses, e 13 dias, em razão da forte oposição que a medida encontrou no Congresso, pois o argumento mais contundente era que as alterações propostas eram vistas como violação de direitos adquiridos, o que fez com que deputados federais e senadores de diversos espectros ideológicos se mobilizassem contra ela, devido aos custos eleitorais em apoiar uma medida impopular.

³⁵¹ O Consenso de Washington é o termo síntese pelo qual ficaram conhecidas as proposições formuladas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos em 1989 para servir de metodologia de austeridade prescritiva para

Os problemas da previdência social decorrem da conjunção de fatores de naturezas diversas. Existem fatores conjunturais decorrentes da instabilidade macroeconômica, cujos efeitos adversos nos níveis de emprego e renda e sobre o grau de formalização das relações de trabalho comprometem o fluxo regular das contribuições ao sistema. Esta situação começa a ser revertida agora, com os resultados obtidos pelo plano Real, no que concerne à estabilização monetária e à retomada de um processo sustentado de crescimento, mas eles só começarão a afetar favoravelmente comportamento dos indicadores de mercado de trabalho no médio e longo prazo. Reconhece-se ainda a existência de problemas gerenciais graves que se manifestam nos índices de evasão e sonegação, na concessão e manutenção de benefícios fraudulentos e nos altos custos administrativos de previdência social. Muito se avançou no sentido da modernização e da profissionalização da gestão previdenciária, mas permanecem ainda desafios de grande magnitude nessa área que serão decisivamente enfrentados pelo atual governo. Ressalta-se mesmo que os problemas de ordem conjuntural e gerencial sejam totalmente resolvidos, continuarão a existir problemas estruturais que, se não forem enfrentados de imediato, irão resultar na falência do sistema. Estes problemas se manifestam, sobretudo, na redução progressiva da relação entre contribuintes e beneficiários, devido às mudanças em curso no perfil demográfico da população e nas relações de trabalho e na presença de distorções distributivas no sistema.

E é pauta permanecer honrando seus compromissos, que a Previdência Social implementará estratégias objetivando a obtenção de resultado a curto, médio e longo prazos que propiciem:

- a) o aperfeiçoamento da gestão previdenciária, através da informatização, da modernização dos instrumentos e processos de trabalho e da capacitação de recursos humanos, combatendo as fraudes e a sonegação, reduzindo desperdícios e aumentando, de modo geral, a eficiência e a eficácia do sistema;
- b) o aperfeiçoamento da legislação previdenciária, tomando-a mais clara, mais objetiva e, conseqüentemente, menos vulnerável às contestações judiciais;
- c) o desenho de um novo modelo previdenciário, financeira e atuarialmente viável e justo do ponto de vista social.

A reforma previdenciária implementada igualou várias regras de aposentadoria entre os regimes próprios de previdência social e o regime geral

os países em desenvolvimento que passavam por dificuldades econômicas nos anos 1990. Empréstimos desses organismos foram condicionados à implementação dos postulados estabelecidos por John Williamson (1992) de: 1) Disciplina fiscal; 2) Redução dos gastos públicos; 3) Reforma tributária; 4) Juros de mercado; 5) Câmbio de mercado (câmbio flutuante); 6) Abertura comercial; 7) Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; 8) Privatização das estatais; 9) Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e 10) Direito à propriedade intelectual.

de previdência social. A mais importante delas foi a criação de condições para que o sistema público de previdência seguisse regras que proporcionassem o equilíbrio financeiro e atuarial, alterando o aspecto contributivo do ente público e dos servidores ativos, dos aposentados e pensionistas, na direção de aproximar as prerrogativas dos regimes previdenciários públicos.

Além disso, restringiu a abrangência do regime dos servidores, na medida em que determinou que apenas os servidores titulares de cargos efetivos estariam incluídos na citada proteção³⁵², e preceituou a aplicação subsidiária das disposições do regime geral ao regime dos servidores públicos³⁵³.

No âmbito do custeio do sistema previdenciário, a reforma promoveu alterações no art. 195 da Constituição Federal, com ampliação dos sujeitos passivos e das bases de cálculo das contribuições, em razão de entendimentos restritivos adotados pelo Supremo Tribunal Federal.

Dentre as mais importantes alterações, cabe mencionar a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço em ambos os regimes, e a redução do contingente de professores contemplados com regimes de aposentadoria especial, devendo comprovar tempo de efetivo exercício exclusivamente nas funções de magistério, na educação infantil e no ensino fundamental e médio (exclusão dos professores de ensino superior, para os quais a aposentadoria é com tempo de contribuição de 30 anos para a professora e 35 anos para o professor).

O requisito de idade mínima para pleitear a aposentadoria para aqueles que vierem a ingressar no serviço público foi estipulado em 60 anos para homens e 55 para mulheres e o tempo de contribuição foi fixado em 35 anos e 30 anos, respectivamente. A idade mínima adotada para os servidores públicos foi também prevista para os trabalhadores da iniciativa privada na proposta de emenda à Constituição, porém não foi aprovada para o regime geral.

³⁵² CF de 1988, Texto Original. Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

³⁵³ CF de 1988, Texto Original. Art. 40. § 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

Além disso, foi implementada a compulsoriedade de, pelo menos, dez anos de exercício no serviço público e cinco no cargo público onde se der a aposentadoria, para a concessão da aposentadoria. Para a obtenção da aposentadoria com vencimentos proporcionais (aposentadoria voluntária por idade), a condição de elegibilidade única foi mantida em 65 anos para homens e 60 anos para mulheres.

Foi vedada a contagem de tempo fictício. A terminologia foi modificada de aposentadoria por tempo de serviço para aposentadoria por tempo de contribuição. No entanto, a reforma não contemplou as Forças Armadas, embora as aposentadorias e pensões dessa categoria representassem, à época da reforma, 36% dos gastos com inativos e pensionistas do setor público, ao passo que as contribuições recolhidas não somavam 0,5%.³⁵⁴

Foi dada nova redação ao artigo 202 da Constituição Federal, estabelecendo regras dirigidas à previdência complementar, preceituando que o regime de previdência privada deve ser organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social e será facultativo e baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado e regulado por lei complementar.³⁵⁵ O objetivo da citada proteção é de complementar a proteção concedida pela previdência obrigatória, especialmente dos trabalhadores vinculados ao regime geral.

A Emenda Constitucional n. 20, de 1998, estabeleceu que os entes federativos também pudessem adotar o mesmo teto de proteção do regime geral, desde que instituíssem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores, nos termos de lei complementar da União, a qual estabelecerá normas gerais que seriam observadas pelos entes federativos. A mencionada lei complementar não foi editada, nem tampouco nenhum ente federativo exerceu a referida faculdade.

A reforma de 1998 permitiu a inclusão de alterações futuras na previdência social do setor privado, por meio de leis ordinárias, a exemplo da Lei

³⁵⁴ AMARO, Meiriane Nunes. **Previdência Social na América do Sul**. Senado Federal: Consultoria Legislativa, 2000, p. 27. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/146/51.pdf?sequence=4>. Acesso em: 23 nov. 2024.

³⁵⁵ CF, Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

n. 9.876, de 1999, que teve como ponto central o cálculo dos benefícios previdenciários. Num primeiro plano, o período básico de cálculo deixou de ser os 36 últimos salários de contribuições, apurados num período de 48 meses, e passou a ser considerado todo o período contributivo, retroativo a julho de 1994, para os segurados que já estavam filiados ao regime geral de previdência social. A forma de apuração do salário de benefício continuou a ser a média aritmética simples, porém, a partir da novel legislação, não mais se considerou os 36 últimos salários de contribuição, mas sim oitenta por cento dos maiores, possibilitando a exclusão de vinte por cento dos menores dentro do período básico de cálculo.

Todavia, o cálculo do salário de benefício passou a ter a incidência de um redutor, a fim de garantir o equilíbrio atuarial da previdência. Nesse segundo plano de cálculo do valor do benefício, houve a criação de um índice de redução das aposentadorias, denominado fator previdenciário. Em razão de não ter sido implementado o requisito da idade mínima na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição, e em obediência aos critérios atuariais determinados pela reforma de 1998, o cálculo do fator previdenciário leva em conta o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida, apurados no dia do requerimento do benefício.³⁵⁶

Contudo, o governo não conseguiu dar prosseguimento às mudanças pretendidas para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), e assim, as alterações no sistema previdenciário atingiram principalmente os trabalhadores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). As modificações por ela propiciadas permitiram a consecução das alterações empreendidas pela reforma previdenciária seguinte, a Emenda Constitucional n. 41, de 2003.

Apesar de estabelecer normas para diminuir os gastos com a previdência e elevar as receitas, as normas introduzidas pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998, se revelaram insuficientes para enfrentar a insustentabilidade da proteção previdenciária. Assim, e com o intuito de finalizar o movimento iniciado no governo anterior, o novo governo centrou o escopo de sua reforma na reestruturação da previdência do setor público, mediante a instauração de

³⁵⁶ Art. 2º da Lei n. 9.876, de 26.11.1999, com a nova redação dada ao art. 29 da Lei n. 8.213/91.

alterações significativas para os novos servidores, sem, no entanto, modificar as regras dos que estavam efetivados no serviço público. Surge, então, a reforma de 2003.

6.3.2 A Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003

A segunda reforma da previdência foi efetuada por meio da Proposta de Emenda à Constituição n. 40, de 30 de abril de 2003, transformada em Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, e que, de forma acentuada, veio concluir a reforma previdenciária iniciada pela EC n. 20, de 1998, no que concerne à previdência do setor público, isto é, do Regime Próprio de Previdência Social, que não conseguiu contemplar os servidores públicos no texto final de 1998.

A adoção de medidas liberais dessa reforma, tinha por objetivo atingir metas de estabilização econômica, dando continuidade à agenda iniciada por seu antecessor, num esforço de reiterar o compromisso de austeridade com o Fundo Monetário Internacional, alcançando resultados econômicos positivos nas contas públicas, além de

A reforma de 2003 tinha, portanto, a mesma orientação da anterior: convergir as regras dos diferentes regimes de Previdência, dando continuidade às alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998. Foram muitos os pontos modificados, mas os que mais tiveram repercussão foi o fim da integralidade e da paridade. A eliminação do direito à integralidade como critério de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos (a remuneração integral do cargo efetivo deixa de ser a base de cálculo do valor da aposentadoria) para os servidores que ingressaram no serviço público após a publicação da mencionada reforma (31/12/2003), passando a ter o cálculo dos proventos de aposentadoria com base nas remunerações utilizadas como contribuições do servidor, tanto para regime próprio de previdência social quanto para o regime geral de previdência social, na hipótese de ter exercido atividade privada, antes do ingresso no serviço público. O critério de cálculo teve a disciplina na Lei n. 10.887, de 2004, adotando-se a média aritmética de 80% das maiores remunerações, retroativas a julho de 1994, no mesmo formato das regras de cálculo do regime geral. A paridade é o parâmetro de reajuste das

aposentadorias e pensões dos servidores ativos e inativos (repasso automático dos aumentos dos servidores ativos para os aposentados e pensionistas).

Foi instituído o estabelecimento de teto para o valor da aposentadoria de servidores ingressantes após a vigência da reforma, desde que implementada a previdência complementar no serviço público. No caso da pensão por morte, foi garantido o percentual de 100% do valor da aposentadoria ou da remuneração até o teto do regime geral, acrescido de 70% da parcela excedente ao mencionado teto.

A Emenda Constitucional n. 41, de 2003, positivou constitucionalmente o princípio da solidariedade no serviço público, vetor de todo o arcabouço da previdência social, aferível tanto na interpretação ou aplicação quanto na criação de suas normas. Dessa forma, foi permitido que os entes federativos instituíssem contribuições sobre proventos de aposentadoria e pensões, com a mesma alíquota dos servidores ativos (11%).

Foram detalhadas as regras para a criação da previdência complementar, operado por entidades privadas de natureza pública (criação dos fundos de pensão) e consequente aplicação do teto do regime geral.

No regime geral de previdência social, elevou-se o teto dos benefícios e acrescentou-se o § 12 ao art. 201³⁵⁷, para dispor sobre o sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda.

Além de contribuir para os esforços de manutenção da estabilidade macroeconômica, por meio da perseguição de superávits primários expressivos, a reforma de 2003 defendia a criação de fundos de pensão para os servidores e para os demais trabalhadores, formando uma poupança interna robusta, passível de ser utilizada em programas de infraestrutura ou de caráter social para financiar o desenvolvimento do país.

Na exposição de motivos da PEC n. 40, de 2003, transformada na Emenda Constitucional n. 41, de 2003, temos os seguintes argumentos:

4. É sabido que a Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC n° 20,

³⁵⁷ CF, Art. 201. § 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.

persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo.

101. Na Previdência Social, há que se buscar um tratamento equânime, segundo o qual todos os trabalhadores brasileiros, públicos e privados, sejam iguais não só nos seus deveres, mas também nos seus direitos. Só assim será possível um sistema previdenciário verdadeiramente justo, viável e sustentável no longo prazo.

104. A reforma ora preconizada, Excelentíssimo Senhor Presidente, é imposta pela desigualdade de tratamento do sistema previdenciário brasileiro, o que, de resto, já havia sido amplamente documentado pelo Programa de Governo de Vossa Excelência em 2002, e pela existência de regras sem o devido respaldo técnico e doutrinário, o que o torna socialmente injusto e compromete sua viabilidade no longo prazo. Adequações análogas são uma constante em todo o mundo, em um processo de ajuste às novas perspectivas demográficas, às mudanças do processo produtivo e à demanda crescente por justiça social.³⁵⁸

As reformas de 1998 e 2003 não foram inclusivas, no sentido da ampliação do acesso ao sistema previdenciário para trabalhadores excluídos da previdência social. Ao contrário, as modificações realizadas são antônimas dos direitos assegurados na Constituição de 1988.

Para Evilásio Salvador,

Ao contrário, as modificações realizadas são antônimas dos direitos assegurados na Constituição de 1988, que, embora tenha mantido a lógica do seguro previdenciário, possibilitou a ampliação dos benefícios de aposentadorias para um conjunto maior de trabalhadores.

As duas contrarreformas previdenciárias (1998 e 2003) foram conduzidas privilegiando o enfoque do equilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade financeira do sistema.³⁵⁹

Apesar dos intensos debates empreendidos por ocasião da tramitação da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, em especial de um dos objetivos da reforma, qual seja a privatização da previdência com a abertura da previdência complementar para as empresas privadas, essa pretensão foi refutada pela

³⁵⁸ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 30 de abril de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 abr. 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>. Acesso em: 29 set. 2024.

³⁵⁹ SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 171.

previsão de que a previdência complementar deverá ser instituída através de entidades fechadas, de natureza pública e sem fins lucrativos.³⁶⁰

Em se tratando de previdência complementar do servidor público, o plano de benefícios deverá obrigatoriamente adotar a contribuição definida³⁶¹. As reservas são separadas em contas individuais e, ao ser concedida a aposentadoria, é verificado o montante da conta que resultará o benefício. Nesse caso, os riscos são transferidos para o participante, que ficará sujeito às variações do mercado.

Dando seqüência às reformas implementadas pela Emenda Constitucional n. 41, de 2003, a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, resultante da denominada PEC paralela, introduziu novas alterações no regime geral de previdência social. Ampliou a aposentadoria especial para o segurado portador de deficiência³⁶². Preceituou que quando o servidor ou o pensionista for portador de doença incapacitante, a contribuição incide apenas sobre “as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social”³⁶³. Estendeu o programa de inclusão previdenciária aos trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, excluindo a vedação de concessão de aposentadoria por tempo de

³⁶⁰ CF, Art. 40. § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

³⁶¹ Os planos de capitalização assumem duas formas básicas: Benefício Definido (BD) e Contribuição Definida (CD). No plano de benefício definido já se conhece antecipadamente o valor do benefício no momento da contribuição: os valores de contribuição dos participantes e da patrocinadora serão capitalizados, para a formação de poupança ou reserva global, de modo a atender aos compromissos previamente acertados com os participantes. No plano de contribuição definida, o participante não conhece previamente o valor final de seu benefício, já que o montante será proporcional ao que foi acumulado e capitalizado ao longo do tempo.

³⁶² CF, Art. 40, § 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

³⁶³ CF, Art. 40. § 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

contribuição no âmbito do sistema de inclusão previdenciária³⁶⁴. Determinou que o referido programa previdenciário terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social³⁶⁵.

A Emenda Constitucional n. 47, de 2005, alargou a hipótese de utilização de alíquotas e bases de cálculo diferenciadas quanto às contribuições patronais previstas no art. 195, I, da CF, em razão do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, além da atividade econômica e da utilização intensiva de mão de obra anteriormente previstas.

Mesmo com as alterações efetuadas pela Emenda Constitucional n. 41, de 2003, a sustentabilidade da previdência social continuou a impor desafios em razão do desequilíbrio da lógica da solidariedade e do pacto intergeracional.

6.3.3 A Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019

A consolidação da agenda ortodoxa-liberal na economia, proposta pelo governo de Jair Bolsonaro, tinha como ideal um novo modelo de desenvolvimento, baseado em reformas liberalizantes, a teor da reforma da previdência. Tratou-se de uma política fiscal contracionista, com a tentativa de implementação do teto de gastos, e uma política cambial mais flexível, sinalizando para maior conversibilidade do real³⁶⁶.

A Proposta de Emenda à Constituição n. 6, de 20 de fevereiro de 2019, (PEC 6, de 2019), transformada em Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019), manteve o desenho da proteção previdenciária adotado pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998, e pela Emenda Constitucional n. 41, de 2003, promovendo ajustes nas normas já existentes e tendo como modificar o sistema da previdência social.

³⁶⁴ CF, Art. 201, § 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

³⁶⁵ CF, Art. 201, § 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

³⁶⁶ CARNEIRO, Ricardo. **A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro**. Brazilian Keynesian Review, v. 5, n. 1, p. 154-173, 1º sem. 2019.

As motivações alegadas para a reforma foram o envelhecimento populacional, o elevado patamar de despesas previdenciárias e correção de distorções entre as categorias profissionais e os regimes previdenciários. Tais argumentos sempre estiveram presentes na Exposição de Motivos de todas as três reformas empreendidas.

Por outro lado, apontava-se no texto da PEC n. 6, de 2019, que alguns pontos precisavam ser sanados. Um dos argumentos eram as aposentadorias precoces no âmbito do regime geral de previdência social, no qual era possível se aposentar por tempo de contribuição sem a exigência de uma idade mínima. Outro ponto de argumentação era a redução da participação relativa do grupo etário em idade ativa, com redução do total de contribuintes para o sistema previdenciário, o que causa graves problemas para a sua sustentabilidade. A deterioração da relação entre o número de contribuintes e o de beneficiários que apontam para uma drástica redução a partir da década de 2050, quando existirão mais beneficiários do que contribuintes para a previdência.

O então ministro da Economia, Paulo Guedes, advogava que a “Nova Previdência é uma verdadeira reforma de Estado e que oferecerá maior equidade e justiça ao país”³⁶⁷. Em entrevista à revista *Veja*, o ministro fez um balanço do que o governo pretendia com a reforma:

A agenda liberal prometida durante a campanha se perdeu? Desde o início do governo, tínhamos uma noção muito clara de que deveríamos quebrar a dinâmica explosiva de gastos públicos e atacar três torres, que são as principais despesas. A primeira e maior de todas era o privilégio da Previdência Social. No primeiro ano, fizemos a reforma da Previdência, que estava parada havia vários governos e que ninguém conseguia fazer. Após derrubarmos a primeira torre, partimos para o ataque da segunda: despesa com juros da dívida, que caíram. Com isso, economizaremos 400 bilhões de reais. Por fim, a terceira torre: o funcionalismo público. Durante a pandemia do COVID-19 conseguimos congelar os salários dos servidores por três anos, economizando mais 300 bilhões de reais. Isso é algo que o Brasil nunca experimentou (VEJA, 18/12/2020).

No âmbito do custeio, a Emenda de 2019 autorizou a progressividade das contribuições dos segurados do regime geral e dos servidores públicos, considerando os valores das remunerações e, no caso destes, alcançando

³⁶⁷ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 11 nov. 2024.

também os proventos de aposentadoria e pensão, tendo alíquotas maiores conforme aumenta a remuneração ou o valor da aposentadoria ou da pensão, dando, assim, efetividade ao princípio da equidade na forma de participação no custeio, previsto no artigo 194, § único, inciso V da Constituição Federal.

Até a Emenda em referência, a contribuição dos aposentados e pensionistas do regime próprio de previdência social poderia incidir somente nos valores que superassem o teto do regime geral³⁶⁸ e, quando o beneficiário, na forma da lei, fosse portador de doença incapacitante, somente incidiria a contribuição nos valores que superassem o dobro do teto do regime geral³⁶⁹. A Emenda da reforma revogou o § 21 do artigo 40 da Constituição Federal, mas permitiu a instituição de contribuição com alíquotas progressivas, de acordo de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões³⁷⁰.

Na hipótese de déficit atuarial, a Emenda Constitucional n. 103, de 2019, estabelece que a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo³⁷¹. Todavia, para suprir a insuficiência financeira e equacionar o déficit atuarial, a Emenda permitiu que a União, de forma facultativa, institua contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas³⁷². Tal medida só será permitida se a União, simultaneamente,

³⁶⁸ CF, Art. 40. § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

³⁶⁹ CF, Art. 40. § 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

³⁷⁰ CF, Art. 149. § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

³⁷¹ CF, Art. 149. § 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

³⁷² CF, Art. 149. § 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

instituir outras medidas para equacionamento do déficit, assim como vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição³⁷³.

A Emenda também vedou a remissão e a anistia da contribuição da empresa sobre a remuneração do trabalho, bem como a do trabalhador, nos termos a serem fixados em lei complementar³⁷⁴.

No âmbito dos benefícios, a reforma foi mais severa. Instituiu novas regras de idade mínima para pleito do benefício previdenciário de aposentadoria por idade das seguradas do regime geral, passando de 60 para 62 anos e mantendo a idade mínima dos segurados do sexo masculino aos 65 anos.

Extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição para o segurado que se filiasse ao regime geral de previdência social após a promulgação da Emenda Reformadora e criou regras de transição para aqueles que já estavam filiados nessa data, mantendo o tempo mínimo de contribuição de 30 anos para a mulher e 35 anos para o homem. A aposentadoria tornou-se programada por idade (regra permanente), com carência de 15 anos de contribuição para as seguradas e 20 anos para os segurados, com filiação posterior à entrada em vigor da Emenda n. 103, de 2019.

A reforma alterou as regras para o cálculo dos benefícios: determinou para a apuração do salário de benefício, a utilização de todo o período contributivo no cálculo da média aritmética simples, retroativo a julho de 1994. Apurado o salário de benefício, incidirá um percentual no cálculo da renda mensal, sendo de 60%, acrescido de 2 pontos percentuais para cada ano que ultrapassa o período de 15 anos de contribuição. Para os homens que se filiaram após a promulgação da Emenda Reformadora, o período fixo é de 20 anos. Entretanto, no caso de benefício por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, ou de doença profissional ou do trabalho, o percentual aplicável é de 100%. Para o auxílio reclusão, o valor do benefício foi fixado em um salário mínimo.

O critério de cálculo mais severo é do benefício de pensão por morte. Permaneceu a base de cálculo que é a aposentadoria que o segurado recebia

³⁷³ CF, Art. 149, § 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

³⁷⁴ CF, Art. 195. § 11. São vedados a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 (sessenta) meses e, na forma de lei complementar, a remissão e a anistia das contribuições sociais de que tratam a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput.

ou a que teria direito se estivesse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito. A renda mensal que era de 100% desse valor, passou a corresponder a uma cota familiar de 50%, acrescido de uma cota de 10% para cada dependente, até o limite de 100%. Ocorrendo a perda da qualidade de dependente, a cota não será revertida em favor dos demais.

Entre os servidores públicos da União, o tempo mínimo de contribuição permanece em 30 anos para a mulher e 35 anos para o homem, com a exigência de 20 anos no serviço público e 5 anos de atuação no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. O cálculo dos proventos segue o mesmo parâmetro adotado para o regime geral de previdência social.

As alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019, demonstram que as regras de concessão e apuração de benefícios resultarão em valores inferiores aqueles até então concedidos, além de retardar o acesso a eles. Tais alterações representam redução das despesas, tanto em relação ao Regime Geral, quanto no Regime dos Servidores da União.

Conquanto a reforma de 2019 produza efeitos para amenizar o problema da sustentabilidade da previdência social, talvez os ajustes efetuados não sejam suficientes a médio e a longo prazo, principalmente em razão das transformações demográficas verificadas nas últimas décadas, que evidenciam um expressivo aumento da expectativa de sobrevida e uma potencial redução da natalidade, o que impõe um grande desafio para a seguridade social. A par disso, a longevidade e a diminuição de postos de trabalho decorrente da incorporação das novas tecnologias nos processos industriais e na prestação de serviços, inclusive públicos, exigem uma análise mais profunda para que se possa garantir a efetividade dos demais direitos, tanto dentro como fora do sistema de seguridade social.

É fundamental que se promova uma análise do atual modelo previdenciário, se adequado ou se demanda reestruturação para garantir proteção social para a atual e futuras gerações, assim como os direitos securitários universais de saúde, previdência e assistência social, além dos objetivos que compõem os objetivos fundamentais preconizados no artigo 3º da Constituição da República.

6.4 Os argumentos econômicos de sustentabilidade da previdência social

Os países ricos envelheceram sob uma economia planejada, dominada e regulada pelo Estado. O balanço deste período no qual esses países experimentaram um aumento da expectativa de vida e uma elevação da taxa de fecundidade (até os anos 1960) está resumido como epígrafe do início do capítulo “O capitalismo de reconstrução”, como o define o economista francês Thomas Piketty³⁷⁵, nos chamados “Trinta Anos Gloriosos” (1945-1975), ou “Anos Mágicos” para a população dos países do hemisfério norte.

O crescimento econômico em si, ou o enriquecimento, é insuficiente para a garantia de bem-estar à população, pois o relevante no capitalismo é o modelo de desenvolvimento, ou seja, aquele que tenha como alvo a redução da desigualdade social intrínseca ao sistema. Dessa forma, nas escolhas de uma política econômica feitas por uma nação devem estar fincadas as possibilidades de bem-estar, de empregabilidade e futuro de cada um dos cidadãos ao longo de todo o seu percurso de vida, sobretudo e principalmente na velhice.

O envelhecimento populacional, embora desigual, é uma espécie de planificador dos objetivos econômicos de todo o planeta no século XXI.³⁷⁶ Se por um lado, o envelhecimento da população gera novas despesas, por outro, gera fontes de riquezas no comércio mundial. E, nesse contexto, devem ser vistas as reformas que impactam no mercado de trabalho e na longevidade.

Em decorrência de mudanças estruturais no mercado de trabalho e na condição etária, os regimes previdenciários de repartição se deparam com crescentes déficits, fazendo com que as transferências intra e intergeracionais tenham como consequência a necessidade cada vez maior de aportes de recursos fiscais.

A previdência social sempre foi proclamada como alarmantemente deficitária por parte daqueles que defendem com veemência as reformas previdenciárias. Entretanto, qualquer análise sobre a situação das contas previdenciárias precisa levar em conta, sob o ponto de vista das receitas, o desempenho da arrecadação, considerando-se o crescimento econômico e o

³⁷⁵ PIKETTY, Thomas. **É possível salvar a Europa?** Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2015, p. 13.

³⁷⁶ FÉLIX, Jorge. **Economia da longevidade: o envelhecimento populacional muito além da previdência.** São Paulo: Editora 106, 2019, p. 148.

mercado de trabalho, não só na questão da empregabilidade, mas também pelas mudanças nas formas de ocupação e de evolução do salário. Sob o ponto de vista das despesas, a questão demográfica, embora não sendo o único, é um fator altamente determinante.

Se a economia estiver gerando emprego formal, haverá maior volume de contribuições para o caixa da previdência, tendo na folha de salários o seu principal mecanismo de financiamento. Todavia, a persistência de elevadas taxas de desemprego aumentou de forma significativa a participação dos assalariados sem carteira assinada e de outras pessoas ocupadas, porém sem vínculo com a previdência social.

A efetividade dos direitos fundamentais sociais depende diretamente das contribuições sociais, que funcionam como instrumentos de financiamento dessas garantias. Por isso, qualquer medida que promova a desvinculação dessas receitas de suas finalidades, deve ser considerada inconstitucional, por violar direitos e garantias individuais assegurados aos contribuintes.

A reforma a ser desenhada não pode se limitar a colocar o problema fora das cogitações do pensamento político, social e econômico, apenas por alguns anos, por meio de medidas avulsas, como o aumento dos tributos para a seguridade social, a redução dos benefícios ou o aumento da idade da aposentaria.

Muitos regimes de previdência começaram a apresentar problemas na relação contribuintes/beneficiários, não apenas pela manutenção de altas taxas de desemprego nos países capitalistas avançados, comprometedoras da arrecadação das receitas de contribuição de empregados e empregadores e o aumento da despesa com o seguro-desemprego e programas de renda mínima, mas também e primordialmente pela tendência global do envelhecimento populacional, que já se manifestava mesmo antes da crise surgir.

Para Rosa Marques,

Num primeiro momento, para manter o equilíbrio financeiro, os países avançados adotaram, durante os anos 80, vários procedimentos: a) aumento das contribuições sociais; b) maior participação dos usuários nas despesas com assistência médica; c) incentivo à complementação da aposentadoria por meio de entidades privadas; d) estreitamento da variação do

valor da aposentadoria, reajustando aquelas com valores mais baixos em detrimento daquelas de níveis mais elevados.³⁷⁷

O custeio da seguridade social não advém do orçamento fiscal, mas parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal. Nesse contexto, não se pode arguir problemas de instabilidade econômica causados pela previdência, e sim uma política econômica que atinge a previdência, a saúde e a assistência social, tornando precárias as prestações securitárias³⁷⁸.

Essa crise financeira do sistema vem sendo agravada de forma sistemática em razão dos crescentes desvios das receitas da seguridade social para outras finalidades do Estado, sendo flagrante a inconstitucionalidade na desvinculação dessas receitas.

Para Wagner Balera,

As reformas previdenciárias atacam o problema reduzindo direitos sociais e as reformas fiscais agravam-no reduzindo receitas fiscais. Cria-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso pelo qual de nada adianta reduzir despesas porque ao mesmo tempo estão reduzindo (ou melhor dizendo, desviando) receitas. Portanto, podemos identificar que estão em marcha reformas e contrarreformas no sistema de proteção social brasileiro. Algumas reduzem direitos sociais – como as Emendas 20 e 41 – enquanto outras desviam receitas da Seguridade Social.³⁷⁹

A reforma das regras previdenciárias é permeada por debates acerca da conveniência da sua realização, sempre levando em conta argumentos contábeis e cálculos matemáticos e estatísticos rígidos que procuram demonstrar a inviabilidade de permanência das regras atuais, com graves riscos para a sustentabilidade do sistema securitário e do pacto intergeracional.

Dentre os defensores de reformas ortodoxas, temos as considerações do economista Fabio Giambiagi:

a) O ponto central não é que o INSS tenha déficit (reconhecem os reformistas) e sim que, no bolo total de despesas públicas, aquelas associadas ao pagamento de aposentados,

³⁷⁷ MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. **Previdência social brasileira: um balanço da reforma**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 1, Mar. 2003.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000100011&lng=en&nrm=iso Acesso em: 15 nov. 2024.

³⁷⁸ CF, Art. 195. § 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União. § 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

³⁷⁹ BALERA, Wagner. **Sobre reformas e reformas**. Revista de Direito Social. Sapucaia do Sul, n. 12, p. 25, out./dez. 2003.

pensionistas e Assistência Social vem ocupando uma fração cada vez maior do orçamento público;

b) Que, ainda que pertinente o argumento sobre a natureza assistencial de parte das despesas do INSS, que deveriam ficar a cargo do Tesouro (reconhecem também os economistas), ambos (INSS e Tesouro) são parte do que se denomina governo central;

c) As reformas devem limitar a capacidade de expansão dos gastos correntes do governo; estancar o processo de aumento sistemático do valor das aposentadorias de dois a cada três aposentados – aqueles que recebem um salário mínimo - e, deve ser dilatado o tempo de contribuição daqueles que, pelas regras atuais, se aposentam muito cedo;

d) Aumentar o salário mínimo significa elevar o nível de despesa do sistema previdenciário, uma vez que 2/3 dos benefícios previdenciários e assistenciais – e mais de 40% do total do gasto da mesma espécie – estão indexados ao salário mínimo;

e) Entende-se, nessa linha de pensamento econômico, que manter a indexação terá como consequência apenas elevar os gastos previdenciários, pressionar as contas públicas e transferir ganhos para segmentos de renda média que —já estão longe da linha de pobreza.³⁸⁰

Esse pensamento econômico orienta a condução das reformas previdenciárias induzindo que os reajustes dos benefícios devem ser indexados ao valor do mercado, e a oscilação dos preços da economia liberal. Conquanto justifiquem o crescimento econômico, não levam em conta a existência das conquistas sociais, dos direitos sociais implementados nas Constituições ao longo de décadas, e sobretudo desprezam as realidades dos países em desenvolvimento que precisam ter asseguradas políticas públicas de aumento de salários e que, por óbvio, não podem ser fixados abaixo de um mínimo legal.

Diante de muitos contrapontos, as razões das reformas previdenciárias devem ser analisadas com observância aos direitos sociais fundamentais, estabelecendo ponderações e bases sustentadas pelos princípios constitucionais que norteiam a seguridade social, e não apenas para refutar as fundamentações ideológicas de seus defensores.

O discurso neoliberal sobre a necessidade de se reformar a previdência social foi fortalecido a partir da década de 1990, pela crescente crise fiscal-financeira do Estado, pelo fraco desempenho da economia e pelo crescimento

³⁸⁰ GIAMBIAGI, Fabio. **Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 81-82.

da taxa de desemprego e do trabalho informal. No entanto, os argumentos que mais se destacam, sustentam a tese de que os direitos introduzidos pela Constituição Federal de 1988 tem provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário e que o sistema não suportaria as questões decorrentes do envelhecimento populacional.

Elencando argumentos favoráveis às reformas, temos Joaquim Levy, Fabio Giambiagi e Paulo Tafner:

No caso da América Latina e do Brasil, onde a taxa de poupança dificilmente alcança 20% do PIB, talvez tenhamos de vir do lado oposto para um pouco menos de proteção e mais estímulo à produtividade ou, mais corretamente, uma proteção que seja mais direcionada para apoiar os trabalhadores de menor renda, em vez de ser um substituto caro à poupança para uma minoria mais abastada da população, aí incluídos os funcionários públicos.

O Brasil, porém, já gasta muito com Previdência, mesmo tendo uma população ainda relativamente jovem, que só agora está começando a envelhecer. Isso é uma anomalia que o país se recusa a reconhecer. As causas desse processo estão ligadas a três razões. A primeira delas é a benevolência da legislação ou, no caso do Brasil, da própria Constituição. É ela que permite que haja aposentadorias que em outros países do mundo simplesmente não existiriam.³⁸¹

As regras brasileiras de aposentadoria são generosas em relação às vigentes no restante do mundo e, nos últimos 15 anos, explicam em parte a diferença observada entre o crescimento do número de benefícios e o crescimento do PIB. Entretanto, quando se olham os números da década de 2000, especificamente, já passado o efeito das benevolências praticadas na Constituição de 1988 e que provocaram um salto nos benefícios nos anos seguintes – especialmente no meio rural –, a rigor o aumento quantitativo de benefícios não foi drasticamente elevado [...].³⁸²

Outra questão relevante do ponto de vista dos economistas é a indexação do salário mínimo à previdência social, considerada como forte razão pela qual o Brasil tem um gasto excessivo com a previdência social. Entretanto, do ponto de vista econômico-financeiro, o argumento pode parecer razoável, mas não se sustenta diante do ponto de vista dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

³⁸¹ GIAMBIAGI, Fabio. **Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 7.

³⁸² GIAMBIAGI, Fabio. **Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 47.

A impossibilidade jurídica de desvincular os valores mínimos dos benefícios previdenciários do valor do salário mínimo foi estudada no item 4.3, quando se abordou sobre a Previdência Social e o mínimo existencial. Neste item, a narrativa está voltada para as questões econômicas que o salário mínimo representa na sustentabilidade da seguridade social.

Grande parte dos benefícios previdenciários são com base no salário mínimo, até mesmo em função de que nenhum benefício previdenciário que substitua o rendimento do trabalhador poderá ser inferior a um salário mínimo.³⁸³ O efeito colateral da elevação do valor real do salário mínimo é que ele impacta cada vez mais na composição da folha de despesas da previdência social.

Para Joaquim Levy, Fabio Giambiagi e Paulo Tafner:

A segunda razão pela qual o Brasil gasta muito com a Previdência é a superindexação dos benefícios de um salário mínimo. Estes, há mais de uma década, passaram a ter aumentos reais significativos. Consequentemente, além da pressão demográfica, que faria aumentar o estoque de beneficiados, o fato de aproximadamente 2/3 dos benefícios estarem atrelados ao salário mínimo fez com que a massa de remunerações pagas pelo sistema previdenciário aumentasse a uma velocidade ainda maior que o quantitativo físico do número de benefícios. Essa é uma das razões para que a relação entre as despesas previdenciárias e o PIB se tenha elevado tanto depois de meados dos anos 1990.³⁸⁴

A indexação do salário mínimo na área previdenciária possui dois contrapontos. De um lado, os reformistas alegam que o salário mínimo indexado aos benefícios previdenciários gera um déficit extraordinário nas contas públicas. De outro, não se pode indexar os benefícios ao salário mínimo e não se pode pagar menos que o mínimo.

A questão mais relevante é: se uma pessoa idosa recebe uma aposentadoria de um salário mínimo, além de sua condição de insuficiência econômica nunca ser alterada, jamais sairá da linha de pobreza, ainda que o Estado se desdobre nos cálculos de sua fixação. O que não se admite, por óbvio, é que esse salário mínimo não tenha garantia constitucional para o pagamento dos benefícios previdenciários.

³⁸³ CF, Art. 201, § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

³⁸⁴ GIAMBIAGI, Fabio. **Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 8.

A constatação de que a pobreza é menor entre as pessoas idosas do que entre as não idosas tem sido objeto de várias controvérsias que apontam para a existência de um viés intergeracional nas políticas públicas que privilegiaria as pessoas idosas em detrimento dos demais grupos etários na partilha dos recursos e transferências do Estado. E, apesar da previdência social, em geral, ter maior enfoque na relação entre gerações mais idosas e a adulta, o efeito de eventuais exageros e permissividades nestas relações pode implicar prejuízos para os estratos mais novos, em especial, crianças e adolescentes, que não possuem a mesma representação política que idosos.

Na prática, com o envelhecimento populacional, o fluxo intergeracional de receitas, ao que parece, deixa de priorizar jovens e crianças para atender, majoritariamente, pessoas idosas.³⁸⁵ No âmbito da justiça entre gerações, é de extrema dificuldade fundamentar prestações universais além do mínimo existencial, mas não impossível.

Contudo, a realidade brasileira é muito diferente daquela dos países desenvolvidos e assim, as reformas devem ser nos países periféricos³⁸⁶, relativizadas e não movidas apenas pelo móvel do mercado e do capital.

Pautado no princípio da solidariedade, nas questões do envelhecimento populacional, na reduzida taxa de natalidade, no papel da previdência social como fonte de distribuição de renda, a presente tese privilegia a defesa do fortalecimento do sistema previdenciário, que pode conviver paralelamente (não exclusivamente) com o sistema privado, mas que precisa atender as questões

³⁸⁵ GIAMBIAGI, Fabio. **Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 9.

³⁸⁶ Na teoria dos sistemas mundiais, os países periféricos (às vezes chamados apenas de periferia) são aqueles considerados menos desenvolvidos do que os países semiperiféricos e centrais. Esses países geralmente recebem uma parcela desproporcionalmente pequena da riqueza mundial. Têm instituições estatais fracas e dependem (ou, segundo alguns analistas, são exploradas por) países mais desenvolvidos. Esses países geralmente ficam para trás devido a obstáculos como falta de tecnologia, governos instáveis e sistemas de educação e saúde deficientes. Em alguns casos, a exploração da agricultura, a mão de obra barata e os recursos naturais dos países periféricos ajudam os países centrais a permanecerem dominantes. Isso é melhor descrito pela teoria da dependência, que é uma teoria sobre como a globalização pode afetar o mundo e os países que a compõem. No entanto, é possível que os países da periferia saiam deste estado e se dirijam à semiperiferia ou ao estado central. Isso pode ser realizado através de coisas como industrialização, estabilização do governo e clima político, etc. Esses países são encontrados principalmente na América Latina e Caribe, África, Oriente Médio, partes da Ásia e ilhas do Pacífico. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Pa%C3%ADses_perif%C3%A9ricos. Acesso em: 14 out. 2024.

atinentes à busca pela igualdade material, sustentado na divisão dos riscos sociais e da solidariedade intergeracional.

No contexto do envelhecimento populacional, as questões demográficas produzem grandes impactos na economia e no equilíbrio financeiro da previdência social, considerando que, nos últimos cem anos, o poder de compra do Brasil e do mundo avançou de um nível de renda baixo para a renda média. Houve uma mudança no fluxo intergeracional de riqueza que beneficiou toda a sociedade, pois as velhas gerações passaram a investir nas novas gerações, garantindo a mobilidade intergeracional ascendente.

6.5 O desafio demográfico e os impactos das mudanças sociais e econômicas

O desenvolvimento econômico, já desde a Revolução Industrial, provocou a redução das taxas de natalidade e mortalidade, acarretando uma mudança etária da população. Percebe-se durante esse processo uma explosão demográfica decorrente do aumento das taxas de crescimento populacional, assim como uma redução das taxas de fecundidade e, conseqüentemente, da natalidade, provocadora da diminuição do tamanho das famílias e que, pela razão de dependência, evidencia a transição demográfica.

Portanto, a transição demográfica é caracterizada pela mudança nos padrões de crescimento populacional em decorrência das alterações nas taxas de natalidade e mortalidade, cujo processo gera uma grande transformação na estrutura etária de determinado país que, ao aumentar a população adulta, poderá estreitar a base da pirâmide populacional, desencadeando, ao longo do tempo, em um crescimento da população idosa. As alterações no formato da pirâmide populacional implicam necessariamente em mudanças na razão de dependência demográfica entre os grupos produtores e consumidores.

Os países que passaram pela redução das taxas brutas de mortalidade e natalidade, qual seja, a transição demográfica, passam também pela transição da estrutura etária, não só pela redução da base e o alargamento do meio da pirâmide, possibilitando o surgimento do bônus demográfico, mas também pelo rápido envelhecimento da população.

Na década de 1950, tinha-se uma clássica forma de pirâmide etária, na qual o grupo etário mais velho era menor que o grupo etário anterior, ou seja,

havia uma base bem mais larga e um topo extremamente estreito. Em 1980, esse formato ainda era visível, porém com uma base bem mais reduzida do que a pirâmide de trinta anos antes. A considerável queda das taxas de fecundidade observada já no ano 2000, produziu uma alteração na pirâmide em face das menores taxas de natalidade e mortalidade e do aumento do grupo de adultos, transformando a estrutura etária da população.

Estimou-se, então, que em 2050, haverá uma radical alteração no formato da pirâmide etária da população brasileira, pois se o percentual de pessoas idosas ultrapassar o percentual de jovens, é possível que se tenha o formato de retângulo.

Essa redistribuição da pirâmide etária da população obriga uma reavaliação das políticas públicas e sociais, demandando estratégias de planejamento por parte do Estado, considerando-se que essa evolução pode afetar profundamente a composição etária da População Economicamente Ativa (PEA).

Em termos de seguridade social, a transformação na pirâmide etária se torna relevante, uma vez que a tendência é que o envelhecimento produza uma sobrecarga aos cofres públicos, não apenas em razão da alta demanda na concessão de benefícios previdenciários, mas também pelos efeitos no sistema de financiamento.

Para Norma Herminia Kreling³⁸⁷, o tempo médio de vida dos habitantes dobrou em um período de um século e, conseqüentemente o número de pessoas idosas jamais foi tão expressivo. Por outro lado, o aumento do tamanho absoluto da população em idade ativa pode ser considerado um fator positivo para a economia e essa condição favorável do bônus demográfico, para ser aproveitada, necessita da intermediação do Estado com políticas adequadas que visem o crescimento econômico, o desenvolvimento humano e o conseqüente aumento do nível de emprego e da distribuição de renda, imprescindíveis para a superação dos desafios gerados pela transição demográfica.

Estudos mais avançados acerca da longevidade já assinalam da importância da heterogeneidade da velhice e do envelhecimento segundo idade, gênero, condições econômicas, saúde, etnia e tipo de residência, considerando-

³⁸⁷ KRELING, Norma Hermínia. **O envelhecimento do trabalhador impõe novos desafios às políticas públicas**. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 38, n.1, 2010, p.47-62.

se que o direito a ancianidade possui implicações que dependem da segurança jurídica e da eficácia de políticas públicas no processo de envelhecimento.³⁸⁸ É claro que a experiência pessoal sobre essa etapa da vida está intrinsecamente ligada à experiência de outros, afinal, somos seres sociais.³⁸⁹

Ao discutir a temática que aborda os clássicos da economia, sempre se identificou a relação entre população e desenvolvimento, encontrando-se algumas posições voltadas para o entendimento de que a contribuição do crescimento populacional para o desenvolvimento econômico tem aspectos positivos, considerando-se que uma população crescente era um estímulo à divisão do trabalho e, assim, ao desenvolvimento do país conforme pensamento de Adam Smith (1723-1790), Marquês de Condorcet (1743-1794) e William Godwin (1756-1836).

Contudo, apontando aspectos negativos, Thomas Malthus (1766-1834), por não acreditar no desenvolvimento econômico, considerava que as melhorias das condições de vida da população não seriam possíveis em face da tendência de um crescimento populacional descontrolado, considerando o crescimento populacional o responsável pela pobreza e pela “Lei de Bronze” dos salários.

Em oposição a Malthus, Marx considerava que as relações capitalistas de produção eram as verdadeiras responsáveis pela pobreza, cada modo de produção tendo as próprias leis de população. Karl Marx entendia que a população é neutra, e o processo de acumulação de capital é determinado pelo desenvolvimento das forças produtivas que, reproduzindo-se, geram uma superpopulação, capaz de garantir a manutenção da taxa de lucro.

O panorama dessas posições foi modificado pelo conceito de bônus demográfico, com a valorização do papel determinante das relações intergeracionais sobre o processo de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que deixa de ter como eixo central as taxas de crescimento da população.

³⁸⁸ O mundo globalizado vem apresentando várias pesquisas acerca do envelhecimento populacional, tendo em vista uma preocupação não só de ordem socioeconômica e da saúde, mas também de várias outras áreas da ciência, pelas necessidades e exigências que se apresentam e por outros inúmeros fatores, dentre os quais se destacando o meio em que vive a população mundial.

³⁸⁹ CÔRTE, Beltrina. MEDEIROS, Suzana Aparecida Rocha. **A heterogeneidade da velhice**. Revista Kairós: Gerontologia, São Paulo, 12 (1), jan. 2009, pp. 13-19

A Lei de Bronze dos salários vem consignada na tese de Ferdinand Lassalle, de 1864, onde defende que os salários não devem estar abaixo de um mínimo vital, dado que, com o aumento da população trabalhadora de forma contínua, os salários, por força da lei da oferta e da procura, poderão ficar abaixo desse nível, considerando-se que a população aumenta mais depressa que os postos de trabalho.³⁹⁰

Em meados do século passado estimava-se que havia uma pessoa em idade laboral para uma pessoa dependente. Entre 2010 e 2030 essa proporção deve ficar abaixo de 50%, o que demonstra uma grande redução na carga econômica da dependência demográfica, que se apresenta como o coeficiente entre o segmento etário da população reconhecido como economicamente dependente e o segmento etário visto como potencialmente produtivo.

No primeiro segmento encontram-se os menores de 15 anos e maiores de 65 anos de idade e no segundo, os maiores de 15 anos até 64 anos de idade. Ou seja, conforme a definição da Organização das Nações Unidas (ONU), considera-se como crianças e adolescentes, a população de 0 a 14 anos. A faixa de 15 a 64 anos é composta por adultos e, acima de 65 anos, as pessoas idosas. A faixa intermediária compõe a população potencialmente produtiva ou em idade ativa, ao passo que as populações jovens e idosas são consideradas dependentes.

A caracterização do bônus demográfico se dá pela redução dessa razão de dependência e a estrutura etária da população atuando no sentido de facilitar o crescimento econômico, passando a exigir a efetivação de políticas públicas colocadas a serviço do desenvolvimento socioeconômico e do bem-estar da coletividade.³⁹¹

É possível verificar que, durante o período de tempo em que se desenvolve o evento do bônus demográfico, a estrutura etária da população identifica uma diminuição da proporção de crianças, pessoas idosas e

³⁹⁰ MALTEZ, José Adelino. **Lei de Bronze dos Salários**. Disponível em: <https://maltez.info/aaanetnovabiografia/Conceitos/Lei%20de%20bronze%20dos%20salarios.htm>. Acesso em: 07 out. 2024.

³⁹¹ ALVES, José Eustáquio Diniz. VASCONCELOS, Daniel de Santana. CARVALHO, Angelita Alves de. **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho**. TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/acerca/sedes-subregionales-oficinas/cepal-brasilia>. Acesso em: 07 out. 2024.

adolescentes, com aumento na qualidade de vida e redução dos níveis de pobreza e desigualdade, ou seja, maiores percentuais da população economicamente ativa e conseqüente redução das razões de dependência, verificadas pelas condições demográficas, mesmo que sejam temporárias.

O período de mudança de uma estrutura etária mais jovem para outra mais idosa pode ocorrer entre 60 e 65 anos de idade ou até mais, a depender de variados fatores, em especial o cultural, e com isso o *dividendo demográfico* poderá se estender por aproximadamente 50 anos.

Entre os anos 1950-1970 ocorreu uma elevação da dependência total, verificando-se um expressivo aumento no percentual de crianças de até 14 anos em relação à população adulta entre 15 e 64 anos de idade, chegando-se a 100 pessoas em idade laboral para 90 pessoas dependentes.

Todavia, a queda da fecundidade proporcionou a queda da razão de dependência, que deve atingir seu ponto mais baixo no quinquênio 2020-2025, na proporção de 44 pessoas dependentes para cada 100 pessoas em idade produtiva.

Conforme José Eustáquio Diniz Alves³⁹², o bônus demográfico, segundo dados dos censos, se iniciou no primeiro quinquênio de 1970, assim como o processo de aumento da proporção da População em Idade Ativa sobre a população total (PIA/PT), com crescimento também da proporção da população ocupada sobre a população total (PO/PT), que era de 31,7% em 1970 e passou para 37,2% em 1980. Mesmo que de forma parcial, o Brasil conseguiu aproveitar os frutos do dividendo demográfico.

Mas, foi também por volta de 1970, que a População em Idade de Trabalhar – PIA, na faixa etária de 15 a 59 anos ou de 15 a 64 anos, cresceu de 50% para quase 70% entre 2010 e 2025. Por outro lado, houve uma diminuição para cerca de 30% das pessoas em idades consideradas dependentes, até 14 anos ou acima de 60 ou 65 anos³⁹³.

³⁹² ALVES, José Eustáquio Diniz. **Bônus demográfico brasileiro: 1970-2037**. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2018/08/08/bonus-demografico-brasileiro-1970-2037-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves>. Acesso em: 22 jan. 2024.

³⁹³ ALVES, José Eustáquio Diniz. **Bônus demográfico brasileiro: 1970-2037**. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2018/08/08/bonus-demografico-brasileiro-1970-2037-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves>. Acesso em: 22 jan. 2024.

Constatou-se, assim, que a janela de oportunidade demográfica estava se abrindo, e que a sociedade brasileira não discutiu a respeito e nem tampouco agiu deliberadamente para aproveitar as oportunidades geradas pela transição da estrutura etária.

Por outro lado, um dos melhores momentos do bônus demográfico pode ser vivenciado pelo Brasil entre 2004 e 2014, haja vista o crescimento do PIB em 50% e do PIB per capita em 33%, segundo dados do IBGE, o que gerou uma expressiva diminuição do grau de informalidade do mercado de trabalho em razão da geração de emprego formal, já que este sempre foi um dos principais indicadores de que o Brasil estava aproveitando o bônus demográfico durante este período.

O balanço do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo CAGED), divulgado em 28 de março de 2025³⁹⁴, informa que o Brasil fechou o mês de fevereiro com saldo positivo de 431.995 empregos com carteira assinada. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, esse é o maior saldo mensal registrado na nova série histórica do CAGED, que começou em 2020. O resultado de fevereiro decorreu de 2.579.192 admissões e de 2.147.197 desligamentos. No acumulado do ano, o saldo foi positivo em 576.081 empregos. Já nos últimos 12 meses, foi registrado saldo de 1.782.761 empregos. Em relação ao estoque, a quantidade total de vínculos celetistas ativos, o país registrou, em fevereiro, um saldo de 47.780.769 vínculos, o que representa uma variação de +0,91% em relação ao estoque do mês anterior.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD anual), no 4º trimestre de 2024, a taxa de desocupação, no Brasil, foi estimada em 6,2%. Esta estimativa apresentou estabilidade em comparação com o 3º trimestre de 2024 (6,4%), e redução de 1,2 ponto percentual frente ao 4º trimestre de 2023 (7,4%).

No confronto trimestral por Regiões, esse indicador apresentou o seguinte comportamento: Norte (estabilidade), Nordeste (estabilidade), Sudeste (estabilidade), Sul (redução de 4,1 para 3,6) e Centro-Oeste (estabilidade). A

³⁹⁴ CAGED: Brasil criou quase 432 mil empregos formais em fevereiro. Agência Brasil. Publicado em 28 mar. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-03/caged-brasil-criou-quase-432-mil-empregos-formais-em-fevereiro>. Acesso em: 30 mar. 2025.

Região Nordeste permaneceu registrando a maior taxa de desocupação entre todas as regiões (8,6%).³⁹⁵

Tabela 1 -Taxa de participação na população total, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões – 4º Trimestre/2014-2024

Grandes Regiões	4ºT 2014	4ºT 2015	4ºT 2016	4ºT 2017	4ºT 2018	4ºT 2019	4ºT 2020	4ºT 2021	4ºT 2022	4ºT 2023	4ºT 2024
Brasil	79,1	79,5	79,7	80,0	80,2	80,4	80,6	80,8	81,0	81,1	81,3
Norte	73,0	73,4	74,0	75,0	75,8	75,9	76,1	76,7	77,2	77,2	77,5
Nordeste	76,9	77,4	78,0	78,3	78,5	79,0	79,0	79,5	79,8	80,0	80,2
Sudeste	81,4	81,6	81,6	81,7	81,9	82,1	82,4	82,5	82,5	82,5	82,8
Sul	80,9	81,2	81,4	81,5	81,7	81,7	82,2	81,7	81,8	82,0	81,9
Centro-Oeste	78,0	78,3	78,7	79,4	79,3	79,4	79,3	79,1	79,8	80,6	79,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Na análise de 2025, que avalia as informações por sexo, os dados da pesquisa mostraram que as mulheres continuavam sendo maioria entre as pessoas em idade de trabalhar. No 4º trimestre de 2024, elas representavam 51,7% dessa população. Acrescenta-se que este resultado foi similar nos demais trimestres observados. A análise dos dados confirmou, no 4º trimestre de 2024, uma proporção maior de mulheres em idade de trabalhar em todas as Grandes Regiões.³⁹⁶

O aumento da força de trabalho ocorrido no período de maior crescimento da economia brasileira, no atual século, se deu em função da maior inserção feminina nas atividades produtivas, como já vinha acontecendo há décadas.³⁹⁷

³⁹⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Indicadores**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/02/taxa-de-desemprego-ibge-faixa-etaria-sexo-cor-da-pele14fev2025.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

³⁹⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Indicadores**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/02/taxa-de-desemprego-ibge-faixa-etaria-sexo-cor-da-pele14fev2025.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

³⁹⁷ BRUSCHINI, Cristina. **O trabalho da mulher brasileira nas décadas recentes**. Revista Estudos Feministas, ano 2, número especial, p. 179-199, 1994. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16102/14646>. Acesso em: 12 jan. 2025.

Tabela 2 -Taxa de participação (%) da força de trabalho, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões - 2014-2024

Grandes Regiões	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	3ºT	4ºT																				
Brasil	62,3	62,3	62,9	62,8	62,5	62,7	63,2	63,3	63,3	63,3	63,8	63,6	57,6	59,5	61,9	62,5	62,7	62,1	61,8	62,2	62,4	62,6
Norte	62,0	61,5	62,5	62,2	61,0	61,3	61,0	61,3	60,7	61,0	61,4	60,7	58,8	58,8	60,7	61,3	61,3	60,9	59,7	60,3	60,5	60,9
Nordeste	58,0	58,1	58,7	57,7	58,1	58,2	58,0	58,2	58,1	58,2	58,2	58,0	49,3	52,5	54,7	55,0	55,1	54,6	54,4	54,2	54,7	55,2
Sudeste	63,3	63,4	64,1	64,4	65,1	65,3	66,4	66,3	66,7	66,5	67,1	66,9	60,3	61,9	64,9	65,6	65,3	64,7	64,7	66,2	65,1	65,2
Sul	65,6	65,4	65,7	66,3	65,6	66,0	66,3	66,5	65,9	66,2	66,6	66,8	62,0	63,1	64,8	66,0	66,6	66,1	65,4	66,1	66,4	66,8
Centro-Oeste	66,4	66,3	66,0	66,1	66,2	66,9	67,1	66,6	67,2	67,5	68,6	67,9	63,2	64,5	66,0	66,6	68,3	67,3	67,0	67,8	67,8	67,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

No 4º trimestre de 2024, o percentual da população ocupada (PO) sobre a população total (PT) foi de 62,6% da população em idade de trabalhar estava na força de trabalho (taxa de participação). Deste contingente, 93,8% se encontravam ocupados e 6,2% desocupados. Esta última estimativa, denominada taxa de desocupação, mostrou patamares diferenciados entre as regiões. A taxa de desocupação será mais detalhada em um capítulo específico desse relatório intitulado “taxa de desocupação”.³⁹⁸

Mas foi desde o segundo trimestre de 2014 que se deu a maior e mais profunda recessão da história brasileira, que se aprofundou nos anos de 2015 e 2016, fazendo com que o quadro promissor se invertesse e somente nos três anos subsequentes fosse retomado lentamente, gerando profundas perdas no mercado de trabalho e transformando a década de 2011 a 2020 em uma segunda década perdida, com o pior desempenho do mercado de trabalho nesse período decenal.³⁹⁹

A estimativa é de um substancial aumento de dependência demográfica por volta de 2030, e isso porque o crescimento de pessoas idosas vem ocorrendo em ritmo acelerado, provocando, antes do final do século XXI, um gradual fechamento da janela de oportunidade de acordo com a média de idade da

³⁹⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Indicadores**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/02/taxa-de-desemprego-ibge-faixa-etaria-sexo-cor-da-pele14fev2025.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

³⁹⁹ BORÇA JUNIOR; Gilberto; BARBOZA, Ricardo; FURTADO, Maurício. **A recuperação do PIB brasileiro em recessões: uma visão comparativa**. Blog do Ibre, 02/05/2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/recuperacao-do-pib-brasileiro-em-recessoes-uma-visao-comparativa>. Acesso em: 13 jan. 2025.

aposentação, haja vista que o bônus demográfico se encurta mais quando a obtenção do benefício é precoce.

6.5.1 O censo demográfico de 2022 e a nova expectativa de vida

A expectativa de vida no final do século XIX estava abaixo dos trinta anos, em razão do alto índice de mortalidade infantil. Contudo, houve uma grande mudança no século XX, registrando-se uma média de setenta anos de idade em 2001. Esse fenômeno ocorreu em virtude dos investimentos em políticas públicas voltadas à saúde, ao saneamento básico, à educação e outros segmentos que culminaram no objetivo de elevar a qualidade de vida e, por consequência, a longevidade.

O Banco Mundial⁴⁰⁰ traçou um comparativo entre os dados do período de 1988 e 2019 (Constituição Federal e Emenda Constitucional n. 103), segundo o qual a taxa de natalidade era de 27,2 nascimentos por 1.000 habitantes em 1988 e sofreu uma queda de 11,9 nascimentos por 1.000 habitantes em 2019.

Em 2022, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, publicou o resultado do censo demográfico através das Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil – 2022⁴⁰¹, em cujas análises referentes à “Esperança de vida ao nascer 2022 e o projetado desde 2010”, é possível identificar que em 2019, no Brasil, a expectativa de vida das mulheres estava quase em 80 anos e caiu para menos de 77 anos em 2021, ao passo que para os homens caiu de 72 para 70 anos. Em 2022 houve um crescimento na expectativa de vida ao nascer das mulheres para 79 anos e de 72 anos para os homens, com uma substancial diferença de 7 anos.⁴⁰²

A mesma análise apresenta a taxa de mortalidade por sexo e idade, mostrando a elevação da taxa no primeiro ano de vida, mas com queda até os 5 anos. Em seguida, verifica-se um aumento contínuo em todas as idades, mas

⁴⁰⁰ WORLD BANK GROUP. **Birth rate, crude (per 1,000 people) - Brazil. 2022.** Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CBRT.IN?locations=BR>. Acesso em: 18 out. 2024.

⁴⁰¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil – 2022.** Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/2af29371f62918af99bd819ee54f36a9.pdf. Acesso em: 25 abr. 2024.

⁴⁰² Idem.

principalmente uma sobremortalidade masculina entre os mais jovens, o que se verifica em razão das diversas formas de violência.

De acordo com o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística – IBGE, a população idosa no Brasil era estimada em aproximadamente 14 milhões de pessoas com 65 anos ou mais. Nessa pesquisa foi registrado que o crescimento da participação relativa da população nesta faixa etária que era de 4,8% em 1991, passando a 5,9% em 2000 e chegando a 7,4% em 2010 assim como a expectativa do brasileiro nascido neste ano alcançou 73,5 anos de vida.

Os dados publicados pelo Banco Mundial⁴⁰³ em 2020 (76,8 anos) e 2021 (77 anos) não consideraram os óbitos provocados pela pandemia, números esses que estão sendo revisados pelo IBGE, apontando para as seguintes expectativas de vida: 2019 (76,2 anos), 2018 (76,1 anos), 2017 (75,6 anos) e 2016 (75,3 anos). Portanto, com a revisão do IBGE, a esperança de vida ao nascer em 2022 é a menor desde 2017.

Conforme os resultados do Censo Demográfico 2022, o número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% na população do país em 12 anos. O total de pessoas dessa faixa etária chegou a cerca de 22,2 milhões de pessoas (10,9%) em 2022 contra 14 milhões (7,4%) em 2010. Por outro lado, o total de crianças com até 14 anos de idade decresceu 12,6%, mudando de 45,9 milhões (24,1%) em 2010 para 40,1 milhões (19,8%) em 2022.

Em um país onde existam altas taxas de mortalidade não haverá bem-estar social, pois a transição demográfica sustentável é fundamental para a erradicação da pobreza e da fome.

Segundo dados das Tábuas de Mortalidade do Censo Demográfico de 2022, a expectativa de vida ao nascer no Brasil, em 2022, ficou em 75,5 anos. Nos anos anteriores, a expectativa de vida era calculada a partir de projeções populacionais, que foram revisadas em 2018 com base no Censo de 2010, anteriormente à crise sanitária.

É o que demonstra o Gráfico 4.

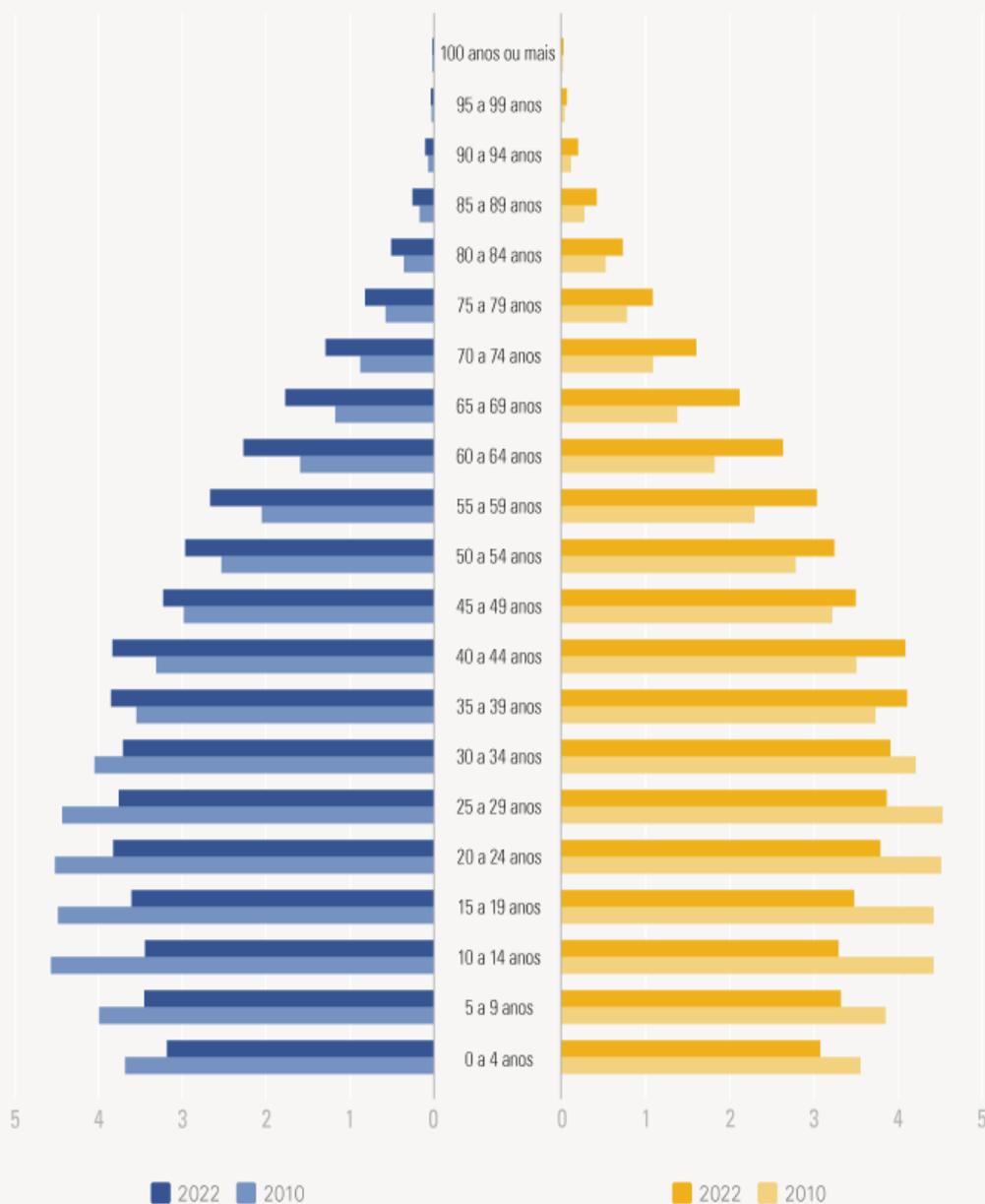
⁴⁰³ WORLD BANK GROUP. **Life expectancy at birth, total (years) – Brazil. 2022.** Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=BR>. Acesso em: 24 mar. 2024.

População residente no Brasil (%) Segundo sexo e grupos de idade



Masculino

Feminino



Fonte: Censo Demográfico 2022: População por idade e sexo - Resultados do universo

AGÊNCIA IBGE
NOTÍCIAS

IBGE

Fonte: Instituto Brasileiro e Geografia E Estatística - IBGE.

No critério sexo, a expectativa de vida dos homens ficou em 72 anos, taxa também inferior aos 73,1 anos de 2019, ao passo que a das mulheres ficou em 79 anos, abaixo dos 80,1 anos de 2019⁴⁰⁴. o que demonstra o Gráfico 4.

Pelos registros de 2022, no que se refere à probabilidade de óbito do recém-nascido, concluiu-se em 12,84 por mil nascidos vivos, acima dos 11,94 por mil de 2019, sendo a taxa para os homens de 13,94 (superior aos 12,85 de 2019), enquanto que para as mulheres foi 11,69 (maior que os 10,98 de 2019).

O bônus é uma oportunidade cujo aproveitamento está condicionado à previsão de cada país para conduzir políticas que permitam o aproveitamento dessa oportunidade, pois o mesmo se encerra com o avanço para idades mais altas. Em razão do processo de redução dos níveis de fecundidade e o marcante aumento da longevidade, tem-se o fechamento da janela que passa a exigir uma resposta estatal efetiva no enfrentamento e implementação de políticas públicas, com projetos que se baseiem na adoção de medidas econômicas e sociais, de caráter universal e inclusivo.

⁴⁰⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Expectativa de vida**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos>. Acesso em: 22 jan. 2025.

7 PROPOSTAS PARA A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Ao longo dos capítulos anteriores, foram analisados diversos aspectos da longevidade e seus impactos na previdência social, desde a evolução do envelhecimento como fenômeno contemporâneo até os desafios econômicos e estruturais que ameaçam a sustentabilidade do sistema. A crescente expectativa de vida e as transformações demográficas impõem a necessidade de adaptação do modelo previdenciário, garantindo sua viabilidade para as futuras gerações sem comprometer a proteção das pessoas idosas.

Diante desse cenário, este capítulo propõe estratégias para a sustentabilidade da previdência social no Brasil, abordando soluções inovadoras para o financiamento do sistema, como a tributação sobre tecnologia e práticas sustentáveis. Além disso, discute-se a importância do incentivo ao trabalho da pessoa idosa, com políticas de ações afirmativas, como forma de fortalecer a base contributiva e ampliar as possibilidades de proteção social.

Medidas como a aposentadoria parcial ou progressiva e o fomento à previdência complementar também são analisadas como alternativas para tornar a transição para a inatividade mais equilibrada e menos abrupta. Por fim, são destacados aspectos que podem ser aprimorados em futuras reformas previdenciárias, considerando as mudanças econômicas e sociais do país.

As propostas aqui levantadas a título de estratégias não são soluções definitivas nem únicas, mas muitas delas suscitam questões relevantes, contribuindo, assim, de forma construtiva, para o debate público sobre a questão social previdenciária, levando-se em conta que a sustentabilidade da previdência social no Brasil é um tema de grande importância, considerando o envelhecimento da população e os desafios econômicos.

A sustentabilidade da previdência social no Brasil refere-se à capacidade do sistema previdenciário de se manter financeiramente equilibrado a longo prazo, garantindo o pagamento das aposentadorias e demais benefícios sem comprometer as contas públicas e a economia do país. Para isso, é necessário que as receitas do sistema sejam suficientes para cobrir as despesas com os beneficiários, evitando déficits que possam gerar instabilidade fiscal e social.

Portanto, a sustentabilidade da previdência social depende de reformas contínuas e de políticas públicas que equilibrem o financiamento e os direitos dos segurados, garantindo que o sistema continue a funcionar para as futuras gerações sem comprometer a estabilidade fiscal do país.

Assim, este capítulo busca contribuir para o debate sobre a construção de um sistema previdenciário sustentável, equitativo e adaptado às novas realidades, garantindo segurança e dignidade tanto para os aposentados quanto para as gerações futuras.

7.1 As estratégias para a necessária recalibração do modelo atual de financiamento

O financiamento da seguridade social é uma questão não equacionada. Se por um lado cresce a demanda por benefícios previdenciários, por outro, diminui a oferta de contribuintes. As reformas já implementadas não foram capazes de resolver o problema de financiamento do sistema e de garantir uma proteção social adequada, especialmente para as pessoas idosas do futuro, considerando-se que a previdência social é um pacto de solidariedade intergeracional em que todos devem contribuir.

Não existem direitos sem custos para sua efetivação. Do ponto de vista da economia, o sistema de proteção social só será viável se, a médio e longo prazo, receber ajustes. E tais ajustes devem respeitar sempre o orçamento.

Para Fernando Facury Scaff,

Os economistas possuem uma expressão bastante interessante, denominada — Limite do Orçamento, que foi trasladada para o Direito a partir de uma decisão do Tribunal Constitucional alemão, com o nome de Reserva do Possível. O significado é o mesmo: todo orçamento possui um limite que deve ser utilizado de acordo com exigências de harmonização econômica geral. (...)

Ou seja, é por meio do Orçamento que serão estabelecidas as prioridades nos gastos públicos e que será possível determinar o quanto de recursos será alocado para a implementação dos direitos sociais. A partir da quantificação dos recursos financeiros para a implementação dos direitos é que se poderá constatar o nível de prioridade que a efetivação daquele direito possui em uma dada sociedade, em certo período. (...)

A partir dessas considerações surgem dois aspectos fundamentais para o debate dos direitos sociais. Saber: quem

paga a conta dos gastos realizados e quem estabelece as prioridades para a realização desses gastos.⁴⁰⁵

Os direitos sociais devem ser financiados por meio de um sistema equilibrado e distributivo, tal qual previsto na Constituição Federal de 1988, com prioridade na alocação do orçamento para a previdência social. Ocorre que as mudanças verificadas na demografia, assim como outras decorrentes da globalização e do sistema tecnológico no mercado de trabalho, acabaram por gerar importantes desafios ao custeio da seguridade social.

Diante desse cenário, torna-se essencial buscar novas formas de financiamento para a seguridade social, especialmente diante do impacto das transformações tecnológicas no mercado de trabalho. A crescente automação e o uso de robótica têm reduzido a necessidade de mão de obra em diversos setores, afetando diretamente a arrecadação previdenciária, que depende majoritariamente das contribuições sobre a folha de salários.

Nesse contexto, discute-se a necessidade de adaptação do sistema tributário, considerando a possibilidade de tributação sobre tecnologia de automação e robótica como uma alternativa para garantir a sustentabilidade da seguridade social frente às mudanças no modelo produtivo.

7.1.1 A tributação sobre tecnologia de automação e robótica

A combinação da Revolução 4.0, caracterizada pela automação, inteligência artificial e transformação digital, e o aumento da longevidade traz desafios significativos para o modelo atual de financiamento da Previdência Social. Para enfrentar esses desafios, as estratégias devem considerar não apenas as mudanças no mercado de trabalho, mas também o impacto do envelhecimento populacional. Assim, são necessárias a adoção de estratégias que podem ser adotadas para recalibrar o modelo de financiamento da Previdência Social no Brasil diante dessa nova realidade.

A tributação sobre tecnologia e automação implica na implementação de tributos sobre o uso de robôs e inteligência artificial que substituem trabalhadores humanos, direcionando os recursos arrecadados para financiar a Previdência

⁴⁰⁵ SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (coord.). **A eficácia dos direitos sociais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 25-26.

Social, e a criação de contribuição específica para empresas de setores intensivos em tecnologia, que utilizam automação e inteligência artificial, visando compensar a redução da contribuição previdenciária decorrente da menor demanda por trabalho humano, garantindo que participem do financiamento da seguridade social.

Outra fonte de receita também pode ser advinda das contribuições sobre transações digitais, com a criação de tributos sobre transações digitais e atividades econômicas online para ampliar a base de arrecadação.

A quarta revolução industrial, ou revolução digital, ou ainda “Indústria 4.0”, foi caracterizada em 2011, na feira de Hannover, na Alemanha, para descrever como isso irá revolucionar a organização das cadeias globais de valor, por uma internet mais onipresente e móvel, pela inteligência artificial e a aprendizagem automática, em que há a fusão das diversas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos.⁴⁰⁶

Para Miguel Horvath Júnior,

Esta é a realidade vivenciada no Século XXI provocada pela revolução tecnológica da 4ª Revolução Industrial onde o modelo de produção atua/trabalha em tempo real, de forma descentralizada e com uso de sistemas e equipamentos que permitem a intercomunicação sem a necessidade da interação humana (com o uso da inteligência artificial).⁴⁰⁷

Essa quarta revolução se distingue das demais pela sua velocidade (pois evolui em um ritmo exponencial como resultado de um mundo multifacetado e profundamente interconectado em que novas tecnologias geram outras mais novas tecnologias), sua amplitude e profundidade (já que sua base é a revolução digital que combina várias tecnologias e gera mudanças de paradigmas que modificam não apenas o que e como fazemos, mas também quem somos), e o impacto sistêmico que causa (abrangendo transformações de sistemas inteiros dentro e entre os países).⁴⁰⁸

Dois importantes fenômenos puderam ser verificados a partir da revolução industrial, com consequências drásticas para o sistema de tributação da

⁴⁰⁶ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 15-16.

⁴⁰⁷ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Teorias Disruptivas Uma contextualização previdenciária-laboral. Uma crise além dos direitos sociais**. ALMEIDA, Tatiana Conceição Fiore de. (Org). Campinas: Lacier, 2021, p. 131.

⁴⁰⁸ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 11-13.

seguridade social: o primeiro é a gradual substituição da força humana por máquinas; o segundo é a transformação dos postos de trabalho de pessoas físicas por pessoas jurídicas.

A troca da mão de obra humana pela máquina, ou seja, a automação, acarreta desemprego maciço não só na indústria, mas também no comércio e na área de serviços, com a conseqüente redução dos valores arrecadados sobre a folha de salários, até porque esta é a maior fonte de receita da seguridade social. Por outro lado, a substituição da mão de obra humana acarreta preocupações no que se refere ao aumento do desemprego, impactando não só maiores custos para o sistema de proteção social, como também a redução de ingressos fiscais e de renda destinada ao consumo. Assim, no universo dos tributos, cogita-se a adoção de medidas pontuais ou até mesmo reformas mais intensas no ordenamento jurídico.

A tributação segue o caminho da riqueza. Atualmente as bases tributáveis são: capital, consumo, propriedade e renda. As diversas formas de negócios que originam tais bases mudam de acordo com a evolução da tecnologia, sociedade, mercado e economia. Repensar os tributos de forma global e adaptá-los a nova realidade estão fazendo parte do debate nas maiores economias do mundo.

A possível tributação dos robôs é tema que tem despertado debates acadêmicos e políticos, e que visa suprir a escassez de recursos gerada pela automação. Tributar ou não o uso de robô, ou mesmo o robô em si, e como fazê-lo, se for o caso, é um assunto em fase de maturação, e que por isso mesmo deve estar aberto a *inputs (entrada)* e reflexões.⁴⁰⁹

A instituição de um novo tributo ou a ampliação de um já existente para abranger outros fatos ou contribuintes costuma gerar conflitos e resistências. Por essa razão, qualquer inovação tributária deve ser devidamente justificada e estar alinhada aos princípios fundamentais do sistema fiscal em que se insere. Tal fenômeno exigirá um esforço multilateral para que seja possível controlar a tributação e garantir o bem-estar das pessoas.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Robôs, Empregos e Tributos. Tributação da Economia Digital e das Novas Tecnologias: com ênfase em Tributos Diretos**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 183-212.

⁴¹⁰ MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social**. São Paulo: Globo, 1998, p. 273-312.

É preciso repensar e reestruturar o sistema tributário para que ele deixe de se apoiar nos princípios tradicionais da tributação e na tributação do trabalho de pessoas físicas.

Segundo Francisco Serrano Antón,

[...] tudo parece indicar que se com a robotização se perderem emprego, não haverá tanto consumo, o que poderá implicar a queda da cobrança do IVA e dos impostos especiais de consumo – acisas –, dando a ideia que o impacto na tributação com a evolução tecnológica do emprego será um efeito em cadeia que aponta para uma nova distribuição do peso da arrecadação entre os impostos correntes, resultando em uma nova estrutura do sistema tributário.⁴¹¹

Outra alternativa plausível e de simples mensuração é a instituição de um tributo sobre a propriedade de robôs, o que poderia garantir sua aplicabilidade. Da mesma forma como ocorre com os impostos incidentes sobre imóveis e veículos, sua cobrança poderia variar conforme a função e a forma de utilização dos robôs. Não menos importante, uma outra possibilidade seria a criação de um adicional no imposto de renda empresarial para empresas com alto nível de automação.

Para Miguel Horvath Júnior,

Essa é uma questão complexa e controversa. De um lado, encontram-se argumentos no sentido de que a tributação de robôs poderia desestimular a adoção de tecnologias avançadas e inovações, prejudicando a competitividade das empresas. Por outro lado, há a possibilidade de utilizar tal base como fonte de financiamento da seguridade social. Além disso se depara com o desafio de definir o que é um robô e como ele deve ser tributado, visto que existem diferentes tipos de robôs e formas de utilizá-los.⁴¹²

É possível imaginar também a instituição de um regime jurídico particular que gravaria a riqueza hipotética gerada pelos robôs em vista de certos critérios, a exemplo do tipo de empresa que o utiliza, ou por volume de operações realizadas em certo período, pelo cálculo dos trabalhadores que substituem, pela geração da robótica a que pertence o robô, entre outros.⁴¹³

⁴¹¹ ANTÓN, Fernando Serrano. **Fiscalidad e Inteligencia Artificial: Administración Tributária y Contribuyentes en la Era Digital**. Madrid: Aranzadi, 2020, p. 22.

⁴¹² HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A Policrise e os Sistemas de Proteção Social**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024, p. 210.

⁴¹³ FLORES, Israel Santos. **Robot y persona: Reflexiones sobre la capacidad económica atribuible a robots inteligentes**. In: ANTÓN, Fernando Serrano (coord.) p. 83.

A necessidade de ajustes ou de uma reforma mais profunda no ordenamento jurídico diante da robotização deve guiar os debates em busca de soluções mais eficientes, equitativas e adequadas. Esse é um desafio que os países terão de enfrentar em um futuro próximo, sob o risco de comprometer uma parcela significativa da arrecadação fiscal. As feições do sistema tributário são determinadas em última instância pela tensão permanente de interesses e ideologias e apenas secundariamente pelos modelos teóricos.⁴¹⁴

O tributo sobre robôs é também denominado em linguagem coloquial de “imposto de automação” e não incide propriamente sobre os robôs, mas sim sobre as empresas que utilizam massivamente de tecnologias automatizadas para substituir a mão de obra humana. Aspecto primordial é definir o sujeito passivo da obrigação tributária: se a empresa que produz o robô ou a que emprega robôs em processos produtivos.⁴¹⁵

Segundo José Afonso,

Os pilares dos atuais sistemas tributários estão abalados e o caso da tributação da folha constitui o risco mais grave para o Brasil, seja porque aplica alíquotas muito mais altas, seja porque é dos que mais dependem da contribuição previdenciária. Já é certo que, com o tempo, a automação destruirá cada vez mais postos de trabalho, não havendo sinais de quantos e quais novos postos que criará e destruirá. Hoje, na área tecnológica, de trabalhos mais qualificados, já há um grande contingente de pessoas trabalhando fora da CLT, sem um único empregador.⁴¹⁶

Diante desse cenário de transformação no mercado de trabalho, impulsionado pela automação e pela precarização das relações formais de emprego, torna-se evidente a necessidade de diversificar as bases de arrecadação tributária para garantir a sustentabilidade da seguridade social.

Segundo Bootle⁴¹⁷, é cedo para se fazer prognósticos assertivos. Mas não devemos desconsiderar nada o que foi produzido até o momento. Sabemos que as invenções tecnológicas, no início, injetam na economia novas oportunidades de emprego na produção desses equipamentos. A partir daí, entra em cena a lei

⁴¹⁴ GOBETTI, Sérgio Wulff. **Tributação do capital no Brasil e no mundo**. Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2380), p. 24.

⁴¹⁵ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A Policrise e os Sistemas de Proteção Social**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024, p. 216.

⁴¹⁶ AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Nova (in) seguridade social**. In Revista Conjuntura Econômica. Fevereiro de 2021, p. 18-19.

⁴¹⁷ BOOTLE, Roger. **A Economia da Inteligência Artificial**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 107.

da oferta e demanda por estes bens e serviços que será o termômetro para o crescimento econômico. O fato inegável é que a tecnologia vem para agregar menos custo operacional e mais produtividade.

Além da tributação sobre a tecnologia de automação e robótica, outra alternativa que ganha relevância no debate global é a tributação verde (*tax green*), que busca aliar arrecadação fiscal à promoção da sustentabilidade ambiental. Essa forma de tributação pode representar uma nova fonte de financiamento para políticas públicas, ao mesmo tempo em que incentiva práticas empresariais mais sustentáveis e responsáveis, reduzindo os impactos ambientais da atividade econômica.

7.1.2 A tributação verde ou *tax green*

A tributação verde ou *tax green* pode ser uma solução inovadora para gerar recursos adicionais destinados à Previdência Social, especialmente no contexto de aumento da longevidade. A ideia é alinhar a sustentabilidade ambiental com a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário. Como estratégias específicas para utilizar a tributação verde como fonte de financiamento para a Previdência Social, é possível estabelecer formas de arrecadação tributária pela emissão de carbono vinculado à previdência: *Carbon Tax* com Destinação Previdenciária, com o objetivo de compensar os custos crescentes associados ao aumento da expectativa de vida. Da mesma forma, sobre recursos naturais não renováveis: tributação sobre exploração de recursos naturais sobre a extração de petróleo, gás e minerais, com uma parte significativa das receitas destinada à previdência social. Não menos importante, sobre poluição e resíduos sólidos: incentiva a redução de resíduos e proporciona uma fonte de receita sustentável para o sistema previdenciário, e para os riscos ambientais do trabalho.

A fonte de receita da seguridade social denominada *tax green* encontra lastro nas argumentações de Miguel Horvath Júnior, segundo o qual o Poder Público, baseado no art. 225 da Constituição Federal⁴¹⁸ e no princípio da

⁴¹⁸ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

diversidade da base de financiamento, poderá equacionar a questão social atual com a chamada tributação verde, ou *green tax*.

A tributação verde é ferramenta que precisa ser utilizada para ajudar na manutenção dos sistemas de proteção social de forma sustentável, na medida em que estimule o aumento da arrecadação com a geração de receita adicional para o Estado, criando espaço fiscal para a redução de outros tributos que incidam sobre folha de pagamento e para a promoção de outros comportamentos mais sustentáveis e que protejam o meio ambiente, inclusive o laboral.

A adoção da tributação verde como gerador de receita adicional se fundamenta no princípio da diversidade da base de financiamento, bem como no princípio da solidariedade universal.

Os artigos 249 e 250 da Constituição Federal autorizam os entes federativos no âmbito dos regimes próprios de previdência e a União, no âmbito do regime geral de previdência, a criar fundos de previdência provenientes de contribuições e bens, direitos e ativos de qualquer natureza, abrangendo, portanto, os recursos decorrentes de economia verde.

As empresas exploradoras têm de efetivar a compensação financeira com o pagamento dos *royalties* como mecanismo de reparação dos danos causados ao meio ambiente em face de sua exploração e como retribuição pelo uso da riqueza que pertence ao Poder Público no caso a União.⁴¹⁹

Ao vincular a tributação verde ao financiamento da Previdência Social, o Brasil pode criar uma solução integrada que promove tanto a sustentabilidade ambiental quanto a segurança econômica para uma população que vive mais e necessita de maior proteção social.

7.2 Incentivo ao trabalho da pessoa idosa: as ações afirmativas para o trabalhador idoso.

As estratégias nos programas de emprego para pessoas idosas são voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas que incentivem a contratação e retenção de trabalhadores idosos, incluindo subsídios para empresas que empregam pessoas com mais de 60 anos.

Portanto, desenvolver programas de emprego para pessoas idosas é crucial para enfrentar os desafios da longevidade e garantir a sustentabilidade

⁴¹⁹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A Policrise e os Sistemas de Proteção Social**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024, p. 200-209.

econômica e social. As políticas voltadas para a contratação e retenção de trabalhadores com mais de 60 anos podem ajudar a manter essas pessoas economicamente ativas, ao mesmo tempo em que alavancam sua experiência e conhecimento.

O processo de envelhecimento não retira do trabalhador idoso o direito de ser admitido ou de continuar em atividade de forma digna. Ao contrário, o estímulo ao trabalho deve estar acompanhado de programas profissionalizantes que possam aproveitar os potenciais e habilidades da pessoa idosa, ainda quando já estiverem aposentadas. É ideal que haja incentivo para que as empresas privadas admitam o trabalhador idoso, pois a dignidade, integridade, liberdade e independência dos adultos maiores tem sido repetidamente identificada como um componente central de seu bem-estar geral.⁴²⁰

Para Anthony Giddens,

O desafio básico para uma política de empregos efetiva está, portanto, em reconciliar a flexibilidade do mercado de trabalho com medidas para combater a crescente exclusão social e a emergência de uma classe de operariado empobrecido.⁴²¹

A par de todo o arcabouço de proteção social do trabalhador idoso, além da aposentadoria digna, é preciso garantir o direito de optar pela continuidade ou não no mercado de trabalho, criando-se mecanismos e programas de incentivo de valorização profissional, com intervenções de políticas públicas socioeconômicas e culturais que garantam a respectiva fruição deste direito.

A ação afirmativa para o trabalhador velho encontra-se imersa em um movimento de revisão das questões relacionadas à velhice. Instrumento aplicado às situações de inferiorização, a ação afirmativa caracteriza-se pela utilização subversiva desses critérios, ou seja, em vez de prejudicar as pessoas socialmente identificadas com esta categoria, ela lhes oferece vantagens.

A subversão das ações afirmativas encontra-se na sua atitude de explicitar um elemento frequentemente usado para inferiorizar, tais como raça, sexo ou idade, e o utiliza como critério para proporcionar vantagens a pessoas com ele identificadas em situações de competição. Estas vantagens

⁴²⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde, 2015**. Disponível em: <<https://sbgg.org.br/wp-content/uploads/2015/10/OMS-ENVELHECIMENTO-2015-port.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2024.

⁴²¹ GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 175.

materializam-se na forma de medidas pontuais, principalmente no trabalho e na educação.

Para Paulo Isan Coimbra da Silva Júnior,

[...] entende-se a ação afirmativa como uma política transitória de redistribuição de bens e recursos a pessoas socialmente identificadas com um critério arbitrário de inferiorização, objetivando a superação da hierarquização e, conseqüentemente, a formação de uma sociedade justa.⁴²²

Assim, a política é um conjunto de normas e atos, unificada pela sua finalidade⁴²³, atos esses articulados para a realização de um fim determinado. O critério arbitrário de inferiorização é o elemento singularizador das políticas de ação afirmativa, principalmente em relação as políticas sociais ordinárias.

A superação da hierarquização é um elemento que remete aos objetivos das políticas afirmativas que devem ser imediatos e de longo prazo. Dworkin⁴²⁴ sustenta que um programa de ação afirmativa se justifica unicamente se servir a uma política adequada, que respeita o direito de todos os membros da comunidade de serem tratados como iguais.

O mercado de trabalho é uma área estratégica para as políticas de preferência. No contexto atual, marcado pela globalização e pela democracia, a ação afirmativa no trabalho e no emprego ganha relevância como um modo de contrabalançar os crescentes desequilíbrios socioeconômicos, e reflete uma preocupação com a obtenção de melhorias e com a participação de grupos discriminados no emprego e na ocupação.⁴²⁵

A ação afirmativa é, portanto, um meio hábil para superar a situação de inferiorização da pessoa idosa nas relações de trabalho brasileiras, desde que concebida estritamente e focado na qualificação profissional.

O ordenamento jurídico constitucional comprometeu o Estado brasileiro com o objetivo de promover o bem de todos, sem preconceito de idade (Art. 3º, IV) e proibir o estabelecimento de diferença de salários, de exercício de função

⁴²² SILVA JÚNIOR, Paulo Isan Coimbra da. **Ação afirmativa para o trabalhador velho**. São Paulo: LTr, 2010, p. 67.

⁴²³ COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 737, março 2007, p. 18.

⁴²⁴ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos à sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 368.

⁴²⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios**. p.6. Disponível em: <http://www.oit.org.br>. Acesso em: 28 mar. 2025.

e de critérios de admissão por motivo de idade (Art. 7º), reconhecendo, assim, a complexidade da pessoa idosa.

Em outubro de 2003, a Lei n. 10.741, instituiu o Estatuto da Pessoa Idosa que, no concernente a dimensão laboral, trouxe importantes explicitações no capítulo intitulado “Da Profissionalização e do Trabalho”.

Estatuiu a obrigação do Poder Público em viabilizar, direta ou indiretamente programas voltados ao trabalhador idoso, aproveitando seu potencial e habilidades para atividades regulares e remuneradas, bem como o estímulo às empresas privadas para admissão de pessoas idosas ao trabalho (Art. 28, III).

Dessa forma, os programas de emprego para pessoas idosas, como forma de política pública com vistas à manutenção dessas pessoas como economicamente ativas, pode sugerir estratégias voltadas à:

1) Subsídios para empresas que contratam pessoas idosas – na forma de incentivos fiscais, com o oferecimento de descontos em impostos sobre a folha de pagamento para empresas que contratam ou mantêm empregados acima de 60 anos, com o objetivo de reduzir o custo de contratação e incentivar a inclusão de trabalhadores mais velhos;

2) Criação de ambientes de trabalho inclusivos – a adaptação do ambiente de trabalho está voltada ao fornecimento de subsídios para que empresas adaptem os locais de trabalho às necessidades físicas dos trabalhadores idosos, incluindo ergonomia e acessibilidade;

3) Flexibilização das condições de trabalho – em dois aspectos: horários de trabalho flexíveis ou regimes de trabalho parcial para pessoas idosas, permitindo uma transição gradual para a aposentadoria e o trabalho remoto, facilitando sua permanência no mercado de trabalho sem os desafios de deslocamento;

4) Programas de requalificação/atualização e capacitação contínua em novas tecnologias e habilidades demandadas pelo mercado, garantindo que os trabalhadores idosos permaneçam competitivos;

5) Estímulo ao empreendedorismo voltados para pessoas idosas com a criação de programas de incentivo, com acesso facilitado a crédito, consultoria e capacitação para abrir seus próprios negócios.

Essas políticas e programas para o emprego de pessoas idosas podem ajudar a garantir que o envelhecimento da população seja tratado como uma oportunidade, contribuindo para a sustentabilidade da longevidade e fortalecendo a economia através da inclusão de trabalhadores mais experientes.

7.3 A aposentadoria parcial ou progressiva como medida de preparação para a saída da vida ativa à inatividade: *phasing out*.

A aposentadoria parcial, também denominada aposentadoria progressiva, ou ainda *phasing out*, é uma forma de preparação do segurado para a passagem da vida ativa à inatividade, quando estiver próximo à idade para a aposentação. O argumento dessa preparação para a inatividade está ligado a fatos de natureza emocionais em face de várias situações como a perda do poder aquisitivo e até mesmo o sentimento de inutilidade.

A modalidade de aposentadoria parcial foi criada na Suécia em 1977, mas não houve nenhuma argumentação política relacionada ao mercado de trabalho, com intuito de geração de empregos, mas sim como opção do segurado para realizar uma transição adaptada individualmente do trabalho completo à aposentadoria.⁴²⁶

Outros países como a Espanha, Inglaterra, França e Bélgica adotaram o sistema da aposentadoria progressiva como medida trabalhista, com a pretensão de minimizar os efeitos danosos da crise de desemprego, sem, no entanto, se preocuparem com a preparação para a aposentadoria. Dinamarca e Finlândia⁴²⁷, seguiram o modelo sueco.

Investigações da geriatria apontam o caráter nefasto da súbita ruptura do trabalho seguida de uma inatividade definitiva, com uma redução brutal da renda do segurado, impondo considerável alteração no seu modo de vida, acompanhado do sentimento de inutilidade e decrepitude acelerada. Assim, por força da discussão desses possíveis impactos, surge a aposentadoria parcial, como modalidade de cobertura previdenciária.

⁴²⁶ LUNA, Miguel Angel Cabra de. **La Seguridad Social em uma Sociedad Cambiante**. Madri: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1999, p. 77-78.

⁴²⁷ HOLMANN, Robert. **Las relaciones entre política del mercado de trabajo**. Revista de Seguridad Social, n. 33, 1987, pp.6-43.

Assim, a retirada abrupta da vida profissional, para entrar em uma situação quase desconhecida, pode acarretar ao trabalhador graves problemas, tais como o sentimento de haver sido deixado descartado, perda de contatos sociais e mudanças no âmbito familiar.⁴²⁸

Para a geriatria, a redução da idade de aposentadoria não resolveria tais problemas, mas sim seria uma falsa solução. Se cada indivíduo puder optar por uma redução progressiva do seu tempo de trabalho e, conseqüentemente, a incidência maior do tempo disponível para permitir uma organização nova da sua vida cotidiana, seria um melhor caminho para um trânsito escalonado em direção as atividades da terceira idade.

Para Alan Walker,

Os sistemas públicos de aposentadorias devem facilitar esta flexibilidade, criando opções de retirada parcial e autorizando o pagamento de contribuições em busca de montantes de aposentadorias mais elevados. Será também necessário adaptar os sistemas fiscais à necessidade de facilitar o emprego. Em resumo, tal como defende a Comissão Europeia, os sistemas de proteção social, incluindo as aposentadorias, devem evoluir de uma forma que seja mais favorável à continuação do emprego.⁴²⁹ (Tradução livre)⁴³⁰.

Para muitas empresas já se registra o grande potencial de contribuição desses trabalhadores de idade avançada, considerando-se, inclusive, a grande experiência profissional que este coletivo pode aportar ao setor produtivo.

No modelo espanhol, a aposentadoria parcial foi instituída pela Lei n. 32, de 02 de agosto de 1984, dentro de um programa de geração de empregos, segundo o qual o trabalhador acima de 60 anos poderia retirar-se parcialmente até completar a idade definitiva de retiro, ou seja, aos 65 anos. O trabalhador aposentado parcialmente deixava uma parte da sua jornada de trabalho disponível para que outro trabalhador pudesse ocupá-la através de um contrato

⁴²⁸ HARDES, Heinz-Dieter; MALL, Judith. **Perspectivas laborales de los trabajadores de edad: una comparación internacional.** Revista Internacional de Seguridad Social, n. 4, 1993, p. 10.

⁴²⁹ WALKER, Alan. **Uma estratégia de enjucamiento activo.** Revista Internacional de Seguridad Social, n. 1, vol 55, enero-marzo, 2002, pp. 139-163.

⁴³⁰ [...] los sistemas públicos de pensiones deben facilitar esta flexibilidad mediante la creación de opciones de retiro parcial y la autorización de abonar cotizaciones em procura de pensiones de monto más elevado. También será preciso adaptar los sistemas impositivos a la necesidad de facilitar el empleo. Em resumen, tal como la argumentado la Comisión Europea, los istemas de protección social, incluso em lo que concierne a las pensiones, deben evolucionar de manera más favorable a la continuación em el empleo

por tempo determinado. Havia, portanto, uma conjugação do retiro progressivo com a política de geração de emprego.

Todavia, esse modelo foi muito criticado pela doutrina espanhola⁴³¹ em razão de não permitir ao segurado estender o seu retiro progressivo depois de completar a idade ordinária de aposentadoria, assim como pelos poucos resultados produzidos como medida de geração de empregos.

A partir das alterações legislativas espanholas em 2002, o segurado empregado pode aceder à aposentadoria parcial a partir dos 65 anos, sem que esteja vinculado a qualquer medida de distribuição partilhada de trabalho.

A X Conferência Internacional do Centro de Geriatria Social e a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT), recomendam aos países membros que renunciem à manutenção ou criação de aposentadorias compulsórias, e passem a adotar mecanismos de redução da idade para a geração de empregos. Trata-se de uma linha de atuação que permita que os trabalhadores de idade próxima à aposentadoria possam paulatinamente reduzir a jornada laboral, compatibilizando com a percepção de uma aposentadoria reduzida.

O fundamento de tal proposta reside no princípio da decisão voluntária do trabalhador que, levando em conta fatores como a saúde, a capacidade e os interesses individuais, possa eleger o momento e a forma de retirar-se da vida ativa à inatividade.

A acentuada preocupação dos organismos internacionais, expressas em algumas Recomendações⁴³², indica que os países membros adotem medidas que possibilitem aos segurados instrumentos que os preparem para a saída da

⁴³¹ Matéria do Jornal Espanhol Cinco Dias, de 11 dez. 2024. Favorecer las fórmulas mixtas de retiro es bueno para los empleados y para las empresas - Las claves: las ventajas de la jubilación parcial y la amplia definición del Estado: "Uno de los motivos por los que los españoles compaginan menos la pensión con el empleo que otros europeos es que su sistema es más generoso (y más insostenible) y, por tanto, no se ven obligados a seguir trabajando para llegar a fin de mes. Esa es la razón buena –para los jubilados actuales, no tanto para los del futuro–; la razón mala es que, para variar, la burocracia dificulta la fórmula mixta." Em Tradução livre: "Favorecer fórmulas mistas de aposentadoria é bom para os empregados e para as empresas - As chaves: as vantagens da aposentadoria parcial e a ampla definição do Estado: "Uma das razões pelas quais os espanhóis combinam menos sua aposentadoria com o emprego do que outros europeus é que seu sistema é mais generoso (e mais insustentáveis) e, portanto, não são obrigados a continuar trabalhando para sobreviver. Essa é a boa razão – para os aposentados atuais, não tanto para os do futuro –; O mau motivo é que, para variar, a burocracia dificulta a fórmula mista". Disponível em: <https://cincodias.elpais.com/opinion/2024-12-11/las-claves-las-ventajas-de-la-jubilacion-parcial-y-la-amplia-definicion-del-estado.html>? Acesso em: 21 jan. 2025.

⁴³² Recomendações ns. 40 e 41 do Plano Internacional de Viena sobre o Envelhecimento e a Recomendação n. 162 da OIT.

vida ativa à inatividade. A Recomendação n. 162, de 23 de junho de 1980, da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴³³, é no sentido de que os Estados-membros adotem medidas tendentes a flexibilizar o acesso à aposentadoria, a fim de que o sistema protetivo de previdência social garanta uma transição progressiva entre a vida profissional e um regime de atividade livre.

Nesta mesma linha, destacam-se as recomendações números 40 e 41 do Plano de Ação Internacional de Viena sobre o envelhecimento, os quais não podem ser esquecidas neste contexto, pois também recomendam que:

Os governos devem tomar ou promover medidas que tornem a transição da vida activa para a reforma fácil e gradual, e que tornem mais flexível a idade de direito à reforma. Estas medidas deverão incluir cursos e preparação para a reforma do trabalho nos últimos anos de vida profissional, incentivando a redução progressiva do horário de trabalho.⁴³⁴ (Tradução livre)

Ainda que tais Recomendações tenham sido timidamente acolhidas, outros países (Espanha, Bélgica, França e Inglaterra) a utilizaram para aliviar os efeitos da crise de desemprego.

Segundo Ferreras Alonso,

Um informativo da Comissão Europeia de 1980 apontava que em vez de adotar o retiro progressivo tal como preconiza a Recomendação n. 162, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, os países deram prioridade à contenção das altas taxas de desemprego, deixando para um segundo plano a implantação de medidas que pudessem favorecer o segurado de eleger a sua retirada de forma planejada e progressivamente.⁴³⁵

Diante desses estudos e Recomendações, verifica-se a existência de uma contingência social, isto é, uma modalidade de aposentadoria que permita ao segurado uma transição progressiva e planificada da vida laborativa à completa

⁴³³ Recomendação 162 da OIT. A Recomendação 162 da OIT concernente aos trabalhadores idosos foi adotada na 66ª Conferência Internacional do Trabalho em 1980, e propõe uma série de medidas de organização do trabalho para proteger o(a) trabalhador(a) idoso(a) (trabajadores de edad) em relação às dificuldades relacionadas ao emprego e ocupação. Disponível em: <https://portaldoenvelhecimento.com.br/estrategias-para-a-protecao-do-direito-ao-trabalho-da-pessoa-idosa/>. Ac[...].] los Gobiernos deberán tomar o fomentar medidas que la transición de la vida activa a la jubilación sea fácil u gradual, y hacer más flexibe la edad de derecho a jubilarse. Estas medidas deben incluir cursos e preparación para la jubilación del trabajo em los últimos anos de la vida professional fomentando uma disminución progressiva del horário de trabajo. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁴³⁴ [...] los Gobiernos deberán tomar o fomentar medidas que la transición de la vida activa a la jubilación sea fácil u gradual, y hacer más flexibe la edad de derecho a jubilarse. Estas medidas deben incluir cursos e preparación para la jubilación del trabajo em los últimos anos de la vida professional fomentando uma disminución progressiva del horário de trabajo.

⁴³⁵ ALONSO, Fidel Ferreras. **Reflexiones em torno de la edad de jubilación**. Revista Claridad, n. 18, 1987, pp. 27-28.

aposentadoria, com a possibilidade de se conjugar um trabalho em tempo parcial a uma determinada idade, próxima, evidentemente, à idade de retiro definitivo. Dessa forma, o trabalhador deixa de exercer a jornada integral e inicia a jornada parcial até chegar a idade definitiva de aposentadoria, ou até mesmo prosseguir trabalhando parcialmente além da idade exigida para se aposentar.

As graves dificuldades de adaptação na passagem brusca da vida ativa à inatividade, assim como a perda de categoria social que o aposentado sofre com a diminuição brusca da sua renda, são amenizadas na utilização da modalidade de aposentadoria parcial ou progressiva como mecanismo para facilitar a referida transição.⁴³⁶

Esta conexão entre política de emprego e aposentadoria se produz precisamente no âmbito das medidas de *reparto* (divisão partilhada) de trabalho. Portanto, a crise econômica deixou estacionada em vários países da Comunidade Econômica Europeia a ideia da flexibilidade da idade de aposentadoria, refletida na Recomendação n. 162, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Lei n. 8.842, de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, tratou do retiro progressivo ao atribuir competência aos órgãos e entidades públicas para, na área da previdência social, criar e estimular a manutenção dos programas de preparação para aposentadoria nos setores público e privado com antecedência mínima de dois anos antes do afastamento. Assim:

Art. 10. Na implementação da política nacional do idoso, são competências dos órgãos e entidades públicos:
IV - na área de trabalho e previdência social:
c) criar e estimular a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores público e privado com antecedência mínima de dois anos antes do afastamento;

A mesma modalidade de retiro foi recepcionada pelo legislador ordinário na Lei n. 10.741, de 2003, que criou o Estatuto do Idoso, com a nova denominação de Estatuto da Pessoa Idosa. Entretanto, a redação não é idêntica à da Lei n. 8.842, de 1994.

Art. 28. O Poder Público criará e estimulará programas de:
II – preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, com antecedência mínima de 1 (um) ano, por meio de estímulo a novos projetos sociais, conforme seus interesses, e de esclarecimento sobre os direitos sociais e de cidadania;

⁴³⁶ NEVES, Ilídio das. **Direito da Segurança Social**. Coimbra: Editora Coimbra, 1996, p. 482.

A redação inserida no Estatuto da Pessoa Idosa não é idêntica à prevista na Política Nacional do Idoso. A primeira diferença diz respeito ao tempo de preparação, considerando que o Estatuto da Pessoa Idosa menciona o prazo reduzido de 1 ano para a preparação para a aposentadoria; também quanto à aplicabilidade nas aposentadorias no serviço público, o Estatuto foi omissivo.

Na redação do Estatuto, o legislador preocupou-se em indicar algumas linhas de atuação para que se efetive esse processo de preparação de retiro programado, podendo materializar-se através de atividades sociais envolvendo o segurado, e de informações sobre os seus direitos voltados para a sua futura condição de aposentado, com estímulos a projetos sociais, conforme seus interesses, e esclarecimento sobre os direitos sociais e de cidadania.

Essa política pública de preparação do trabalhador para a inatividade, prevista no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 2003), estabelece a necessidade de assegurar direitos e proporcionar condições dignas às pessoas idosas, incluindo a preparação para a aposentadoria. Programas de preparação visam garantir que os trabalhadores, ao se aproximarem da aposentadoria, estejam informados, financeiramente preparados e psicologicamente prontos para essa transição.

Não há, todavia, algo que se assemelhe ao retiro progressivo, ou aposentadoria parcial, como se tem em alguns países da Europa. Os programas de preparação para a aposentadoria, alinhados com o Estatuto da Pessoa Idosa, visam tão-somente assegurar uma transição suave e bem-sucedida para a aposentadoria, promovendo o bem-estar financeiro, psicológico e social dos futuros aposentados⁴³⁷.

⁴³⁷ Exemplos de Programas Implementados:

1. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina oferece um programa destinado a servidores próximos da aposentadoria ou recém-aposentados, abordando temas como planejamento financeiro, saúde e expectativas para o futuro.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Programa de preparação para a aposentadoria.** Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/programa-de-preparacao-para-a-aposentadoria>? Acesso em: 16 jan. 2025.

2. O Governo do Estado de Minas Gerais: Instituiu o PPA por meio do Decreto Estadual nº 47.517, de 18 de outubro de 2018, regulamentado pela Resolução SEPLAG.

3. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS): Desde 2006, oferece um programa que proporciona aos servidores a possibilidade de refletir sobre a aposentadoria, visando minimizar impactos negativos associados à transição.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Programa de preparação para a aposentadoria.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/07/346f16fd58f1e6f10526581cbfc51ab4.pdf>? Acesso em: 16 jan. 2025.

A preparação para a aposentadoria tem hoje escopo nitidamente delineado. Sua primeira ideia é adequar o trabalhador à futura condição de inativo para as mudanças supervenientes com a cessação ou diversificação do trabalho e, em alguns casos, a principal causa do desajuste, administrar a perda do convívio social⁴³⁸.

A proposta para a aposentadoria parcial, ou *phasing out*, como forma de transição gradual da vida profissional para a aposentadoria, permitindo que trabalhadores reduzam suas horas de trabalho ou responsabilidades ao longo do tempo em vez de se aposentarem abruptamente, busca suavizar a transição, beneficiando tanto os trabalhadores quanto os empregadores.

A implementação desse programa é altamente compatível com a longevidade, especialmente em contextos onde a expectativa de vida está aumentando e as pessoas permanecem ativas e saudáveis por mais tempo. Por outro lado, pode impactar positivamente a sustentabilidade da previdência social, pois contribui para a viabilidade financeira e operacional dos sistemas previdenciários de várias maneiras, especialmente em contextos de envelhecimento populacional e aumento da longevidade.

O programa de *phasing out* pode trazer vantagens na aposentadoria:

1. A suavização da transição, com a redução do choque psicológico e financeiro de uma aposentadoria abrupta, permitindo uma adaptação gradual.

4. Serviço Social da Indústria de São Paulo (SESI-SP): Oferece programas voltados para indústrias que desejam orientar colaboradores próximos da aposentadoria, com módulos temáticos que auxiliam no planejamento dessa transição.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. **Programa de preparação para a aposentadoria.** Disponível em: <https://www.sesisp.org.br/para-industria/programa-de-preparacao-para-a-aposentadoria/> Acesso em 16 jan. 2025

5. Prefeitura de São Paulo: Disponibiliza cursos que incentivam servidores a refletirem e se organizarem para a nova fase da vida, abordando aspectos psicossociais, envelhecimento saudável e planejamento financeiro.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Programa de preparação para a aposentadoria.** Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/gestao/w/saude_do_servidor/preparacao_aposentadoria/25996? Acesso em: 16 jan. 2015.

6. Em trâmite no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 4.156/23, que visa obrigar empresas e a administração pública a oferecerem programas de preparação para a aposentadoria a trabalhadores com mais de 50 anos ou que estejam a dois anos do afastamento. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1015885-comissao-aprova-projeto-que-determina-a-preparacao-de-aposentadoria-para-trabalhadores-com-mais-de-50-anos/?> Acesso em: 16 jan. 2025.

⁴³⁸ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Direito dos Idosos.** São Paulo: Ed. LTr, 1997, pág. 97.

Os trabalhadores poderão ter maior controle sobre sua transição, permitindo um equilíbrio entre trabalho e vida pessoal.

2. A retenção de talentos, onde empresas podem se beneficiar ao reter trabalhadores experientes por mais tempo, reduzindo custos de recrutamento e treinamento e garantindo uma transferência de conhecimento eficaz. Com a manutenção da força de trabalho, trabalhadores mais velhos permanecem produtivos e ativos economicamente, o que pode diminuir a dependência de benefícios sociais e aumentar a arrecadação tributária.

Por outro lado, os impactos do *phasing out* na sustentabilidade da previdência social podem ser vistos sobre os seguintes aspectos:

1. Adiantamento da aposentadoria completa com o retardo nos saques de benefícios, pois os trabalhadores permanecem ativos no mercado de trabalho por mais tempo, mesmo que em regime parcial, o que pode atrasar o início do recebimento de benefícios integrais da previdência, reduzindo a pressão imediata sobre os fundos previdenciários. Os trabalhadores continuam contribuindo para o sistema de previdência, aumentando a receita do fundo previdenciário enquanto retardam os pagamentos de benefícios.

2. Redução do déficit previdenciário com o adiamento da aposentadoria plena, podendo diminuir o déficit fiscal dos sistemas previdenciários, aliviando a necessidade de financiamento adicional do governo. Com uma população ativa por mais tempo, há um melhor equilíbrio entre contribuintes e beneficiários, ajudando a estabilizar o sistema previdenciário.

3. Flexibilidade nos modelos de aposentadoria, com redução de custos de saúde, haja vista que a permanência no mercado de trabalho pode levar a um envelhecimento mais saudável, reduzindo custos relacionados a cuidados de saúde e outros benefícios sociais associados à inatividade. O *phasing out* permite um modelo mais flexível de aposentadoria, onde os benefícios podem ser ajustados proporcionalmente ao tempo de trabalho remanescente, criando um sistema mais adaptado às necessidades individuais e aos perfis de longevidade.

Implementar e gerenciar programas de *phasing out* pode ser complexo para as empresas, especialmente em grandes organizações. O programa pode ser desafiador nas questões de equidade se alguns trabalhadores tiverem mais

flexibilidade do que outros. Portanto, é preciso garantir que todos os trabalhadores tenham acesso ao programa, ponderando que a redução gradual de horas pode significar um impacto financeiro significativo, exigindo planejamento financeiro cuidadoso.

O *phasing out* na aposentadoria é uma estratégia eficaz para abordar as mudanças demográficas e as expectativas de vida mais longas, promovendo uma transição equilibrada e sustentável para a aposentadoria.

Seu grande potencial é melhorar significativamente a sustentabilidade da previdência social, oferecendo uma abordagem gradual à aposentadoria que beneficia tanto os trabalhadores quanto os sistemas previdenciários. Ao prolongar a vida ativa dos trabalhadores e equilibrar melhor a relação entre contribuintes e beneficiários, o programa contribui para um sistema previdenciário mais estável e sustentável a longo prazo.

7.4 Aspectos que possam ser adequados em novas reformas previdenciárias

A sustentabilidade intergeracional da previdência social refere-se à capacidade do sistema de atender às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras. Diante do envelhecimento populacional e do aumento da longevidade, é crucial implementar reformas que garantam a equidade e a viabilidade financeira a longo prazo.

O desenho de uma nova reforma não deve se limitar a problemática política, social e econômica por apenas alguns anos, através de medidas que visem o aumento da tributação, a redução do valor dos benefícios ou o aumento do limite etário para a aposentação, e que tenham caráter paliativo, precário. Embora o aumento da expectativa de vida seja uma conquista para a humanidade e para a ciência, apresenta desafios para o sistema previdenciário brasileiro. O envelhecimento da população resulta em um aumento na demanda por benefícios previdenciários, o que pode sobrecarregar o sistema. Portanto, é importante que sejam adotadas medidas adequadas para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário diante desse cenário.

Reformas previdenciárias que consideram a longevidade e a sustentabilidade devem ser estruturadas de forma a equilibrar a necessidade de

garantir benefícios adequados aos aposentados com a viabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário sustentável a longo prazo.

Cabe, portanto, buscar uma proposta capaz de assegurar o equilíbrio financeiro do sistema de seguridade social no médio e longo prazo, ao mesmo tempo em que atenda, na maior medida possível, às demandas por equidade, tanto entre os indivíduos da mesma geração quanto entre as gerações futuras.

Os principais elementos que devem ser incluídos no projeto de reforma foram analisados em razão das proposições apresentadas nesta tese, selecionadas em:

1. Idade mínima de aposentadoria com aumento progressivo - O ajuste à longevidade pode ocorrer através da implementação de aumentos graduais na idade mínima para elegibilidade, vinculados à expectativa de vida, a fim de manter equilibrada a carga entre as gerações e a relação entre o tempo de contribuição e o tempo de recebimento de benefícios. Com a expectativa de vida em crescimento, muitas pessoas permanecem ativas no mercado de trabalho por mais tempo, o que pode permitir um aumento gradual da idade de aposentadoria sem comprometer a segurança financeira das gerações mais velhas, equilibrando o período de contribuição com o tempo de recebimento de benefícios. Isso reduz a pressão sobre o sistema ao diminuir o número de anos em que os benefícios são pagos.

Assim, haveria um ajuste automático, no sentido de implementar um mecanismo que ajuste automaticamente a idade de aposentadoria com base na evolução da expectativa de vida, garantindo que o sistema se adapte às mudanças demográficas.

A Convenção n. LAFER102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece normas mínimas de seguridade social, não define uma idade máxima específica para a aposentadoria por idade. No entanto, ela prevê diretrizes gerais para assegurar benefícios de idade avançada.

De acordo com o Artigo 26 da Convenção n. 102⁴³⁹, os benefícios de velhice (essa é a terminologia utilizada no instrumento internacional) devem ser

⁴³⁹ PARTE V - APOSENTADORIA POR VELHICE.

pagos a partir de uma idade que não seja superior a 65 anos, salvo se a legislação nacional ou a prática de um país prever uma idade mais elevada em função de circunstâncias específicas, como a expectativa de vida ou condições sociais.

Conquanto a Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sugira a idade de 65 anos como parâmetro geral, há uma flexibilidade para que os Estados Membros ajustem essa idade baseados em fatores nacionais, conforme suas necessidades e condições específicas, levando-se em conta a capacidade de trabalho das pessoas idosas no país em apreço e respeitando o princípio de garantir uma segurança mínima para os trabalhadores ao atingirem a velhice. Portanto, sendo o Brasil signatário da Convenção n. 102, não estaria contrariando as disposições que estabelecem como parâmetro a idade não superior a 65 anos em razão da flexibilidade trazida na norma mínima de seguridade social.

Conforme narrado no capítulo 6 deste trabalho, item 6.3.3, a reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019, elevou a idade mínima da aposentadoria programada da mulher para 62 anos, criando regra de transição que perdurou até o ano de 2023. A partir daí passou a vigorar a regra permanente com a idade mínima de 62 anos para a mulher e 65 anos para o homem.

Uma questão a ponderar, se refere a adoção de uma idade igualitária para homens e mulheres, considerando-se que pode ser viável desde que acompanhada de políticas que promovam a igualdade de gênero no mercado de trabalho. Nesse contexto, e para que não comprometa o equilíbrio financeiro, ajustar a fórmula de cálculo dos benefícios para refletir a expectativa de vida

Art. 25 — O Membro para o qual a presente Parte da convenção estiver em vigor, deve assegurar às pessoas amparadas aposentadoria por velhice, de acordo com os seguintes artigos desta Parte.

Art. 26 — 1. O evento coberto será a sobrevivência além de uma determinada idade prescrita.

2. A idade determinada não deverá ultrapassar a de 65 anos. Todavia, poderá ser fixada, pelas autoridades competentes, uma idade mais avançada, tomando-se em consideração a capacidade de trabalho das pessoas idosas no país em apreço.

3. A legislação nacional poderá suspender a prestação se a pessoa que a ela teria direito exercer determinadas atividades remuneradas ou poderá diminuir as prestações contributivas quando os ganhos do beneficiário ultrapassarem uma quantia determinada e as prestações não contributivas quando os ganhos do beneficiário ou seus outros recursos, ou os dois somados, excederem uma quantia determinada.

pode ser uma forma de mitigar o impacto financeiro. Por exemplo, os benefícios poderiam ser ajustados para refletir o tempo estimado de recebimento.

É fundamental monitorar continuamente os impactos financeiros e demográficos das políticas de aposentadoria para garantir que elas permaneçam viáveis e justas a longo prazo. A revisão periódica pode ajudar a ajustar as políticas conforme as condições econômicas e sociais evoluam.

Essas reformas refletem a tendência global de ajustar as idades de aposentadoria em resposta ao aumento da expectativa de vida e às necessidades de sustentabilidade dos sistemas previdenciários.

2. Aumento da carência - Atualmente, a carência necessária para obtenção do benefício de aposentadoria programada por idade é de 15 anos de contribuição (180 meses) para ambos os sexos, para os segurados filiados ao regime geral de previdência social até 13 de novembro de 2019. Para os homens que se filiarem após essa data, a carência é de 20 anos. A reforma de 2019 privilegiou apenas as mulheres com tempo menor de contribuição, desconsiderando, inclusive, que o recebimento do benefício de aposentadoria se dá por um período superior ao dos homens em razão da expectativa de vida.

O aumento da carência nas aposentadorias pode ser uma ferramenta eficaz para garantir a sustentabilidade da previdência social em um cenário de longevidade crescente. Todavia, para que essa medida seja justa e equitativa, é essencial implementar políticas de suporte para grupos vulneráveis e garantir que o aumento seja gradual e bem comunicado.

Portanto, reavaliar o número mínimo de anos de contribuição necessário para se qualificar para aposentadoria por idade, com igualdade de contribuições e de idade mínima, é uma forma de garantir que o sistema incentive uma contribuição mais longa e consistente, com o aumento das receitas do sistema previdenciário, tornando-o mais resiliente e sustentável.

3. Diversificação das Fontes de Financiamento - A diversificação das fontes de financiamento nas propostas de reforma da previdência social é uma estratégia fundamental para promover a equidade intergeracional e garantir sua sustentabilidade diante do aumento da longevidade. Essa abordagem busca reduzir a dependência exclusiva de contribuições tradicionais e explorar fontes

adicionais de receita que possam suportar o sistema previdenciário de maneira mais equilibrada e sustentável a longo prazo.

Sistemas de tributação progressiva, onde os mais ricos contribuem mais para o financiamento das políticas públicas, incluindo a previdência social, podem garantir que a carga seja distribuída de forma mais justa.

Algumas alternativas viáveis incluem:

3.1 Tributação sobre Tecnologia e Automação - Implementação de impostos sobre inteligência artificial, robótica e automação, dado que a substituição da força de trabalho humana por máquinas reduz a arrecadação previdenciária baseada na folha de pagamento. À título de exemplo: discussão sobre o "Imposto sobre Robôs", proposto por Bill Gates, que busca compensar a perda de contribuições previdenciárias por conta da automação.

3.2 Tributação Verde (Tax Green) - Destinação de parte da arrecadação de tributos ambientais, como impostos sobre carbono e exploração de recursos naturais, para financiar a previdência. Isso possibilita uma transição para um modelo mais sustentável, tanto ambiental quanto financeiramente.

3.3 Incentivo à Previdência Complementar - Desenvolver o fomento à previdência complementar para pessoas idosas com foco na sustentabilidade da previdência pública envolve estratégias específicas para aumentar a adesão e a contribuição a planos de previdência privada, incentivando as pessoas idosas a investirem em planos complementares e ajudando a reduzir a dependência do sistema público e promovendo a segurança financeira na aposentadoria.

A implementação dessas estratégias pode contribuir para a sustentabilidade do sistema previdenciário, reduzindo a dependência exclusiva da folha salarial e equilibrando a arrecadação com a nova realidade demográfica e econômica.

Portanto, a diversificação das fontes de financiamento é crucial para a efetividade da adaptação do sistema previdenciário às mudanças demográficas e econômicas provocadas pela longevidade crescente. Propostas de reforma devem considerar uma combinação de medidas que equilibrem a arrecadação com justiça social, garantindo que o sistema seja financeiramente viável e capaz de proporcionar segurança às pessoas idosas. Implementar essas estratégias

requer uma abordagem integrada, com análise cuidadosa do impacto econômico e social de cada medida.

O projeto de reforma previdenciária deve ser estruturado com uma abordagem equilibrada que leve em conta tanto a necessidade de segurança financeira dos aposentados quanto a viabilidade econômica do sistema a longo prazo. As reformas propostas devem ser baseadas em dados atuariais sólidos e em consultas amplas com a sociedade para garantir que as mudanças atendam às necessidades de todas as gerações. A inclusão de mecanismos de ajuste automático e revisões periódicas será essencial para adaptar o sistema às mudanças demográficas e econômicas futuras.

Garantir a equidade entre as gerações em um contexto de longevidade crescente exige um conjunto de políticas públicas interligadas, que busquem equilibrar a carga financeira entre as gerações atuais e futuras. As estratégias sugeridas, como ajustes na idade de aposentadoria, incentivo à previdência complementar, diversificação das fontes de financiamento, promoção da inclusão no mercado de trabalho, e outras, são passos essenciais para garantir que as gerações mais jovens não sejam sobrecarregadas, sem prejudicar a segurança social das gerações mais velhas. Dessa forma, será possível garantir a sustentabilidade dos sistemas previdenciários, mantendo-os justos e equitativos para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos impactos da longevidade na Previdência Social e a efetividade das estratégias necessárias para garantir a sua sustentabilidade foi o objetivo central desta tese. A longevidade, enquanto fenômeno demográfico global, apresenta um novo cenário para o sistema previdenciário, impondo desafios substanciais ao modelo de seguridade social, especialmente no Brasil, onde o envelhecimento da população se acelera a passos largos. Diante desse cenário, esta tese buscou compreender não apenas os efeitos dessa transição demográfica no financiamento e na estrutura da Previdência Social, mas também as implicações sociais, políticas e econômicas dessa mudança. Assim, as conclusões ora apresentadas envolvem a identificação de problemas estruturais do sistema atual e a proposição de soluções para uma reforma que garanta sua sustentabilidade, equidade e eficácia.

A análise dos impactos da longevidade na previdência social evidencia os desafios e as estratégias necessárias para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário diante das mudanças demográficas e socioeconômicas. A longevidade, como fenômeno contemporâneo, impõe uma nova realidade ao Estado, à sociedade e ao mercado de trabalho, demandando a reestruturação das políticas de proteção social e dos mecanismos de financiamento da seguridade social.

O fenômeno da longevidade revela uma transformação profunda nas dinâmicas sociais e econômicas globais. O envelhecimento da população, que antes era um fenômeno mais localizado e circunscrito, agora é uma realidade global, com implicações diretas no funcionamento do mercado de trabalho, nas relações intergeracionais e, especialmente, nas políticas de seguridade social. A longevidade não deve ser tratada apenas como um desafio, mas também como uma oportunidade para redefinir o papel da pessoa idosa na sociedade, promovendo uma visão mais inclusiva e justa. A análise teórica e conceitual do envelhecimento na pós-modernidade, assim como os impactos sociais da intolerância etária, já demonstra como as construções sociais e culturais sobre a velhice influenciam as políticas públicas e os modelos de proteção social, exigindo uma mudança de paradigma.

Além disso, a reflexão sobre os direitos sociais da pessoa idosa, considerada tanto a sua trajetória histórica quanto as dimensões do Estado Liberal ao Estado Social, aponta para a evolução das políticas de seguridade social que, embora tenha avançado, ainda precisa enfrentar uma série de obstáculos para garantir a efetividade e a universalidade desses direitos. A transição demográfica deve ser encarada não apenas como uma consequência inevitável, mas como uma responsabilidade coletiva que exige um reposicionamento da sociedade perante as pessoas idosas.

O Estado de Bem-Estar Social e a transformação do Estado brasileiro ao longo do centenário da Previdência Social levam ao fundamental entendimento das bases históricas das políticas de seguridade social no Brasil. A análise da ascensão e crise do Estado Social no capitalismo e as repercussões dessas transformações no sistema de seguridade social brasileiro, permitem entender que os limites do modelo atual, diante das exigências de um Estado que precisa se adaptar a novas realidades econômicas e demográficas, exige uma reestruturação sistemática, com ênfase na integração entre saúde, assistência social e previdência social, de forma a garantir uma proteção efetiva e universal à pessoa idosa.

O envelhecimento populacional não deve ser tratado exclusivamente como um desafio, mas também como uma oportunidade para repensar modelos de proteção social mais inclusivos e sustentáveis. O fato incontestável é que a longevidade, sem precedentes, apresenta desafios sociais e econômicos urgentes, com implicações nos segmentos da saúde, assistência social, previdência social, mercado de trabalho e políticas públicas, entre tantos outros. Um cenário que convida a oportunidade de melhores possibilidades para um envelhecimento saudável, ativo e inclusivo, capaz de combater o preconceito etário e promover a empatia em conexões intergeracionais.

A segregação dos subsistemas de seguridade social foi um dos aspectos mais críticos encontrados. A saúde e a assistência social, muitas vezes tratadas de forma dissociada da previdência, demonstram a fragilidade do modelo de proteção atual.

O fortalecimento de uma abordagem sistêmica e integrada da seguridade social é um passo essencial para a construção de um modelo mais eficiente e sustentável, em especial na promoção da dignidade e do bem-estar da população idosa, abrangendo os subsistemas de saúde, assistência social e previdência. Como direito social, a idade para auferir o benefício de aposentadoria fundamenta-se no risco social da velhice e seus corolários. A idade e a velhice, portanto, são de interesse coletivo, uma vez que os processos de exclusão e de inclusão nelas se baseiam para a constituição das políticas sociais previdenciárias e assistenciais.

A proteção previdenciária à pessoa idosa traz à tona a velhice e a idade como fatores de risco, na questão acentuada sobre a necessidade de se garantir um mínimo existencial adequado, bem como na impossível desvinculação dos valores dos benefícios previdenciários do salário-mínimo, impedindo disparidades regionais que possam criar um sistema de benefícios que, muitas vezes, não corresponde às necessidades reais dos beneficiários.

A cultura da previdência complementar, como instrumento de segurança financeira para a fruição dos direitos previdenciários no período pós-laboral, é identificada como uma estratégia crucial para garantir uma aposentadoria digna. No entanto, essa solução não pode ser vista como um substituto, mas como uma complementação do sistema público, que ainda deve ser a base para a proteção social no Brasil.

A previdência privada integra-se ao direito social realizando interesse público. Trata-se de formas de proteção social com atuação do Estado no controle, na fiscalização das aplicações e na condução da política dos planos de benefícios complementares. Portanto, as reservas capitalizadas para fins previdenciários constituem patrimônio dos trabalhadores.

O desenvolvimento de iniciativas voltadas à previdência complementar para pessoas idosas requer um conjunto diversificado de estratégias que envolvam incentivos fiscais, produtos financeiros inovadores, educação financeira e parcerias estratégicas. Essas ações não só aumentam a adesão das pessoas idosas a planos de previdência complementar, mas também promovem

a sustentabilidade do sistema público de previdência, garantindo uma maior estabilidade econômica para o futuro.

Os impactos econômicos da longevidade na previdência social demonstram que a sustentabilidade financeira do sistema está profundamente comprometida com o envelhecimento populacional. O desequilíbrio financeiro e atuarial identificado com o aumento da longevidade e a diminuição da taxa de natalidade, coloca pressão sobre os recursos destinados ao financiamento da seguridade social. As receitas atuais são insuficientes para cobrir as necessidades de uma população idosa crescente, o que exige uma revisão profunda das fontes de financiamento da previdência social.

A introdução de novas formas de tributação, como a tributação sobre a automação e a robótica, e a adoção de uma tributação verde, são propostas que emergem como alternativas viáveis para ampliar a base de financiamento sem aumentar a carga tributária sobre a população ativa. A diversificação das fontes de receita, aliada a uma reforma tributária eficaz, pode proporcionar os recursos necessários para manter a sustentabilidade do sistema, sem comprometer a justiça social e a solidariedade intergeracional.

A efetividade do direito à tributação encontra respaldo no § 9º do artigo 195 da Constituição Federal, segundo o qual as contribuições sociais das empresas e pessoas à ela equiparada, incidentes sobre a folha de salários, poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das contribuições incidentes sobre a receita ou faturamento e o lucro.

Considerando que a tributação acompanha a geração de riqueza e que, atualmente, as principais bases tributáveis são o capital, o consumo, a propriedade e a renda, a criação de um novo tributo — ou a ampliação de um já existente para alcançar novos fatos geradores ou contribuintes — tende a provocar resistências e controvérsias. Por isso, qualquer mudança no sistema tributário deve ser cuidadosamente fundamentada e compatível com os princípios que regem o modelo fiscal vigente. Torna-se necessário repensar e

reformular a estrutura tributária, de modo que ela deixe de se apoiar excessivamente nos modelos tradicionais e na incidência sobre o trabalho das pessoas físicas.

O princípio da solidariedade intergeracional se mostra como a espinha dorsal do sistema previdenciário, mas também como o principal desafio para garantir a sua sustentabilidade no longo prazo. As reformas previdenciárias que ocorreram nas últimas décadas, como as Emendas Constitucionais n. 20/1998, n. 41/2003 e n. 103/2019, não foram suficientes para conter os efeitos do envelhecimento populacional sobre o sistema. As propostas de reforma, no entanto, precisam ser mais profundas, considerando não apenas a racionalização dos recursos, mas também a reestruturação das bases do financiamento e a inclusão de novos agentes e tecnologias no processo de gestão do sistema.

As propostas para a sustentabilidade da previdência social delineadas nesta tese incluem uma série de estratégias que visam recalibrar o modelo de financiamento e garantir a inclusão das pessoas idosas no mercado de trabalho. A tributação sobre tecnologia e automação, por exemplo, propõe uma resposta inovadora à perda de empregos decorrente da transformação digital, gerando recursos para o sistema previdenciário sem onerar a população ativa de forma desproporcional.

Também como garantia da sustentabilidade dos sistemas de proteção social, a tributação verde se apresenta como um instrumento estratégico para o aumento da arrecadação, através da geração de novas receitas para o Estado. A ampliação da base fiscal pode não só contribuir para a redução tributária sobre a folha de pagamentos, como também do incentivo a práticas mais sustentáveis que possam promover a preservação no ambiente de trabalho.

As políticas públicas de ações afirmativas para incentivo ao trabalho da pessoa idosa, com a sua permanência no mercado de trabalho, é uma estratégia essencial para garantir que a população idosa continue contribuindo para a sociedade e para o financiamento da seguridade social.

A implementação de políticas e programas voltados à inserção de pessoas idosas no mercado de trabalho pode transformar o envelhecimento

populacional em uma oportunidade estratégica. Ao valorizar a experiência desses trabalhadores, tais iniciativas contribuem para a sustentabilidade da longevidade e fortalecem a economia por meio da promoção de uma força de trabalho mais inclusiva e diversificada.

Essas medidas, se implementadas de forma equilibrada e eficiente, podem contribuir para um sistema previdenciário mais justo, perene e adaptado às demandas de uma sociedade em processo de envelhecimento.

Além disso, medidas como a aposentadoria parcial ou progressiva são instrumentos importantes para preparar os trabalhadores para a transição da vida ativa para a aposentadoria, evitando o impacto súbito dessa mudança tanto no trabalhador quanto no sistema. Essas medidas, aliadas à implementação de políticas públicas que integrem as esferas econômica, social e de saúde, podem proporcionar um sistema previdenciário mais justo, inclusivo e sustentável.

Aspectos como o envelhecimento populacional, a redução das taxas de natalidade, o ingresso tardio dos jovens no mercado de trabalho e o desemprego estrutural impactam diretamente os sistemas de seguridade social, exigindo a adoção de reformas consistentes. Essas mudanças buscam não apenas assegurar a sustentabilidade do sistema em curto, médio e longo prazos, mas também promover maior equidade e justiça em seu funcionamento.

Diversas reformas já foram realizadas com o objetivo de conter o crescimento das despesas com aposentadorias no futuro. Todavia, torna-se cada vez mais urgente – e necessário que isso ocorra o quanto antes – garantir a sustentabilidade de longo prazo dos sistemas de seguridade social. Para tanto, é indispensável adotar medidas reformadoras inéditas, desde que haja um compromisso real com a preservação do atual nível de proteção social existente.

Diante das transformações demográficas em curso, especialmente o aumento da longevidade e a transição da estrutura etária da população, impõe-se a necessidade de reestruturação do sistema previdenciário com vistas à preservação de sua solvência atuarial e sustentabilidade financeira. Por conseguinte, é necessário que se aplique um conjunto de medidas que, de forma integrada, buscam compatibilizar a proteção social com os novos desafios do envelhecimento populacional.

A implementação de uma idade mínima para aposentadoria, com reajustes progressivos vinculados à expectativa de vida, constitui estratégia relevante para garantir a proporcionalidade entre o tempo de contribuição e o período de fruição dos benefícios, promovendo maior equilíbrio intergeracional. A unificação da idade mínima para homens e mulheres revela-se viável desde que acompanhada de políticas públicas voltadas à efetivação da igualdade de gênero no mercado de trabalho, de modo a não aprofundar desigualdades já existentes.

A elevação gradual da carência exigida para aposentadoria constitui outro instrumento potencial de controle do acesso, devendo, contudo, ser implementada com salvaguardas que protejam grupos em situação de vulnerabilidade social, em respeito ao princípio da equidade. Ademais, o ajuste da fórmula de cálculo dos benefícios, com base em parâmetros demográficos, como a expectativa de sobrevida, revela-se medida técnica que pode contribuir para o equilíbrio financeiro sem comprometer a função protetiva do sistema.

A diversificação das fontes de financiamento da seguridade social como pilar para sua adaptação às novas dinâmicas demográficas e econômicas é imprescindível nas propostas de reforma, e que devem ser concebidas sob uma abordagem sistêmica e multidimensional, considerando seus efeitos fiscais, sociais e distributivos, com vistas à construção de um modelo previdenciário mais equitativo, resiliente e compatível com a realidade do envelhecimento populacional.

Em conclusão, a sustentabilidade da previdência social no Brasil depende de uma reformulação abrangente, que contemple a complexidade do envelhecimento populacional, as necessidades de proteção social e as exigências econômicas de um sistema que precisa se adaptar às novas realidades demográficas e tecnológicas. A longevidade, longe de ser um fardo, deve ser encarada como uma oportunidade para repensar o modelo de seguridade social, buscando soluções inovadoras que garantam a justiça social, a solidariedade intergeracional e a sustentabilidade fiscal. O futuro da previdência social depende de decisões políticas, econômicas e sociais que equilibrem solidariedade intergeracional e a eficiência fiscal, garantindo assim a segurança social para as gerações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Nova (in) seguridade social**. In Revista Conjuntura Econômica. Fevereiro de 2021.
- AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo. **Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil**. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/971/>. Acesso em 10 nov. 2024.
- ALONSO, Fidel Ferreras. **Reflexiones em torno de la edad de jubilación**. Revista Claridad, n. 18, 1987.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. **A transição demográfica e a janela de oportunidade**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. São Paulo, 2008, p. 5. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4099308/mod_resource/content/1/ALVES%20transicao_demografica%20e%20a%20janela%20de%20oportunidade.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. **Bônus demográfico brasileiro: 1970-2037**. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2018/08/08/bonus-demografico-brasileiro-1970-2037-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves>. Acesso em: 22 jan. 2024.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. VASCONCELOS, Daniel de Santana. CARVALHO, Angelita Alves de. **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho**. Textos para discussão. CEPAL • IPEA. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/acerca/sedes-subregionales-oficinas/cepal-brasil>. Acesso em: 07 out. 2024.
- AMARO, Meiriane Nunes. **Previdência Social na América do Sul**. Senado Federal: Consultoria Legislativa, 2000.
- ANTÓN, Fernando Serrano. **Fiscalidad e Inteligencia Artificial: Administración Tributária y Contribuyentes en la Era Digital**. Madrid: Aranzadi, 2020.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. Campinas: Editora da Universidade de Campinas, 2007.
- ARAÚJO, Ludgleydson Fernandes de; CARVALHO, Virgínia Ângela M. de Lucena e. **Aspectos Sócio-Históricos e Psicológicos da Velhice**. Mneme - Revista de Humanidades, [S. l.], v. 6, n. 13, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/278>. Acesso em: 31 jan. 2025.
- ARRUDA, Maria da Glória Chagas. **A previdência privada aberta como relação de consumo**. São Paulo: LTr, 2004.

ASLAN, Ana. **Vencendo a velhice**. Tradução de José Augusto Carvalho. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1995.

ASSIS, Armando de Oliveira. **Em busca de uma Concepção Moderna de Risco Social**. Revista do I.A.P.I., v. 17, p. 24-37, 1975.

ASSIS, Armando de Oliveira. **Em Busca de uma Concepção Moderna de Risco Social**. Revista de Direito Social, v. 14, 2004.

BALERA, Wagner. **Contribuições Destinadas ao Custeio da Seguridade Social**. Cadernos de Direito Tributário, São Paulo, n. 49, 1990.

BALERA, Wagner. **Incidências do INSS: contribuições sociais**. Revista de Direito Tributário, n. 85, 2002.

BALERA, Wagner. XV Congresso Brasileiro de Direito Tributário – Mesa de Debates “H”: **Contribuições – Constitucionalidade – transcrições**. Revista de Direito Tributário, n. 85, 2002.

BALERA, Wagner. **Sobre reformas e reformas**. Revista de Direito Social. Sapucaia do Sul, n. 12, p. 25, out./dez. 2003.

BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2006.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D’Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social**. Revista de Direito Público, 57-58:233-256, jan./jun., 1981.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula. **A Eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, Myriam Moraes Lins de. **Velhice ou terceira idade? Apresentação**. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

BASSIT, Ana Zahira. **O curso de vida como perspectiva de análise do envelhecimento na pós- modernidade**. In: DEBERT, G. G. & GOLDSTEIN, D. Políticas do corpo e o curso da vida. São Paulo: Mandarim, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.

BATICH, Mariana. **A previdência social sob a mira dos fundos de pensão**. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. O Brasil sob a nova ordem. São Paulo: Saraiva, 2010.

BEAUVOIR, Simone de. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1990.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco. Rumo a Uma Outra Modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERTRANOU, Fabio. **Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos**. Bienestar Y Política Social, v. 1, n. 1, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O tempo da memória: De Senectute e outros escritos autobiográficos**. Tradução de Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BOOTLE, Roger. **A Economia da Inteligência Artificial**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

BORÇA JÚNIOR, Gilberto; BARBOZA, Ricardo; FURTADO, Maurício. **A recuperação do PIB brasileiro em recessões: uma visão comparativa**. Blog do Ibre, 02/05/2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/recuperacao-do-pib-brasileiro-em-recessoes-uma-visao-comparativa>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BRAGA, José Carlos de Souza. **A financeirização da riqueza. Economia e sociedade**. IE/Unicamp, 1993.

BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs). **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRAGA, Pérola Melissa Viana. **Curso de direito do idoso**. São Paulo: Atlas, 2021.

BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Robôs, Empregos e Tributos. Tributação da Economia Digital e das Novas Tecnologias: com ênfase em Tributos Diretos**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 183-212.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Brasília, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Brasília, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Altera disposições da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973**. Aprova Regulamento da Lei número 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966**. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966**. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional 47, de 5 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973.** Altera a legislação de previdência social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5890.htm. Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977.** Dispõe sobre as entidades de previdência privada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6435.htm. Acesso em 27 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em 27 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.** Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9656.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998.** Dá nova redação a dispositivos da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9720.htm. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.786, de 26 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e

dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9876.htm. Acesso em 22 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm. Acesso em: 03 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm. Acesso em 29 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022. Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para substituir, em toda a Lei, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm#art1. Acesso em 5 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp108.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp109.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 28 de março de 1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 março 1995, p. 4501-4502. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 30 de abril de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder

Legislativo, Brasília, DF, 30 abr. 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRUSCHINI, Cristina. **O trabalho da mulher brasileira nas décadas recentes**. Revista Estudos Feministas, ano 2, número especial, p. 179-199, 1994. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16102/14646>. Acesso em 12 jan. 2024.

BUTLER, Robert Neil. **Ageism: A foreword**. Journal of Social Issues, 36, n. 2, 1980.

CAMARANO, Ana Amélia. **Estatuto do Idoso: avanços com contradições**. Textos para discussão n. 1840. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; MELLO, Juliana Leitão; PASINATO, Maria Tereza. **Famílias: espaço de compartilhamento de recursos e vulnerabilidades**. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. **O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas**. In: CAMARANO, Ana Amélia. Os novos Idosos Brasileiros: Muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza de Marsillac. **Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina**. In: IPEA. Texto para Discussão 1292. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. COIMBRA: Almedina, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Lisboa: Almedina, 2017.

CARNEIRO, Ricardo. **A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro**. Brazilian Keynesian Review, v. 5, n. 1, p. 154-173, 1º sem. 2019.

CARSTENSEN, Laura L; FRIED, Linda. P. **The meaning of old age**. In: Global population ageing: Peril or promise? World Economic Forum, 2012, p. 15-18. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/global-population-ageing-peril-or-promise>. Acesso em: 28 out. 2024.

- CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Proteção social inclusiva na América Latina: uma visão abrangente, uma abordagem baseada em direitos**. Santiago do Chile: CEPAL/GIZ, 2011.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 737, março 2007.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CORREA, Mariele Rodrigues. **Cartografias do envelhecimento na contemporaneidade: velhice e terceira idade** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 125 p. ISBN 978-85-7983-003-7. Disponível em SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 15 set. 2024
- CÔRTE, Beltrina. MEDEIROS, Suzana Aparecida Rocha. **A heterogeneidade da velhice**. Revista Kairós: Gerontologia, São Paulo, 12 (1), jan. 2009.
- COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência Complementar na Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2003.
- COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice: direito ao trabalho e à seguridade no processo de envelhecimento**. Curitiba: Juruá, 2016.
- COSTA, José Manuel Cardoso da. **O princípio da Dignidade da pessoa humana na Constituição e na jurisprudência constitucional portuguesa**. In: Direito Constitucional, Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Dialética, São Paulo, 1999.
- COURY, Andreza Ometto et al. **Etarismo: o que é e o que representa para os idosos?** Instituto Mattos Filho. Publicação de 17 maio 2022. Disponível em: <https://www.politize.com.br/equidade/etarismo-o-que-e/>. Acesso em 22 jan. 2025.
- COUTO, Maria Clara P. de Paula et al. **Avaliação de discriminação contra idosos em contexto brasileiro – ageismo**. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ptp/a/dkt7tRSPpN7zCnrrK4vG3Rc/?utm_source. Acesso em: 22 jan. 2025.
- CRUZ, Raimundo Nonato Bezerra. **Pensão por Morte no Direito Positivo Brasileiro**. São Paulo: Livraria Paulista, 2003.
- DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da previdência social**. São Paulo: LTr, 2011.
- DEBERT, Guita Grin. **Pressupostos da Reflexão Antropológica sobre a Velhice**. In: Antropologia e Velhice, Textos Didáticos. São Paulo: IFCH/UNICAMP, 1994.
- DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice**. São Paulo: Edusp, 2004.

- DE MASI, Domenico. **O Ócio Criativo**. Tradução Lea Manzi. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2000.
- DIAMOND, Peter A. **A framework for social security analysis**. Journal of Public Economics, v. 8, n. 3, 1977.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo, Atlas, 2014, p. 105.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos à sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- DUGUIT, Leon. **Fundamentos do Direito** (tradução de Márcio Pugliesi). São Paulo: Martin Claret, 2009.
- DURAND, Paul. **La política contemporánea de seguridad social**. Trad. José Vida Soria. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999
- ESPING-ANDERSEN, Gosta; PALIER, Bruno. **Los tres grandes retos del Estado del Bienestar**. 2. impr. Barcelona: Planeta, 2011.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **Cidadania e direitos da pessoa idosa**. Ser Social, Brasília, n. 20, jan./jun. 2007.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- FÉLIX, Jorge. **Economia da longevidade: o envelhecimento populacional muito além da previdência**. São Paulo: Editora 106, 2019.
- FLORES, Israel Santos. **Robot y persona: Reflexiones sobre la capacidad económica atribuible a robots inteligentes**. In: ANTÓN, Fernando Serrano (coord.), p. 83.
- FOGAÇA, Maria Cristina Costa Braga Hortelli. **Reflexões sobre o envelhecimento**. São Paulo: LTr Editora Ltda., 2001.
- FORETTE, Françoise. **A revolução da longevidade**. Tradução de Mariana Jacob. São Paulo: Globo, 1998.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ. Sisap Idoso: **Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso. Consultar indicadores, 2020**. Disponível em: <https://sisapidoso.iciet.fiocruz.br/#>. Acesso em: 05 out. 2024.
- GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **A despesa da previdência social no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectiva**. São Paulo: Revista de Economia Política, 1999.

GIAMBIAGI, Fabio. **Demografia: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Tributação do capital no Brasil e no mundo**. Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2380).

GODINHO, Marcelo Delgado; PORTO, Lorena Vasconcelos. **A atualidade do Estado de Bem-Estar Social**. In: O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI. São Paulo: LTr, 2018.

GOLDMAN, Sara Nigri. **Velhice e direitos sociais. Envelhecer com cidadania: quem sabe um dia?** Serafim Paz et al. (coord.). Rio de Janeiro: ANG, 2000.

GOMES, Orlando. **Natureza Jurídica da relação de previdência social. Escritos menores**. São Paulo: Saraiva, 1981.

GOSSERIES, Axel. **Pensar a justiça entre as gerações**. Coimbra: Almedina, 2015.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da “previdência privada”**. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Tese de Doutorado, p.93.

GREGORY, Maria Stella. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Coordenação: Wagner Balera. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

GROISMAN, Daniel. **Velhice entre os Animais. Da Gerontologia à Antropologia Social**. In: Estudos de Saúde Coletiva. Rio Janeiro: IMS - UERJ, set. 1997.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Introdução ao Direito Processual Constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

HARDES, Heinz-Dieter; MALL, Judith. **Perspectivas laborales de los trabajadores de edad: una comparación internacional**. Revista Internacional de Seguridad Social, n. 4, 1993.

HOLMANN, Robert. **Las relaciones entre política del mercado de trabajo**. Revista de Seguridad Social, n. 33, 1987.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass, R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Teorias Disruptivas Uma contextualização previdenciária-laboral. Uma crise além dos direitos sociais.** ALMEIDA, Tatiana Conceição Fiore de. (Org). Campinas: Lacier, 2021.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; MEDICI, Fernando Henrique. **Direitos Previdenciários e o Princípio da Justiça Intergeracional.** In: Nova Perspectiva no Direito Previdenciário. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2021.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário.** 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A proteção social em ambiente de policrise: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI.** Tese de Livre-Docência em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2023.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social.** Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Envelhecimento saudável: acompanhamento em todas as fases da vida.** <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/outubro/envelhecimento-saudavel-acompanhamento-em-todas-as-fases-da-vida>. Acesso em: 05 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Indicadores.** Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/02/taxa-de-desemprego-ibge-faixa-etaria-sexo-cor-da-pele14fev2025.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil – 2022.** Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/2af29371f62918af99bd819ee54f36a9.pdf. Acesso em: 25 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Expectativa de vida.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos>. Acesso em: 22 jan. 2025.

JORGE, Társis Nametala Sarlo. **Teoria Geral do direito previdenciário.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

KANT, Immanuel. **Se il genere umano sai in costante progresso verso il maglio.** In: **Scretti Politici e di filosofia dela storia e del diritto.** Tradotti da Gioele Solari e Giovanni Vidare. 2. ed. Turim: Unione Tipograico – Editrice Torinese, 1965.

KATZ, Chaim Samuel et al. **Psicanálise e cultura: uma herança freudiana?** Percurso - Fragilidades. Da clínica à literatura, ano XVIII, n. 34, 1º semestre 2005. Disponível em: <https://percurso.openjournalsolutions.com.br/index.php>. Acesso em: 27 out. 2024.

KHOURY, Hugo Tadeu Teixeira; FERREIRA, Antônio de Jesus Cunha; SOUZA, Renato Almeida de; MATOS, Ana Paula de; GÓES, Sandra Borges. **Por que aposentados retornam ao trabalho?: o papel dos fatores psicossociais.** Revista Kairós, 2010, v. 13, n. 1, p. 148. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/porta1/resource/pt/lil-638345>. Acesso em: 22 nov. 2024.

KORNIS, George Eduardo. **A crise do Estado de Bem-Estar: Problemas e Perspectivas da Proteção Social.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, UFRJ, 1994.

KRELING, Norma Hermínia. **O envelhecimento do trabalhador impõe novos desafios às políticas públicas.** Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 38, n.1, 2010.

KUHNLE, Stein; SANDER, Anne. **The emergence of the welfare state.** In: CASTLES, F. et al. (Ed.). The Oxford handbook of the welfare state. Oxford: Oxford University Press, 2010.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEDUR, José Felipe. **Realização do direito ao trabalho.** Porto Alegre: SAFE, 1998.

LEITE, Celso Barroso. **Previdência e Poupança.** Revista de Previdência Social, São Paulo, v. 19, n. 173, abr. 1995.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEME, Luiz Ernesto George. A Gerontologia e o problema do envelhecimento: visão histórica. In: PAPALÉU NETO, M. Gerontologia. São Paulo: Atheneu, 1996.

LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. **Qualidade de vida no trabalho – QVT: conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial.** São Paulo: Atlas, 2004.

LUNA, Miguel Angel Cabra de. **La Seguridad Social em uma Sociedad Cambiante.** Madri: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1999.

MALTEZ, José Adelino. **Lei de Bronze dos Salários.** Disponível em: <https://maltez.info/aaanetnovabiografia/Conceitos/Lei%20de%20bronze%20dos%20salarios.htm>. Acesso em: 07 out. 2024.

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas.** Belo Horizonte. Revista Brasileira de Direito Público. Ano 5. N. 18, p. 169 – 186. Jul. / set. 2007.

MANO, Cristina. **Para aprender “outras línguas”: atuária – novos desafios da profissão.** Cadernos de Seguros, Funenseg, v. 22, n. 115, nov. 2002.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. **Previdência social brasileira: um balanço da reforma**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 1, Mar. 2003.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social**. São Paulo: Globo, 1998.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Direito dos Idosos**. São Paulo: Ed. LTr, 1997.

MATIAS, Álvaro. **Economia da seguridade social – teoria e política**. Associação Portuguesa de Seguridade social. Coimbra: Coimbra Ed., 1999.

MATISJACIC, Milko. **Crise e reformas no complexo previdenciário no Brasil** (Tese de Doutorado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2002.

MENDES, Fernando Ribeiro. **Segurança Social: O futuro hipotecado**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

MENDES Gilmar Ferreira; COELHO Inocêncio; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MESA-LAGO, Carmelo. **Las Reformas de Pensiones em América Latina Y su impacto en los principios de La Seguridad Social**. Santiago do Chile: CEPAL, 2004. In: JORGE, Társis Nametala Sarlo. Teoria Geral do Direito Previdenciário e Questões Controvertidas do Regime Geral (INSS), do Regime dos Servidores Públicos e dos Crimes Previdenciários. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Diretrizes para o cuidado das pessoas idosas no SUS: proposta de Modelo de Atenção Integral**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-pessoa-idosa/diretrizes>. Acesso em: 27 jan. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2014, p.12. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2014, p.18. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

MINOIS, Georges. **História da velhice no ocidente**. Tradução: Serafim Ferreira. Lisboa: Editorial Teorema, 1999.

- MOREAU, Pierre. **Responsabilidade Jurídica na Previdência Complementar: responsabilidade na gestão dos recursos garantidores.** São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- MORENO, Luis. **La Europa Asocial caminos hacia un individualismo posesivo?** Barcelona: Editorial Península, 2012.
- NABAIS, José Casalta. **Solidariedade social, cidadania e direito fiscal.** GRECO, Marco Aurélio (Org.). Solidariedade social e tributação. São Paulo: Dialética, 2005.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho.** São Paulo: Saraiva, 1992.
- NASSAR, Elody Boulhosa. **Previdência social na era do envelhecimento.** São Paulo: Saraiva, 2014.
- NASSAR, Elody Boulhosa. **Envelhecimento populacional e previdência social: a questão social da longevidade e o financiamento dos sistemas previdenciários, sob a ótica do princípio da solidariedade social.** Tese de Doutorado em Direito. Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Inclusão Social. Universidade Federal de Belém, 2011.
- NERI Alexandre L. **O legado de Paul B. Baltes à Psicologia do Desenvolvimento e do Envelhecimento.** Temas em Psicologia, 2006. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2006000100005. Acesso em: 28 out. 2024.
- NETTO, Matheus Papaléo. **Processo de envelhecimento e longevidade.** In: NETTO, Matheus Papaléo. Tratado de Gerontologia. São Paulo: Atheneu, 2007.
- NEVES, Ilídio das. **Direito da Segurança Social.** Coimbra: Editora Coimbra, 1996.
- NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **A constituição e o direito à previdência social.** Revista de Previdência Social, São Paulo: RPS, n. 334, ano 32,2008.
- NOVAIS Jorge Reis. **A Dignidade da pessoa Humana.** Vol. I. Coimbra: Almedina, 2016.
- OFFICER, Alana et al. **Ageism, Healthy Life Expectancy and Population Ageing: How are They Related?. International journal of Environmental Research and Public Health, 17(9), 2020.** Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1660-4601/17/9/3159/htm>>. Acesso em: 29 set. 2024.
- OLEA, Manuel Alonso. **Instituciones de Seguridad Social.** Madri: Civitas, 1995.
- OLEA, Manuel Alonso. PLAZA, José Luis Tortuero. **Instituciones de Seguridad Social.** Madri: Civitas, 1998.

OLIVEIRA, Luiz Fernando de; SOUZA, Kelvys Louzeiro de; MOREIRA, Mauro Sérgio de Souza. **Eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas sob o enfoque das teorias horizontal e diagonal: da formulação teórica à aplicabilidade judicial.** Disponível em: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-50.2.2022.54335.422-453>. Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia, 50(2), pp. 422–453, 12 de julho de 2023. Acesso em: 24 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem.** Disponível em: [<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>]. Acesso em: 11 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **La igualdad em trabajo: afrontar los retos que plantean**, p. 42. Disponível em: <http://www.ilo.org>. Acesso em: 18 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios.** p.6. Disponível em: <http://www.oit.org.br>. Acesso em: 28 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **A Década do Envelhecimento Saudável.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/envelhecimento-saudavel>. Acesso em: 14 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde, 2015.** Disponível em: <<https://sbgg.org.br/wp-content/uploads/2015/10/OMS-ENVELHECIMENTO-2015-port.pdf>>. Acesso em: 18 out.2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Relatório Mundial sobre o Idadismo - Global Report on Ageism, de 2021.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/documentos/relatorio-mundial-sobre-idadismo>. Acesso em: 01 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Envelhecimento Ativo: uma Política de Saúde.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf, 2005, p. 15. Acesso em 18 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Década do Envelhecimento Saudável nas Américas (2021-2030).** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/decada-do-envelhecimento-saudavel-nas-americas-2021-2030>. Acesso em: 21 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Década do Envelhecimento Saudável: Relatório de Linha de Base. Resumo.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/documentos/decada-do-envelhecimento-saudavel-relatorio-linha-base-resumo>. Acesso em: 24 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO PAN- AMERICANA DE SAÚDE. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt>. Acesso em: 12 ago. 2024.

- ORSZAG, Michael; SNOWER, Dennis J. **Expanding the welfare system: a proposal for reform**. In: BUTI, M. et al. *The Welfare State in Europe: challenges and reforms*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1999.
- PASTOR, José Manuel Almansa. **Derecho de la seguridad social**. Madrid: Editorial Tecnos, 1991.
- PAUSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política de Assistência Social para a pessoa idosa**. Rio de Janeiro: Observatório Nacional do Idoso, 2006.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Los derechos fundamentales**. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1995.
- PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social**. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2009.
- PETRY, Rodrigo Caramori. **A seguridade social e seu financiamento: contribuições sociais e seus impostos vinculados**. Revista Tributária e de Finanças Públicas n. 86. São Paulo: RT, 2009.
- PINHEIRO, Sigrid de Lima. **Planos de saúde e o idoso de direitos contra negativas e a atuação jurídica especializada**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/112666/planos-de-saude-e-o-idoso-de-direitos-contra-negativas-e-a-atuacao-juridica-especializada>. Acesso em: 29 jan. 2025.
- PIKETTY, Thomas. **É possível salvar a Europa?** Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2015.
- PÓVOAS, Manuel Soares. **Previdência privada – planos empresariais**. Fundação Escola Nacional de Seguros. 1991.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Programa de preparação para a aposentadoria**. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/gestao/w/saude_do_servidor/preparacao_aposentadoria/25996? Acesso em: 16 jan. 2015.
- PSZCZOL, Michel et al. **Alíquotas equânimes para um sistema de seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, v. 8, n. 1, p. 22, jan./fev./mar. 1997.
- QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade**. Coimbra: Coimbra, 2006.
- QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. **A análise do risco morte à luz da Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho**. Dissertação de Mestrado

em Direito apresentado na Universidade Pontifícia Católica de São Paulo, 2018.

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. **Os impactos do bônus demográfico na implementação de políticas públicas**. Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social, Ano 50, vol. 238, nov./dez. São Paulo: Thomson Reuters, 2024, p. 274.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Fundamentos constitucionais do direito à velhice**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Curso de direito do idoso**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, Luiz Roberto. **Epidemiologia do envelhecimento**. In: FREITAS, E.V. et al (eds.) Tratado de Geriatria e Gerontologia. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2002.

RÁO, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

REVISTA SUPER INTERESSANTE. **Como é a previdência no resto do mundo?** Edição de 21 fev. 2019. Disponível em: <https://super.abril.com.br/sociedade/como-e-a-previdencia-no-resto-do-mundo/>. Acesso em: 22 jan. 2025.

RODRIGUES, Teresa. **Envelhecimento e políticas de saúde**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018.

ROSANVALLON, Pierre. **A sociedade dos iguais**. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SALGADO, Marcelo. **Políticas Sociais na Perspectiva da Sociedade Civil: Mecanismos de Controle Social, Monitoramento e Execução, Parcerias e Financiamento, Síntese de Conferência**. In: Anais do I Seminário Internacional Envelhecimento Populacional: uma agenda para o final do século, Brasília, MPAS/SAS, 1996.

SALGADO, Maria Alice. **Aposentadoria e ética social**. São Paulo: SESC, 1997. (Série Terceira Idade).

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANFELICE, Patrícia de Mello. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Coordenação: Wagner Balera. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SANTOS, Silvana Sidney Costa. **Gerontologia á Luz da Complexidade de Edgar Morin**. Revista Eletrônica do Mestrado de Educação Ambiental, vol. Especial, out. 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SAYEG, Ricardo Hasson; BALERA, Wagner. **O capitalismo humanista: filosofia humanista de direito econômico**. Petrópolis: KBR, 2011

SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (coord.). **A eficácia dos direitos sociais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. **Programa de Preparação para a aposentadoria**. Disponível em: <https://www.sesisp.org.br/para-industria/programa-de-preparacao-para-a-aposentadoria?> Acesso em 16 jan. 2025

SHIBATA, Luiz Henrique. **Em busca de um novo caminho. O pós-carreira como oportunidades de realizações de potencialidades**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2006, p. 24, Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/15503>. Acesso em: 22 nov. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. RT, n. 798, 2002, p. 23-50.

SILVA JÚNIOR, Paulo Isan Coimbra da. **Ação afirmativa para o trabalhador velho**. São Paulo: LTr, 2010, p. 67.

SIMÕES, Thiago Taborda. **Contribuições sociais – Aspectos Tributários e Previdenciários**. São Paulo: Noeses, 2013.

SIQUEIRA, Renata Lopes de; BOTELHO, Maria Izabel Vieira; COELHO, France Maria Gontijo. **A velhice: algumas considerações teóricas e conceituais**. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csc/a/Q7tDFMfnSc8nmYHYBDkmXVm/#>. Acesso em: 15 set. 2024.

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. **Pacto pela Vida, 2006**. Disponível em: https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Pactos%20pela%20Vi da_SUS.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE GERIATRIA E GERONTOLOGIA. **O que é etarismo e qual seu impacto na vida do idoso?** Disponível em: <https://www.sbgg-sp.com.br/o-que-e-etarismo-e-qual-seu-impacto-na-vida-do-idoso>. Acesso em: 26 set. 2024.

STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

STIGLITZ, Joseph. **Globalização, como dar certo**. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento do trabalhador e as tendências das formas de proteção social na sociedade brasileira**. Argumentum, Vitória, v. 1, n. 1, p. 71, jul./dez. 2009.

TITMUSS, Richard M. **Social Policy: An introduction**. London: George Allen & Unwin, 1974.

TORRES, Ricardo Lobo. **Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade?** In: GRECO, Marco Aurélio & GODOI, Marciano Seabra de (org.). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Tatiana de Lucena et al. **Representações sociais e crenças normativas sobre envelhecimento**. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 12, p. 3621-3630, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v20n12/1413-8123-csc-20-12-3621.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Programa de preparação para a aposentadoria**. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/programa-de-preparacao-para-a-aposentadoria?> Acesso em 16 jan. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Programa de preparação para a aposentadoria**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/07/346f16fd58f1e6f10526581cbfc51ab4.pdf>? Acesso em: 16 jan. 2025.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O legado da Declaração Universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos**. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). **O cinquentenário**

da Declaração Universal dos Direitos do Homem. São Paulo: Edusp, 1999, p. 13-51. Biblioteca Edusp de Direito, 6.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Elementos fundamentais da evolução da proteção internacional dos direitos humanos**. Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, n. 177, 1991.

VASAK, Karel. **Pour une troisième génération des droits de l'homme. Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en el honneur de Jean Pictet**. Genève: La Haye, 1984.

VENTURI, Augusto. **Los fundamentos científicos de la Seguridad Social**. Trad. Gregorio Tudela Cambroner. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994.

VERNIER, B. **La Genèse Sociale des Sentiments. Aînés et Cadets dans l'Île Grecque de Karpathos**. Paris: EHESS, 1991.

VIEIRA, Eli Diniz. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1983.

VIEIRA JUNIOR, Wilson Marques; MARTINS, Mônica. **Idosos e planos de saúde no Brasil: análise das reclamações recebidas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/hP6tQgQKncnrRY5ysL4ZtXw/?format=pdf&lang=p>. Acesso em: 22 jan. 2025.

WALKER, Alan. **Uma estratégia de enjecimiento activo**. Revista Internacional de Seguridad Social, n. 1, vol 55, enero-marzo, 2002.

WILENSSKY, Harold L. **The Welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures**. Bekerley: University of California, 1975.

WONG, Laura L. Rodríguez; CARVALHO, José Alberto. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. Revista Brasileira De Estudos De População, 2006, v. 23, n. 1, p. 5–26. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/226>. Acesso em: 28 out. 2024.

WORLD BANK GROUP. **Birth rate, crude (per 1,000 people) - Brazil. 2022**. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CBRT.IN?locations=BR>. Acesso em: 18 out. 2024.

WORLD BANK GROUP. **Life expectancy at birth, total (years) – Brazil. 2022**. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=BR>. Acesso em: 24 mar. 2024.