MARIA FERNANDA PINHEIRO WIRTH

IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA DO RGPS: POLÍTICA DE FOMENTO DE DESPROTEÇÃO SOCIAL

Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

CEUB
EDUCAÇÃO SUPERIOR

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

WIRTH, Maria Fernanda Pinheiro

Idade mínima para aposentadoria do RGPS: Política de fomento de desproteção social. Brasília, 2022.

99 f.

ISBN: 978-85-7267-102-6

Dissertação apresentada como critério parcial de aprovação no programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Frederico Barbosa

Lista de abreviaturas e siglas

AISS	Associação Internacional de Seguridade Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEI	Microempreendedor Individual
NAP	Núcleo de Avaliação de Políticas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PASEP	Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa Integração Social
PNAD	Programa Nacional de Amostragem por Domicílio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SSA	*Social Security Administration*

Sumário

INTRODUÇÃO **5**

CAPÍTULO 1 - A INCOMPATIBILIDADE DA POLÍTICA DE IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA NO RGPS COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURANTES DA SEGURIDADE SOCIAL **14**

1.1 O tratamento desarmônico dos trabalhadores e o fomento das desigualdades regionais..... 17

1.2 A obstrução da jubilação antecipada dos trabalhadores expostos à atividade nociva e a violação ao corolário de proteção à saúde do trabalhador 25

1.3 A violação ao princípio da vedação ao retrocesso em face do aumento dos riscos sociais..... 32

CAPÍTULO 2 - A DESCONEXÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA COM A REALIDADE DO MERCADO DE TRABALHO E O EFEITO CONTRAPRODUCENTE DA NORMA **38**

2.1 Mercado de trabalho excludente aos trabalhadores em idade avançada e o agravamento dos riscos sociais 40

2.2 O aumento dos níveis de adoecimento em um mercado de trabalho despreparado para incluir o trabalhador em idade avançada 48

2.3 O encrudescimento das regras previdenciárias como desestímulo à continuidade contributiva..... 53

2.4 A sobrecarga do sistema de assistência social face a impossibilidade de manutenção da relação previdenciária 60

CAPÍTULO 3 - A ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA E A PROPOSTA DE UM MODELO DE APOSENTADORIA ADEQUADO AO PROCESSO DE ENVELHECIMENTO POPULACIONAL **66**

3.1 Convenções internacionais de Seguridade Social e os parâmetros para elaboração de políticas públicas 67

3.2 A idade de referência no modelo previdenciário europeu e as políticas integradas de trabalho e previdência 77

CONCLUSÕES **86**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **90**

Introdução

A Reforma da Previdência voltou ao debate nacional, provocada pela Proposta de Emenda à Constituição Federal – PEC 287/2016 – encaminhada ao Presidente da República, Michel Temer, pelo, então, Ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles, em 5.12.2016 (EMI 140/2016-MF), com uma longa justificativa de alteração dos critérios de concessão de benefícios assistenciais e previdenciários. Entre as razões apresentadas para a proposta, o Ministro da Fazenda assinala que as mudanças demográficas impõem um grande desafio para o futuro da sociedade e, de modo particular, para a previdência social. Considerando que o acelerado processo de envelhecimento populacional, aliado ao aumento da expectativa de sobrevida da população, exigem a fixação de idade mínima como critério de concessão de aposentadoria no Regime Geral de Previdência – RGPS[1].

O cenário político não permitiu a tramitação da reforma proposta, mas esse foi um dos temas mais discutidos durante a campanha presidencial de 2018. Com a vitória do candidato Jair Bolsonaro à Presidência da República, a reforma previdenciária passou a ser debatida à luz da PEC 6/2019, apresentando como ponto chave uma drástica alteração nos critérios de concessão dos benefícios de aposentadoria[2].

O texto original da proposta apresentava longa justificativa, assinada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, que inicia sua explanação com o reconhecimento de que *o modelo atual das regras atuariais e de acesso a benefícios previdenciários, se tornaram rígidos em sua alteração, mas estas políticas públicas não atenderam aos princípios constitucionais de igualdade e distribuição de renda, já que conforme levantamento da OCDE o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo*. Contudo, a solução para tal questão, em sua visão, é garantir a redução do custo previdenciário, com fim de promover um ambiente macroeconômico estável[3].

---

[1] Íntegra do texto de Proposta de Emenda à Constituição 287-A/2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C698901DB3E7248784C8871A3943AAB8.proposicoesWebExterno2?codteor=1558085&filename=Avulso+-PEC+287/2016>. Acesso em: junho de 2018.

[2] Em verdade, o ponto crucial da proposta era a alteração estrutural do sistema previdenciário, propondo a migração do sistema de repartição para um sistema de capitalização. Contudo, a proposto foi barrada ainda na Câmara dos Deputados, não havendo avanço sobre o tema.

[3] Nas palavras de Paulo Guedes, *os objetivos traçados na Constituição de desenvolver a nação e combater a pobreza exigem um ambiente macroeconômico estável que não se apresentará sem um novo pacto para a Previdência. Podemos sair do círculo vicioso de mais despesa, mais dívida e mais juros para um círculo virtuoso de despesa e dívida sustentáveis com juros moderados.* Proposta de Emenda à Constituição 6/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459. Acesso em: setembro de 2019, p. 42-43.

A exposição de motivos da Reforma Previdenciária justificava sua realização diante do elevado patamar das despesas previdenciárias, o que contribuiria para o endividamento público, diminuindo as possibilidades de investimento e de expansão de outras políticas públicas.

A nova reforma previdenciária, entre outras medidas, instituiu a fixação de idade mínima[4] para a concessão de aposentadoria aos segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, extinguindo a possibilidade de aposentadoria por contribuição[5], além de ampliar o tempo mínimo de contribuição para acesso ao benefício de aposentadoria de 180 para 240 meses. O modelo instituído se justifica no inevitável processo de transição demográfica enfrentado pelo país, caracterizado por baixos índices de natalidade e o aumento da expectativa de vida, que conduz a um crescente aumento da população idosa.

É certo que as alterações demográficas trazem repercussões sociais e econômicas às sociedades, influenciando diretamente nas despesas do Estado e nas suas possibilidades de crescimento. Dessa maneira, mediar a questão do envelhecimento populacional se torna um problema de ordem pública, impactando diretamente nas políticas de governo que cuidam de riscos sociais, atingindo diretamente o sistema de Seguridade Social.

O envelhecimento populacional tem sido visto, em muitos países, como o principal obstáculo ao equilíbrio dos regimes públicos previdenciários, uma vez que acontece juntamente com a diminuição da população em idade ativa, desestabilizando a distribuição de recursos na sociedade, razão pela qual o fenômeno aparece como justificativa recorrente na elaboração de reformas dos sistemas de previdência social[6].

---

[4] Em sua redação original, a proposta exigia uma idade mínima de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, que seria majorada proporcionalmente ao aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira. Contudo, a proposta de aumento automático da idade de aposentação foi retirada do texto em sua tramitação na Câmara dos Deputados. Para se ter uma visão do impacto da proposta, pelas tábuas projetadas, a expectativa de vida de um brasileiro de 65 anos em 2020 seria de 19,2 anos e em 2030 seria de aproximadamente 20,4 anos. Como em 2015 a expectativa de vida de um brasileiro de 65 anos era de 18,4 anos, então, pela proposta de progressividade da idade mínima, em 2020, esta permaneceria imutável, mas passaria para 67 anos em 2030.

[5] Até a EC 103/2019, era possível a aposentadoria por tempo de contribuição, exigindo-se 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher, nos termos do art. 52 da Lei 8.213/1991. Determinando-se o cálculo do benefício, nos termos do art. 29 da mesma lei, correspondendo à média aritmética simples dos maiores salários de contribuição que correspondem a 80% de todo período contributivo, contado a partir de julho de 1994, multiplicado pelo fator previdenciário, índice aritmético que agrega os seguintes fatores: idade no momento da aposentadoria, tempo de contribuição até o momento da aposentadoria, expectativa de sobrevida na data da aposentadoria, considerando a tábua biométrica de ambos os sexos.

[6] Na França, em 2013, o presidente François Hollande aumentou o tempo de contribuição mínimo para 43 anos. Já a idade mínima para se aposentar foi aumentada para 62 anos em 2010, pelo então presidente Nicolas Sarkozy, que também aumentou a idade para receber aposentadoria integral de 65 para 67 anos. Na Alemanha, a reforma previdenciária de 2007, estabeleceu um aumento gradual da idade mínima, que em 2029 passará a ser

É comum associar o envelhecimento de uma população ao aumento dos gastos com direitos sociais. De fato, o crescimento da população idosa demanda maiores gastos com benefícios previdenciários, vez que a idade avançada é um risco coberto pelo sistema previdenciário, como também eleva o gasto com saúde pública, considerando que a população idosa é mais vulnerável ao adoecimento e o tratamento desta fração da população é mais dispendioso[7].

De modo que a preocupação com o impacto que o envelhecimento populacional traz os sistemas previdenciários é muito pertinente, mas esta é apenas uma das variáveis de uma política de proteção social. O mercado de trabalho, por exemplo, é uma variável muito importante na elaboração de uma política pública previdenciária eficaz. Além disso, a correlação entre o sistema previdenciário e os demais sistemas da Seguridade Social, como assistência social e saúde, também não podem ser desconsiderados, sob pena de invalidar os efeitos da política previdenciária.

Dito de outra forma, não há como ignorar que o aumento da população idosa e do prolongamento da vida da população impactam diretamente no orçamento da Seguridade Social, demandando maiores gastos nas áreas da previdência,assistência social e da saúde. Ocorre que, embora inevitável, o fenômeno de transição demográfica pode ser administrado, por meio de políticas públicas bem planejadas que podem reduzir o impacto do fenômeno nos sistemas públicos de Seguridade Social, garantindo a estabilidade do sistema de proteção estatal contra riscos sociais. Note-se que as alterações demográficas, quando acompanhadas de políticas públicas eficazes e adotadas em tempo hábil, podem, inclusive, contribuir para o desenvolvimento social e econômico de uma nação[8].

---

de 67 anos. A Grécia, em 2012, alterou a idade de aposentadoria para 67 anos, com contribuição mínima de 40 anos para benefício integral. Houve também convergência da idade mínima das mulheres com a dos homens, sendo facultado àqueles que optem pela aposentadoria antes dos 67 anos, a percepção de um benefício reduzido.

[7] A preocupação com esses gastos advém, em grande medida, da percepção de que eles tendem a aumentar à medida que o indivíduo atinge idades mais avançadas. Há ao menos três razões para o aumento do custo dos serviços de saúde para os mais idosos: (a) o tratamento, por conta da morbidade entre os idosos, é mais caro (doenças crônico-degenerativas); (b) as taxas de internação são mais elevadas, ou seja, idosos consomem mais serviços de saúde; e (c) o custo médio de internação é maior entre os idosos. MARINHO, Alexandre; CARDOSO, Simone de Souza; ALMEIDA, Vívian Vicente de. Envelhecimento populacional e gastos com saúde no Brasil. Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho? In**: Novo Regime Demográfico:** uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 512.

[8] Estudos econômicos apontam que o baixo crescimento da população pode gerar efeitos positivos sobre o mercado de trabalho. Isto porque uma força de trabalho mais velha e experiente pode gerar aumento de produtividade no trabalho, além de reduzir o gasto com a educação infantil. HAGEMANN, Robert. P.; NICOLETTI, Giuseppe. **Population ageing:** Economic effects and some policy implications for financing public pensions. OCDE Economic studies n. 61. Paris, 1989, p. 81. Disponível em: https://www.oecd.org/eco/growth/35379092.pdf.

Na mesma medida, é certo que as regras de concessão de benefícios previdenciários não podem ser tomadas como imutáveis. Devem se adaptar, nos limites possíveis, à dinâmica da realidade social, especialmente às variáveis demográficas e econômicas. Mas, vale frisar, esta adequação de um sistema de proteção social demanda a observação da realidade social em que será concretizado, de modo a serem identificados os eventos sociais que reclamam ou passam a reclamar intervenção estatal, sob pena de não atingir o cumprimento de sua essencial finalidade[9].

O desafio é operar essas alterações em alinhamento com a finalidade social da Seguridade Social que abrange a promoção da dignidade humana e o atendimento das demandas sociais e redução das desigualdades sociais. Nessa perspectiva, a fixação da idade mínima no Regime de Geral de Previdência Social deve ser acompanhada de parâmetros e condições que não podem ser ignoradas, sob pena de desnaturalizar os princípios do sistema de proteção social brasileiro[10].

É inegável que, diante da perspectiva de aumento da população idosa e diminuição da população jovem, a fixação de idade mínima avançada como critério de concessão de aposentadorias, à uma primeira vista, se apresente como a resposta adequada para alcançar um equilíbrio entre contribuintes ativos no mercado de trabalho e beneficiários de prestações por inativação, assegurando a viabilidade econômica do sistema previdenciário. Tal exigência, além de aumentar o tempo de contribuição para o sistema, também diminuiria o tempo de pagamento de benefícios por inativação, já que o trabalhador quando atingisse o implemento da idade já não teria tantos anos de sobrevida para gozo do benefício.

Ocorre que o princípio do equilíbrio financeiro-atuarial é apenas um dos princípios que norteiam a Seguridade Social, razão pela qual não deve vigorar isoladamente ou com primazia na elaboração de uma política previdenciária, não podendo sobrepujar a finalidade precípua de Seguridade Social, que é levar proteção social aos indivíduos em momentos de contingência social, finalidade esta umbilicalmente relacionada aos princípios fundamentais da República.

---

[9] SAVARIS, José Antonio e ROCHA, Daniel Machado da. **Direito Previdenciário:** fundamentos de interpretação e aplicação. Curitiba: Alteridade, 2019, p. 112.

[10] As reformas previdenciárias, usualmente, são elaboradas a partir de critérios financeiros-contábeis, sem levar em consideração os aspectos demográficos e a realidade do mercado de trabalho e as especificidades do modelo de proteção social adotado no país. É, nas palavras de Espingen-Andersen, *como matar o mensageiro que traz más notícias*, apenas retarda a solução da questão. ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana**. In: COELHO, Vera Schattan. (Org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 25.

A Constituição Federal dispõe que a Ordem Social[11] tem como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça social. De tal modo, as políticas públicas que derivam do constitucionalismo social – as de previdência social, inclusive e particularmente – devem ser formuladas pela perspectiva que reafirma a importância do trabalho e a promoção do bem-estar e justiça sociais. Não pode, assim, o desenho da política se dar em desconexão com a realidade do mercado de trabalho, nem com o objetivo fundamental da nossa organização social – a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, comprometida com a erradicação da pobreza e da marginalização e com a redução das desigualdades sociais e regionais[12].

É certo que o conceito de política pública varia conforme a perspectiva teórica adotada[13], mas cabe esclarecer que este trabalho adotará o conceito proposto por Maria Paula Dallari Bucci, que a partir de uma interpretação constitucional, define políticas públicas como programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados[14]. Portanto, o conceito de política pública aparece como indissociável do modelo de Estado, uma vez que, somente a partir da interpretação da Constituição do Estado é que se poderia compreender a abrangência e o significado do conteúdo da política pública.

Não se defende aqui que o texto constitucional tenha sido promulgado para petrificar um modelo de organização social. Ao contrário, é admissível, e até mesmo

---

[11] A Ordem Social pode ser tomada como parcela da ordem jurídica destinada a disciplinar o conjunto das relações sociais, compondo o que se considera o constitucionalismo social dirigente. SAVARIS, José Antonio e ROCHA, Daniel Machado da. **Direito Previdenciário:** fundamentos de interpretação e aplicação. Curitiba: Alteridade, 2019, p. 92.

[12] Constituição Federal. 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.

[13] A expressão "*políticas públicas*" é um termo polissêmico que, por si só, já denota seu vasto campo de abrangência. Envolve questões políticas, questões de interesse público, gestão da coisa pública, em suma, abarca as principais discussões acercar das opções políticas realizadas para a satisfações dos interesses gerais da coletividade, mediante a utilização de recursos públicos. FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2010, p. 15).

[14] *Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados*. BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. *In* BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.), Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

desejável, que as alterações sociais conduzam à uma alteração do texto original. O que se pretende frisar é que tais alterações não podem ser feitas aleatoriamente, elas devem seguir os parâmetros e as balizas dos princípios constitucionais norteadores do sistema que regulam. Em mesma medida, essas alterações não podem se dar em descompasso com as convenções internacionais que regulam a matéria, da qual o país é signatário.

Dito de outra maneira, é certo que os sistemas e regimes previdenciários são mutáveis. Contudo, o poder do Estado, para tais alterações não é ilimitado e irrestrito, devendo ser delineado dentro das premissas constitucionais que fundamentam o sistema de proteção social, em acordo com as convenções internacionais que definem as balizas do Direito Previdenciário e em harmonia com a realidade do mercado de trabalho brasileiro, ante o caráter contributivo do sistema previdenciário.

No que diz respeito à proteção social, a Carta Constitucional carrega consigo uma força normativa comprometida com o aprimoramento do bem-estar e da justiça social e com a redução das desigualdades sociais, e essas são as balizas que devem conduzir qualquer remodelagem da organização social intentada por uma Emenda Constitucional que intenta instituir um novo regramento para a seguridade social[15].

Uma política pública que altere os requisitos paramétricos de concessão de benefícios previdenciários não pode se dar em desconexão com a realidade social, nem com os princípios constitucionais que norteiam o tema. Por isso, é necessário que antes se respondam algumas perguntas: Qual é o espaço do trabalhador em idade avançada no Brasil? O ambiente de trabalho está apto a receber esse grupo etário? As propostas de prolongamento da vida economicamente ativa do trabalhador serão acompanhadas de propostas que permitam a inclusão desse grupo no mercado de trabalho e favoreçam sua permanência em condições ambientais adequadas? A opção por longos períodos de contribuição exigidos para a concessão de aposentadorias encontra amparo na realidade social? Há discrepâncias na expectativa de vida entre os diversos municípios brasileiros? O mercado de trabalho oferece as mesmas condições aos trabalhadores em todos os Estados? A alteração da política previdenciária terá impacto nas demais políticas da Seguridade Social, como assistência social, seguro-desemprego, reabilitação profissional? Quais foram os resultados obtidos nos países que adotaram o encrudescimento das regras etárias de concessão de aposentadorias?

---

[15] Reafirmando o conceito já defendido no primeiro capítulo desta dissertação, *a Previdência Social não constitui somente um arcabouço técnico de seguro social, de caráter contributivo, mas um referencial de proteção social de um povo e de uma nação*. FALEIROS, Vicente de Paula. **Previdência Social: conflitos e consensos**. In: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social, n. 11, jul.-dez./2002. Brasília: SER Social UnB, 2002.

Quais são as diretrizes internacionais que norteiam as alterações paramétricas da Previdência Social?

A compreensão dos reflexos de uma política pública previdenciária demanda três medidas indispensáveis: (a) verificação do alinhamento da política pública traçada com os princípios constitucionais norteadores do sistema de Seguridade Social e com a finalidade do sistema, que é assegurar proteção social; (b) análise da relação da política pública com o mercado de trabalho, uma vez que o sistema previdenciário pressupõe a condição de trabalhador do segurado; e (c) compatibilidade entre as medidas adotadas no sistema brasileiro e as garantias estabelecidas em convenções internacionais das quais seja o Brasil signatário.

Reafirmando as lições de Paulo Roberto Lyrio Pimenta, todos os capítulos da ordem social estão condicionados à observância do mandamento do art. 193 da Constituição Federal, segundo o qual a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social. Isso significa dizer que estes são os princípios norteadores principais das políticas públicas sociais, representando uma pauta de valores de observância imprescindível[16]. O implemento de uma política pública previdenciária que desconsidere tais aspectos pode ser contraproducente, à medida em que pode criar uma política que agrave os riscos sociais já existentes, ao invés de assegurar proteção social – o que seria seu fim primordial, razão pela qual torna-se urgente e necessária a reflexão que aqui se formula.

No primeiro capítulo desta dissertação será analisada a compatibilidade entre a política de idade mínima como requisito de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social – RGPS com os princípios constitucionais estruturantes da Seguridade Social, buscando identificar se a medida adotada está em harmonia com os princípios basilares do sistema previdenciário e as consequências que podem ser provocadas com a eventual incompatibilidade verificada. À luz do princípio da isonomia, da proteção à saúde do trabalhador e do princípio de vedação ao retrocesso, serão analisadas as consequências de uma política previdenciária conduzida em descompasso com os princípios constitucionais, demonstrando como essa condução equivocada concorrerá para o possível aumento das contingências humanas e a fragilização do sistema de proteção social como um todo.

No segundo capítulo, a política de idade mínima será confrontada com a realidade do mercado de trabalho brasileiro, buscando identificar as incompatibilidades da medida

[16] PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas**. Indaiatuba: Editora Max Limonade, 1999, p. 218-219.

com a situação laboral brasileira atual. Desse modo, objetiva-se prever quais serão as possíveis consequências sociais em se adotar uma política previdenciária desatrelada das políticas trabalhistas ou deslocada da realidade do mercado de trabalho e como essa medida pode concorrer para o aumento dos riscos sociais e para a desconfiguração do sistema de seguridade social.

Por fim, o terceiro capítulo examina a política de idade mínima face aos modelos e princípios da Seguridade Social internacional, buscando delinear a inadequação da política brasileira quando em comparação com modelos internacionais e em face dos princípios e regulamentos internacionais que regem os sistemas de Seguridade Social, incluindo os acordos e convenções dos quais o Brasil é signatário, a fim de demonstrar o equívoco da política brasileira de idade mínima.

A concretização do estudo se deu por meio essencialmente bibliográfico, no qual textos de autores nacionais e estrangeiros foram lidos e sistematizados, com o propósito de distinguir posições divergentes, argumentos variados e informações pertinentes. Também foram utilizados documentos oficiais e matérias publicadas na imprensa.

O objeto de pesquisa foi abordado a partir da perspectiva crítico-dialética, priorizando-se o desvendamento das aparentes contradições que envolvem a política social analisada, com vista a apreender suas múltiplas facetas à luz de sua contextualização história e do referencial teórico que orientou a dissertação. Sob esta ótica, o esforço foi superar a aparente correlação entre a política de idade mínima e um cenário de envelhecimento populacional, contextualizando os princípios norteadores da Seguridade Social brasileiro e internacional, analisando a realidade do mercado de trabalho e da experiência internacional sobre o tema, com vista a identificar os possíveis efeitos da política no atual contexto de desestruturação do trabalho e da seguridade social.

No decorrer da pesquisa, intentou-se conduzir as análises na perspectiva de totalidade, de forma que a política de previdência social pudesse ser examinada à luz da complexa estrutura do sistema de seguridade social, de maneira abrangente, articulada e estruturada, para melhor compreensão dos efeitos da política previdenciária adotada. Isto porque, para apreender a realidade da Previdência Social brasileira, é preciso vê-la em seu contexto pleno, analisando mercado de trabalho e todos os princípios estruturantes da seguridade social.

Por fim, as considerações finais abrangem as conclusões da análise empreendida e as sugestões de possíveis adequações na política pública implementada. Muito embora

toda tese tenha as suas limitações, não se pode deixar de reconhecer a concretude dos dados analisados e as considerações delineadas. No presente caso, o estudo enfrentou as limitações usuais – relacionadas ao tempo disponível para pesquisa – somada à interdisciplinariedade da matéria que abrange diversas áreas de estudo como Direito do Trabalho, Direito Constitucional, Direito Previdenciário, Medicina Laboral, Políticas Públicas, Direito Internacional, Administração Pública e Política atuarial.

A pretensão deste estudo foi contribuir para a reflexão, especialmente, da sistemática de análise de políticas públicas e para o estudo integrado do sistema de seguridade social, vencendo a usual tradição de estudar cada um dos seus núcleos de maneira estanque, inspirada com trabalhos dos mais variados autores aqui citados, que trazem um acervo inestimável de pensamento crítico, fundamental ao desenvolvimento acadêmico de qualquer estudante.

Capítulo 1 - A incompatibilidade da política de idade mínima para aposentadoria no RGPS com os princípios constitucionais estruturantes da Seguridade Social

O ordenamento jurídico brasileiro é formado por uma série de subsistemas, dentre os quais, o que se destaca com maior relevo é o sistema constitucional, devido a sua posição hierárquica de supremacia em relação aos demais, balizando as diretrizes que dão forma a todo o sistema jurídico[17]. Decerto, é a Constituição Federal o núcleo diretivo do ordenamento jurídico, o que permite afirmar ser o texto constitucional o fundamento último de validade das normas jurídicas que o regulamentam.

Os princípios constitucionais que norteiam a seguridade social devem ser abordados como um todo indivisível - interdependentes e inter-relacionados entre si – para melhor alcançar o seu fim primordial, qual seja a segurança e a proteção social, uma vez que caminhar em desacordo com os princípios que norteiam o sistema torna a política de proteção social fragmentada, apartada de seu fim apriorístico. De fato, são os princípios constitucionais[18] a pedra angular de qualquer subsistema jurídico, atuando como pontos de referência para o intérprete do direito, o jurista, o juiz, o formulador de políticas públicas[19].

Como adverte o economista José Celso Cardoso Júnior, *o marco constitucional é importante porque, além de ser a expressão de um pacto social determinado, ele inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento*[20]. Devendo, portanto, o texto constitucional ser o ponto de

---

17 FERREIRA, Lauro César Mazetto. **Seguridade Social e Direitos Humanos**. São Paulo: LTR, 2007, p. 179.

18 Celso Bandeira de Mello define o termo princípio como o mandamento nuclear de um sistema, o verdadeiro alicerce dele, uma disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas lhes compondo o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo. Advertindo, o autor, que é a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que permite a compreensão de um sistema. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 10ª ed, São Paulo: Malheiros, 1998, p. 583-584.

19 *O que se aguarda de uma Constituição é que ela seja uma espécie de âncora institucional ao estabelecer parâmetros duradouros para a ação dos governos e para as funções do Estado*. SOUZA, Márcia Teixeira de. **O processo decisório na Constituição de 1988:** práticas institucionais. São Paulo. Lua Nova, n. 58, 2003, p. 37-59, p. 39.

20 CARDOSO JÚNIOR, José Cardoso. Do planejamento democrático ao planejamento burocrático. In: **A Constituição Golpeada 1988-2018**. CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 104.

partida e o ponto estruturante de qualquer política pública comprometida com o seu resultado.

A Constituição Federal define a seguridade social como um conjunto integrado de políticas públicas de proteção social, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, em caráter universal de cobertura e atendimento[21]. Estabelecendo, assim, uma política de proteção social consubstanciada em ações coordenadas de proteção dos indivíduos frente aos diversos estados de necessidade e riscos sociais presentes na sociedade, de modo a lhes assegurar condições materiais mínimas para enfrentamento dessas adversidades.

A Seguridade Social tem seu núcleo, portanto, nos direitos à saúde, à previdência e à assistência social, direitos fundamentais por excelência, o que reclama a responsabilidade primordial do Governo com a sua proteção e a sua promoção. O elemento constitutivo dessa política de proteção é assegurar um mínimo de igualdade material aos indivíduos em face das inevitáveis circunstâncias que afetam a sua subsistência e o seu bem-estar, de modo que o risco social, a vulnerabilidade e a exclusão social são temas transversais indissociáveis a qualquer política securitária.

O atendimento a tais objetivos demanda a intervenção do Estado, por meio de mecanismos institucionais capazes de integrar as políticas relacionadas à saúde, à previdência social e à assistência social, em um processo de tomada de decisão que equalize a variadas necessidades humanas aos recursos disponíveis, de modo a alcançar um resultado que melhor responda ao objetivo da política pública securitária – a neutralização da insegurança social[22].

A análise das disposições constitucionais da Seguridade Social se presta como base estruturante de uma política pública previdenciária. Somente a partir do paradigma constitucional é possível compreender os meandros da política pública de proteção social e a irradiação normativa de princípios fundamentais que conformam esse sistema. Se assim se passam as coisas, é necessário refletir sobre os princípios que estruturam nosso sistema de proteção social e que, por consequência, cobrarão eficácia cada vez que uma nova política previdenciária for implementada.

---

[21] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988, art. 194.

[22] A insegurança social consiste em o indivíduo estar à mercê de eventos que comprometem sua capacidade de assegurar, por si próprio, sua independência social. Com efeito, os chamados riscos sociais - como a doença, o acidente, o desemprego, a cessação de atividade em razão da idade, a miséria daquele que não pode mais trabalhar - colocam em questão o pertencimento social do indivíduo que somente pode tirar do seu salário os meios de subsistência. SAVARIS, José Antonio. **Princípio da primazia do acertamento judicial da relação jurídica de proteção social.** Revista NEJ – Eletrônica, vol. 17, n. 3, p. 419-437, set-dez 2012, p. 421.

Nessa perspectiva, é indispensável que o sistema de Seguridade Social seja concretizado por políticas públicas alinhadas aos princípios constitucionais que norteiam o sistema de proteção social, buscando promover a proteção da dignidade humana, da vida, da igualdade e da liberdade, de modo a proporcionar uma vida digna às pessoas, atuando como instrumento de combate à exclusão social, à pobreza e às desigualdades sociais e regionais. Aliás, é essa imbricada relação que o sistema de seguridade tem como os objetivos fundamentais da República que reforça a indispensável atenção aos princípios constitucionais que norteiam as políticas de proteção social.

Como chama atenção Werneck Vianna, ao afirmar que as políticas sociais se efetivadas em alinhamento aos princípios fixados na Carta Constitucional poderiam ser ferramentas eficazes para enfrentar o contexto de desigualdade em que a nossa sociedade tem se mantido. Contudo, a subordinação da política social à econômica termina por resultar em uma efetivação distorcida da política social avessa à Lei Maior, opondo-se, assim, aos direitos assegurados e aos objetivos republicanos, que remanescem como mero anseio para um futuro tão distante quanto aquele que se anunciava em 1988, ano da promulgação do novo texto constitucional[23].

Firme nessas premissas, afirma-se que a elaboração de uma política pública previdenciária demanda a compreensão, e desde logo, a questão deve referir diretamente a um universo mais amplo que é o da seguridade social. Dito em outras palavras, a eficiência de uma política previdenciária abrange o bom funcionamento das outras políticas públicas sociais que integram o conceito de seguridade (saúde e assistência social). Ocorre que na prática diária e histórica, o que se vê é a dificuldade de conjugação desses princípios, por diversos motivos, sejam eles políticos ou econômicos, resultando em políticas de proteção social desconectadas do modelo de Seguridade Social formulado pelo constituinte, permanecendo como um *projeto constitucional inconcluso*[24].

No Brasil, muito embora haja o reconhecimento pelo Estado dos princípios que norteiam o sistema de Seguridade Social, e não tenham sido eles colocados em discussão na reforma previdenciária, as políticas previdenciárias são traçadas em descompasso com tais princípios, o que resulta em políticas ineficazes e incompletas[25]. Como bem

---

[23] WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos**. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon; IBAÑES, Nelson (Orgs.). Proteção Social: Dilemas e Desafios. São Paulo: Hucitec, 2005, p. 120-121.

[24] FLEURY, Sonia; ALVES, Rosângela. **Reforma previdenciária no Brasil em três momentos**. Rio de Janeiro: RAP, v. 38, n. 6, p. 979-1022, nov./dez. 2004.

[25] A ineficácia e incompletude das reformas previdenciárias são facilmente percebidas quando se analisa a constante necessidade novas alterações legais e novas reformas constitucionais, ocorridas sucessivamente desde

alerta Esping-Andersen, as reformas previdenciárias têm sido impulsionadas puramente pelo princípio da eficiência econômica, com pouca atenção ao fim primordial, que é alcançar a maximização do bem-estar social[26].

Ao contrário, acabou reduzido à discussão acerca de escolhas governamentais possíveis diante de recursos finitos[27], dando cabo a sucessivas reformas no sistema, que atingem profundamente as premissas subjacentes aos conceitos de Seguridade Social, comprometendo drasticamente o objetivo final da política: garantir a proteção social aos indivíduos, promovendo a ordem social e a construção de uma sociedade justa e igualitária. Reafirmando a lição de Marcus Orione Gonçalves Correia, *a segurança social foi substituída, enquanto conceito jurídico, por segurança econômica*[28].

O presente capítulo demonstrará como a política de fixação de idade mínima como critério de aposentadoria direcionado aos trabalhadores vinculados ao RGPS viola os princípios constitucionais basilares do sistema de Seguridade Social, resultando, assim, em uma política previdenciária equivocada que concorrerá para o aumento das contingências humanas e a fragilização do sistema de proteção social como um todo.

1.1 O tratamento desarmônico dos trabalhadores e o fomento das desigualdades regionais

O princípio da isonomia é um direito individual encartado em diversos dispositivos da Constituição Federal (preâmbulo, art. 3º, III; 4º, V; 5º, caput e I; 7º, XXXIV; 14; 37, XXI; 43, caput e § 2º; 150, II; 165, §7º; 170, VII; 196; 206, I; 226, § 5º; 227, §3º, IV). Essa repetição do princípio pelo texto constitucional estampa a nítida intenção do constituinte em prestigiar a igualdade como basilar instituto constitucional, deixando claro ao intérprete e ao aplicador das normas constitucionais a importância de se atender a tal comando. É como se a repetição pudesse servir para assentar a igualdade como norma constitucional fundante[29].

1993.

[26] ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana**. In: COELHO, Vera Schattan. (Org.). A Reforma da Previdência Social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 15.

[27] DELGADO, Guilherme Costa. **Finanças públicas sob o enfoque distributivo**. In: A Constituição Golpeada 1988-2018. CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 129/130.

[28] CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Direitos humanos e direitos sociais:** interpretação evolutiva e segurança social. Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social, São Paulo, v.1, n. 1, p. 117-135, jan./jun. 2006, p. 128.

[29] PIRES, Renato Barth. **Princípios constitucionais gerais e seguridade social: aplicações práticas**. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Ano XXVI, nº 126, jul./set. 2015, p. 81.

A isonomia é o princípio que inspira a Seguridade Social na determinação de suas prestações, além de estar intimamente ligada à finalidade do sistema – que é garantir um mínimo de igualdade de oportunidade entre os indivíduos, reafirmando a promessa constitucional, estabelecida desde o seu preâmbulo, elencando a promoção da igualdade[30] como compromisso central assumido pela nossa sociedade.

Ressalta-se que invocar o princípio da isonomia não implica em dizer que todas as desigualdades devam ser combatidas[31], o que se sabe seria utópico. O princípio da isonomia, como elemento estruturante do sistema de seguridade social, intenta eliminar as desigualdades ilegítimas, aquelas criadas pelos homens, decorrentes dos desajustamentos ou injustiças de ordem social[32]. Aliás, a seguridade social visa justamente diminuir a injustiça social e a desigualdade forçada, em virtude das vicissitudes sociais.

A nova política pública previdenciária, alterando o art. 201 da Constituição Federal, estabelece que a aposentadoria dos trabalhadores vinculados ao RGPS deverá atender a um critério de idade mínima, exigindo-se a comprovação de 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição, extinguindo a possibilidade de aposentadoria calcada somente no implemento do tempo de contribuição.

A adoção de uma idade mínima para jubilação está fundamentada na constatação de que a expectativa de vida do brasileiro ao nascer que, em 1940 era de 45 anos, passou para 76 anos na atualidade, significando um aumento de 30,5 anos para ambos os sexos, frente aos indicadores observados em 1940. Para a população masculina, a expectativa é de 72,5 anos de idade e para a população feminina a expectativa é de 79,6 anos de idade[33]. Assim, o aumento da expectativa de vida foi utilizado como um dos pilares de sustentação da regra de uma idade mínima para aposentadoria[34].

---

30 O termo igualdade aqui deve ser compreendido na lição da magistrada Cármen Lúcia quando afirma que a igualdade constitucional é mais que uma expressão de Direito; é um modo justo de se viver em sociedade. Por isso é princípio posto como pilar de sustentação e estrela de direção interpretativa das normas jurídicas que compõem o sistema jurídico fundamental. ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. **Princípio Constitucional da Igualdade**. Belo Horizonte: Jurídicos Lê, 1990, p. 118.

31 Ainda afirmando o magistério de Cármen Lúcia, o que se quer é a igualdade jurídica que embase a realização de valores poéticos que o homem possa desenvolver. As desigualdades naturais são saudáveis, como são doentes aquelas sociais e econômicas, que não deixam alternativas de caminhos singulares a cada ser humano único. ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. Op. cit. p. 118.

32 FERREIRA, Lauro César Mazetto. **Seguridade Social e Direitos Humanos**. São Paulo: LTR, 2007, p. 160.

33 Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017: **Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 6-8.

34 Justificativa extraída do texto original da PEC 6/2019, convertida na EC 103/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: setembro de 2019.

De acordo com dados do IBGE, a expectativa de sobrevida de um brasileiro após o implemento de 65 anos de idade é de 18,4 anos de idade[35]. Contudo, pouco se fala que a população brasileira, em seus diversos estados da federação, tem perfis de longevidade distintos e, em razão disso, a medida terá impactos diversos a depender da região analisada[36]. Registre-se que a expectativa de vida ao nascer nas diversas regiões do Brasil apresentava uma amplitude em 2010 de 13,34 anos, sendo de 65,3 anos em Roteiro/AL e 78,64 anos em Brusque/SC[37].

É certo que as normas gerais de previdência social refletem as características de uma população homogênea, contando normas abstratas e genéricas. De regra, são deixadas de fora as desigualdades regionais inerentes ao tamanho do Estado brasileiro, o que torna a expectativa do brasileiro muito diversa, a depender da região em que mora, revelando que a homogeneidade entre as regiões do Brasil ainda está longe de ocorrer, uma vez que os estados do Norte e, sobretudo, do Nordeste, ainda têm grandes déficits de longevidade, que necessitam ser superados e os formuladores de políticas públicas devem estar cientes desta realidade.

Essa conclusão é obtida a partir da análise da tábua completa de mortalidade para o Brasil, desenvolvida pelo IBGE, onde se verifica que a maior expectativa de vida pertence ao Estado de Santa Catarina, 79,7 anos, 3,4 anos acima da média nacional. Logo na sequência estão os Estados de São Paulo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, com expectativa média de 78 anos. Em extremo oposto, os Estado do Maranhão e Piauí tem expectativa de vida de 71,1 e 71,4 anos[38].

De modo que, enquanto o trabalhador de Santa Catarina tem a expectativa de gozar do benefício de aposentadoria por mais de 14 anos, o trabalhador do Piauí estima receber o benefício por apenas 6 anos. Poderíamos, ainda, levantar a disparidade de desenvolvimento das regiões do país, que dão contornos diversos de mercado de trabalho, distribuição de renda, custo de vida. Mas, para facilitar o estudo, a análise se circunscreverá à premissa fixada pelo próprio Estado, qual seja, o aumento da

---

35 Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017: **Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 16.

36 Essa heterogeneidade é reflexo de diversos fatores, como: sexo, grau de escolaridade, localização geográfica, renda, estrutura social, processo de urbanização, acesso às políticas públicas (em especial de saúde, saneamento e segurança) e exposição a riscos variados.

37 Tábuas Abreviadas de Mortalidade por Sexo e Idade: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação: 2010. Estudos & Pesquisa: informações demográficas e socioeconômicas, n.30. Rio de Janeiro: IBGE, 2013a. Ibge. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeções da População: Brasil e Unidades da Federação. Séries Relatórios Metodológicos, v.40. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

38 Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017: **Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 10.

expectativa de vida do brasileiro, que apresenta gradações de todo diversas pelo território nacional.

A situação se revela ainda mais díspar quando se analisa a expectativa de vida somente dos homens nesses mesmos Estados: enquanto em Santa Catarina a expectativa de vidas indivíduos do sexo masculino é de 76,4 anos de idade, o que lhe garantiria mais de 10 em gozo de benefício, no Piauí, a expectativa dos homens é de 67,2 anos, o que significa dizer que nesse Estado, o segurado depois de implementar a idade para a aposentadoria teria oportunidade de gozo de pouco mais de dois anos[39].

Mesmo dentro de uma única Unidade da Federação, as disparidades são gritantes. No Maranhão, no município de Paulo Ramos a expectativa de vida chegava a 65,6 anos, e no município de São Luís atingia 73,8 anos. Até mesmo em um só município as desigualdades podem ser sentidas, na cidade de São Paulo, enquanto no Alto de Pinheiros, o tempo médio de vida está em 79,6 anos, na Cidade Tiradentes, na zona leste, esta média é de apenas 53,8 anos, muito tempo menos do que a idade prevista para a concessão da aposentadoria.[40]

Analisando as tabelas de mortalidade das diversas regiões do país se constata que a idade mínima estabelecida para concessão de aposentadoria supera a expectativa de vida dos habitantes de 19 municípios brasileiros[41]. Isto significa dizer que, dentro da previsão estatística do índice de mortalidade, nesses municípios os trabalhadores têm maior probabilidade de morrer antes de atingir o requisito de concessão do benefício previdenciário, não havendo na política previdenciária qualquer outra via alternativa de aposentação antecipada para esses indivíduos.

Assim, o que se vê é que, ferindo o princípio da isonomia, a norma previdenciária estabelece um requisito que coloca os indivíduos em situação desigual, em que o tempo de gozo do benefício de aposentadoria, embora tenha o mesmo custo para todos os trabalhadores, será auferido em proporções muito diversas. De tal modo, aqueles que vivem em regiões do país com melhores condições de vida poderão gozar mais tempo do benefício, enquanto aqueles que já vivem em regiões adversas não implementarão o requisito de idade para a concessão ou gozarão do benefício por período muito breve de tempo, fomentando a desigualdade regional na ao invés de combate-la.

---

[39] Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017: **Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 11.

[40] FAGNANI, Eduardo (coord.). **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017, p. 33.

[41] Sobre essa pesquisa, consultar: https://www.brasildefato.com.br/2019/05/21/previdencia-veja-onde-a-idade-minima-proposta-e-maior-que-a-expectativa-de-vida/.

Essa constatação contraria a justificativa apresentada na formulação da política pública, onde se afirmava que a fixação de uma idade mínima direcionada aos trabalhadores vinculados ao RGPS era uma proposta de garantia de isonomia entre os trabalhadores vinculados ao RGPS, ao argumento de que a regra contribuiria para promover maior justiça distributiva, uma vez que afetaria, exclusivamente, os trabalhadores socialmente mais favorecidos que se aposentam em idades precoces. Afirmava o texto da proposta da emenda constitucional que a medida levaria os trabalhadores com melhor situação financeira e a se aposentarem na mesma idade dos mais pobres, conferindo maior isonomia entre a classe trabalhadora[42].

Nesse mesmo sentido, parte da doutrina também afirmava que o fim da aposentadoria por contribuição traria maior equidade entre os trabalhadores, uma vez que essa modalidade de jubilação excluía os trabalhadores menos qualificados que não alcançavam tempo de contribuição suficiente para garantir sua saída antecipada do mercado. Assim, a substituição do parâmetro contribuição pelo requisito etário seria mais justa e distributiva[43].

Em direção oposta, contudo, parece caminhar a política estabelecida. Em estudo sobre a heterogeneidade da mortalidade da população brasileira e seus aspectos distributivos na previdência social, o doutor em economia Filipe Costa de Souza aponta que, em um país com enorme heterogeneidade regional, qualquer proposta de política pública federal deveria levar em consideração as distintas realidades existentes nas regiões e nos territórios do país, sob pena de fomentar a desigualdade regional, contrariando o objetivo constitucional encartado no art. 3º, III da Constituição Federal[44]. Aliás, vale pontuar que já no Plano Beveridge se afirma que o plano da seguridade social seria, antes de tudo, um método de redistribuição de renda[45].

---

[42] A íntegra da PEC 6/2019, convertida na EC 103/2019, está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AEABE822E2D7B79316CEFD9601430791.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019.

[43] Em defesa do fim da aposentadoria por contribuição, consultar: OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; PASINATO, Maria Tereza de Marsillac. **Reforma estrutural da Previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade**. Texto para discussão 690. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 e GIAMBIAGI, Fábio. **As muitas reformas da Previdência Social**. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1997. Há de se ressalvar a doutrina favorável à eliminação da aposentadoria por tempo de contribuição data de 1997 e 1999, antes da instituição do fator previdenciário de aposentadoria, o que muda o cenário e os valores pagos a título de aposentadoria por tempo de contribuição.

[44] SOUZA, Filipe Costa de. **A heterogeneidade da mortalidade da população brasileira e aspectos distributivos na previdência social: uma análise atuarial da proposta de idade mínima de aposentadoria.** Revista de Administração Pública e Gestão Social, vol. 10, n. 1, 2018. Universidade Federal de Viçosa, p. 5.

[45] O Relatório Beveridge, iniciativa do governo britânico, delineava as diretrizes que seriam adotadas pela Inglaterra ao fim da Segunda Guerra Mundial, estabelecendo que: (a) o sistema de Seguridade Social deveria proteger toda a população dos riscos sociais; (b) as prestações pecuniária deveriam ser fixadas em valor uniforme que corresponda às necessidade vitais do indivíduo; (c) o financiamento da Seguridade Social será realizado

De fato, como se verifica, ao contrário do que se anunciou, a análise da realidade regional aponta que a política de idade mínima viola uma das premissas mais caras do sistema previdenciário, que seria a promoção da melhor distribuição de renda entre os indivíduos na sociedade, dando azo a uma redistribuição negativa, onde os trabalhadores com menor expectativa de vida irão financiar as aposentadorias das pessoas mais longevas[46].

Essa é a conclusão firmada na pesquisa já aqui referida conduzida por Filipe Costa, em que se afirma que a adoção de uma idade mínima de aposentadoria no RPGS, frente à heterogeneidade da mortalidade da população brasileira, implicaria em *uma redistribuição negativa, em que os indivíduos com menor expectativa de vida, que ingressaram no mercado de trabalho mais jovens e que têm baixo crescimento salarial irão auxiliar no financiamento das pensões daqueles mais longevos, que ingressaram no mercado de trabalho mais velhos e com maior perspectiva de crescimento salarial*, perpetuando um ambiente de injustiça atuarial e redistribuição negativa[47].

Não se pode deixar, ainda, de registrar que as considerações aqui apresentadas levam em consideração apenas a média de expectativa da população, se fossem analisadas as atividades desenvolvidas por determinados grupos de trabalhadores, especialmente aqueles que se dedicam às atividades braçais e insalubres, chegaríamos a uma expectativa de vida ainda menor, o que demonstraria o quão deslocada de seu objetivo – promoção de uma justiça distributiva – encontra-se a política de idade mínima do RGPS.

Os dados aqui registrados permitem a conclusão de que a idade mínima fixada, como requisito indispensável para aposentadoria no RGPS, afetará com maior severidade as parcelas mais vulneráveis de trabalhadores, que vivem em áreas mais adversas ou que desenvolvem atividades mais penosas, contribuindo para a reprodução e o agravamento das desigualdades sociais e regionais no país, ao invés de contribuir para a sua superação, como seria esperado como resultado de uma política de proteção social

---

por impostos e contribuições sociais; (d) o Ministério da Seguridade Social será responsável por centralizar a gestão das políticas de proteção social; (e) a Seguridade Social deverá ser complementada por políticas de pleno emprego e por uma política sanitária, capaz de oferecer gratuitamente atendimento de saúde à população, seja pelo ângulo do tratamento, seja pelo ângulo da prevenção. LIMA, Javert de Souza. **Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 9, out./1957, p. 128-130.

46 AYUSO, Mercedes.; BRAVO, Jorge Miguel; HOLZMANN, Robert. **Addressing Longevity Heterogeneity in Pension Scheme Design and Reform**. Bonn: IZA - Institute for the Study of Labor Discussion Paper, n. 10378, 2016.

47 SOUZA, Filipe Costa de. **A heterogeneidade da mortalidade da população brasileira e aspectos distributivos na previdência social: uma análise atuarial da proposta de idade mínima de aposentadoria.** Revista de Administração Pública e Gestão Social, vol. 10, n. 1, 2018. Universidade Federal de Viçosa, p. 8.

que tem por finalidade assegurar um patamar mínimo de igualdade de oportunidades entre os indivíduos.

Veja-se que não se defende aqui que a legislação federal deveria fixar regramentos diferentes para cada Estado. Contudo, como bem adverte Marco Aurélio Costa, *o território não é algo dado ou um vazio, mas o resultado cambiante de um processo (com diferentes e mutantes possibilidades de formações socioespaciais), com historicidade e traços culturais próprios, desafia a rigidez dos limites das divisões político-administrativas e coloca em xeque a forma como o Estado estrutura sua atuação através das políticas públicas*[48].

O que se defende é a fixação de um critério de concessão de aposentadoria que possa garantir maior equanimidade no custeio e pagamento do benefício de acordo com a realidade que hoje apresenta o país, mais adequada às diversas tipologias dos entes federados, considerando os diferentes perfis demográficos dos Municípios, para apresentar uma política que melhor atenda ao objetivo republicano de superação às desigualdades sociais. Nesse passo, a aposentadoria por tempo de contribuição, sem limite de idade, apresentava-se como uma alternativa àquele que ingressava cedo no sistema.

Não se descartaria a instituição de uma idade mínima nacional, desde que precedida de outras políticas necessárias para enfrentamento das desigualdades regionais, como, por exemplo, ampliação das políticas públicas de educação, saúde, saneamento básico e emprego, que auxiliem a combater as desigualdades regionais, tendo consciência de que existem desigualdades dentro de uma mesma região. Ou, alternativamente, poderia se adotar uma idade mínima diferenciada para as classes de trabalhadores mais vulneráveis, com menores salários e menor escolaridade, o que contribuiria para uma diminuição gradual das diferenças entre as classes, contribuindo, em alguma medida, para a diminuição das diferenças regionais.

É preciso resgatar a importância do sistema previdenciário na redução das desigualdades sociais. A aposentadoria representa no nosso país uma importante fonte de renda e de redistribuição de renda para uma parte significativa da população com idade avançada. Sobre esse aspecto, a pesquisa conduzida por Gabriela Pantoja conclui que o RGPS em 207 foi responsável por retirar da pobreza aproximadamente 2,23 milhões de pessoas, contribuindo para a redução dos índices de desigualdades regionais e de classes, ao se constatar que a renda não derivada do trabalho – o que

[48] COSTA, Marco Aurélio. **Ditos e não ditos sobre o território na Constituição Federal**. In: A Constituição Golpeada 1988-2018. CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 277.

inclui aposentadorias e pensões – foi responsável por 36% da redução da desigualdade de renda[49].

Analisando especificamente as disparidades regionais, a pesquisadora aponta que, analisando a distribuição de renda progressiva entre as regiões, verifica-se uma redistribuição de renda dos municípios com maior renda para os municípios com menor renda, ao se analisar o índice de Gini dos benefícios previdenciários médios comparados com o índice de Gini do PIB per capita municipal, denotando que a previdência contribui para uma distribuição de renda mais igualitária[50].

Na mesma pesquisa, a autora simula, com base nos dados de 2009, os possíveis efeitos de uma reforma previdenciária que aumentasse a idade mínima de aposentadoria, obtendo como resultado que a diminuição da proporção de aposentados contribuiria para uma piora da distribuição de renda, especialmente para aqueles trabalhadores com menor índice de escolaridade[51]. Esses dados deixam claro a importância da observação das diferenças sociais das regiões geográficas, sob pena do sistema apenas reproduzir as desigualdades sociais e econômicas existentes entre as regiões, ao invés de contribuir para a sua superação, evidenciando o viés discriminatório da medida.

Voltando-se aos princípios norteadores de uma política de proteção social, o cenário ideal é aquele em que o formulador de política pública adota a estratégia que melhor confere proteção ao maior número de indivíduos, conferindo um patamar de igualdade entre os indivíduos, ainda que permaneçam as disparidades econômicas entre as classes. De modo a consolidar a justiça distributiva esperada das políticas sociais[52], voltada ao bem-estar comum, que busca compensar, em alguma medida, a miséria e a pobreza que retiram dos mais necessitados a liberdade de conduzir uma vida com dignidade[53].

---

49 PANTOJA, Gabriela Silvestrin. **Previdência – simulações e impactos sobre a desigualdade de renda.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE/UnB. Brasília: UnB, 2010, p. 3.

50 PANTOJA, Gabriela Silvestrin. **Previdência – simulações e impactos sobre a desigualdade de renda.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE/UnB. Brasília: UnB, 2010, p. 6.

51 PANTOJA, Gabriela Silvestrin. **Previdência – simulações e impactos sobre a desigualdade de renda.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE/UnB. Brasília: UnB, 2010, p. 42.

52 RAWLS, John. **A Theory of Justice.** Cambridge-Mass.: Havard University Press, 1976, p. 150.

53 Na lição de Álvaro de Vita, podemos não saber o que é uma vida boa de ser vivida por todos os seres humanos em toda parte, mas temos um ideia muito mais nítida do que degrada ou torna a vida humana ruim em toda parte: a pobreza extrema, o trabalho escravo, o trabalho infantil, a mutilação genital feminina, a proibição – imposta a muitas mulheres do mundo – de frequentar a escola, trabalhar e ter acesso a cuidados médicos, a prisão, a tortura e execução de dissidentes e opositores políticos, as práticas de limpeza étnica e de estupro em massa e mulheres em conflitos étnicos. VITA, Álvaro de. **Liberalismo Igualitário, sociedade democrática e justiça internacional.** São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 33.

Ao revés, o modelo que leva em consideração o atingimento de uma idade obtida por meio de uma média nacional mascara realidades regionais que têm historicamente privilegiado populações de maior renda em detrimento das mais carentes. Isso se dá em decorrência da expectativa de vida nas regiões de menor renda e menos desenvolvidas ser muito inferior em relação ao polo que concentra maior renda e desenvolvimento.

1.2 A obstrução da jubilação antecipada dos trabalhadores expostos à atividade nociva e a violação ao corolário de proteção à saúde do trabalhador

A aposentadoria devida aos trabalhadores submetidos a atividades insalubres e perigosas, denominada aposentadoria especial, até a promulgação da emenda 103/2019, estabelecia como critério de concessão, tão somente, a comprovação de tempo de trabalho mínimo em atividade insalubre, de 15, 20 ou 25 anos, a depender do nível de nocividade da atividade exercida[54].

O *discrímen* normativo era positivo. A intenção do legislador reduzir o tempo de exposição do trabalhador a atividades nocivas[55] e/ou perigosas, de modo a evitar possível quando de incapacidade laborativa, seja ela decorrente de doenças relacionadas à contínua exposição a agentes nocivos, seja em razão de acidentes de trabalho[56].

Assim, para fins de concessão de aposentadoria especial, pouco importava a idade do trabalhador, que não sofria qualquer decréscimo em seu benefício em razão da idade em que implementava o tempo em atividade, não se exigindo prova do desgaste físico ou qualquer dano resultante da exposição a agentes nocivos, o que denota o objetivo do benefício de salvaguardar a saúde do trabalhador.

O benefício não era exclusivo do sistema previdenciário brasileiro, sistemas de previdência social de muitos países tradicionalmente também preveem procedimentos de aposentadoria antecipada para trabalhadores que realizam atividade de natureza

---

54 Deve-se destacar que o pagamento de tais benefícios conta com fonte de custeio especial, o chamado Financiamento da Aposentadoria Especial - FAE, que estabelece alíquotas de acordo com a precocidade da aposentadoria (12%, 9% e 6%, para atividades que exigem 15, 20 e 25 anos de exposição, respectivamente). Essas alíquotas incidem sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhador avulso que estejam expostos a fatores de riscos químicos, físicos e biológicos, de modo permanente, a título de acréscimo do seguro acidente do trabalho destinado ao FAE, nos termos do art. 57, § 6º da Lei 8.213/1991.

55 Atividades nocivas são aquelas em que os trabalhadores estão expostos a agentes físicos, químicos ou biológicos agressivos ou nocivos e perigosas são as atividades mais suscetíveis de causar acidade de trabalho.

56 SCHUSTER, Diego Henrique. **Aposentadoria especial:** entre o princípio da precaução e a proteção social. São Paulo: LTr, 2016. p. 16.

perigosa ou nociva. Como bem adverte estudo dirigido pela OIT, a aposentadoria antecipada desses trabalhadores de justifica não somente pelo quanto sua saúde e expectativa de vida podem ser afetadas, como também em razão de que algumas dessas atividades são mais difíceis de serem executadas devido à idade, o que reforça a necessidade de uma política previdenciária diferenciada[57].

Cabe aqui registrar que o Comitê Econômico e Social Europeu admite que os trabalhadores submetidos à atividade nocivas ou perigosas durante períodos prolongados, apresentam menor expectativa de vida e saúde, o que precisa ser compensando pelo Estado, seja por políticas de aposentadoria antecipada, seja por políticas de prevenção de danos e melhoria dos ambientes laborais, somadas a políticas de adaptação do trabalhador em idade avançada às limitações decorrentes da idade[58].

A aposentadoria especial era a única prestação previdenciária de caráter preventivo no sistema do RGPS, pautada no princípio da precaução, acautelando o risco e não o dano já concretizado, onde antecipava-se a saída do mercado de trabalho dos trabalhadores expostos a agentes agressivos prejudiciais à sua saúde ou à sua integridade física em seu ambiente de trabalho, para evitar a deterioração de sua saúde, diminuindo a probabilidade de danos à sua capacidade laboral, nos termos do art. 201 da Constituição Federal, em sua redação original[59].

Era clara a pretensão constitucional de proteger a saúde do trabalhador facultando-lhe a saída antecipada do mercado de trabalho antes que houvesse abalo concreto à sua integridade física. Decerto, quando se está diante de situações de riscos previsíveis relacionados à saúde humana, é recomendável uma solução cautelosa, de maneira a proteger o fundamental bem da vida que se encontra em situação de vulnerabilidade – direito à saúde -, direito este que se relaciona com a escolha de uma política previdenciária adequada[60]. Aliás, a norma protetiva atendia não somente ao trabalhador, mas também ao próprio sistema previdenciário, evitando o pagamento de benefícios em razão de incapacidade ou morte.

---

57 MONTERO, Pablo Páramo. **Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre**: um estudio comparado. OIT, 2014, p. 4.

58 MONTERO, Pablo Páramo. **Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre:** um estudio comparado. OIT, 2014, p. 25.

59 LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria Especial:** teoria e prática, Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 36.

60 SAVARIS, José Antonio. Princípio da precaução, proteção previdenciária e prova pericial. Curitiba, 28 set. 2012. Disponível em: https://www.joseantoniosavaris.com.br/principio-da-precaucao-protecao-previdenciaria-e-prova-pericial/. Acesso em: 22 abril 2020.

É certo que as políticas de seguro social precisam ser formuladas com base em princípios de gestão de risco. Não significa que serão capazes de proporcionar absoluta segurança social, mas precisam ser conduzidas responsabilidade, oferecendo respostas sustentáveis e capacidade para gerir os riscos sociais inerentes à dinâmica social. O objetivo não é, portanto, a eliminação do risco, mas a sua gestão eficaz.

Na lição de Luhmann, ao contrário do que poderia supor o senso comum, a eliminação do risco não é a solução, não se pode proporcionar segurança, mas apenas absorver a insegurança[61]. Nessa perspectiva, se não se pode elidir o risco no exercício de atividade insalubres e perigosas, pode o gestor optar pelas melhores ferramentas de gestão do risco, absorvendo, na melhor medida, a insegurança na atividade desses profissionais, adotando medidas de saída antecipada do mercado de trabalho, que estatisticamente diminuiriam a exposição do trabalhador ao risco inevitável de morte, acidente e/ou adoecimento.

Nesta linha, afirma-se, então, que a aplicação do princípio da precaução na modalidade de aposentadoria especial, permitindo a saída antecipada do mercado de trabalho, se revelava como um meio eficaz de gerir racionalmente os riscos futuros, a partir da complexidade e das contingências. É certo que o adoecimento do trabalho, o perecimento gradual de sua força de trabalho, a exposição contínua ao risco de morte e acidente, representam um risco palpável, que produz implicações para o sistema de saúde, para o sistema previdenciário e para a gestão empresarial, atingindo o sistema econômico, o que justificava adequadamente um regime de aposentadoria diferenciado para esses trabalhadores.

Essa inter-relação entre os sistemas não pode ser ignorada[62], ao contrário, precisa ser um dos pilares na construção de uma política pública previdenciária[63], especialmente quando o que está em jogo é a saúde, a vida ou a dignidade do indivíduo – temas que encontram sobrelevada proteção constitucional.

---

[61] LUHMANNN, Niklas. **Sociologia del riesgo**. Trad. J. Torres Nafarrate y outros. México: Universidad Iberoamericana y Universidad de Guadalajara, 1992, p. 56 e 206.

[62] O sistema jurídico diz o que é direito, a economia, o que é possível, a ciência o que é verdadeiro, a política, o que é normatizável ou não, o sistema sanitário, o que está saudável ou doente, e assim por diante. Diagnosticar e enfrentar os riscos somente pode ser feito a partir da circularidade dos sistemas, mas cada sistema tem que produzir suas próprias respostas, sob pena de corromper-se de desaparecer junto com a sua autorreferência. SCHUSTER, Diego Henrique e VAZ, Paulo Afonso Brum. **O princípio da prevenção nos benefícios por incapacidade.** Revista JurisFIB. Reflexões sobre o direito. Vol. IX, n. 9, 2018, p. 5.

[63] Como afirmou Luhmann, cuanto más racionalmente se calcule y cuanto más complejo sea el cálculo, de más aspectos nos percataremos, y con ellos vendrá mayor incertidumbre en cuanto al futuro y, consecuentemente, más riesgo. LUHMANNN, Niklas. **Sociologia del riesgo**. Trad. J. Torres Nafarrate y outros. México: Universidad Iberoamericana y Universidad de Guadalajara, 1992, p. 72-73.

O princípio da precaução – norteador da aposentadoria especial – aponta para uma medida antecipatória das prováveis consequências negativas que a continuidade de exposição ao risco e ao ambiente nocivo poderiam acarretar, amenizando as consequências de esta exposição acarretar a todos os outros subsistemas envolvidos, inclusive ao próprio sistema de Seguridade Social, que seria atingido pela demanda no serviço de saúde e pelo pagamento de benefícios por incapacidade.

Ilustrando essa realidade, uma pesquisa conduzida na Espanha, em 2009, pelo Instituto Nacional de Segurança e Higiene no Trabalho, analisou o impacto da idade do trabalhador, como fator de risco adicional, nos casos de acidente de trabalho. Ao todo foram analisados 3.526.911 acidentes de trabalho, resultando em duas conclusões: (a) há maior incidência de acidente de trabalho em atividade insalubres ou perigosas[64]; (b) a probabilidade de acidentes graves ou fatais é maior no grupo de trabalhadores acima de 55 anos de idade, afirmando ser a idade um fator determinante no aumento de acidentes de trabalho no exercício de atividades nocivas ou perigosas[65].

Analisando os números no Brasil, divulgados pelo Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho, verifica-se que em 2018 o país registrou 623,8 mil notificações de acidente de trabalho, sendo 2 mil deles com óbito do trabalhador. Os dados dão conta que o setor econômico com mais notificações é o de atendimento hospitalar (11%)[66], exatamente o setor econômico onde predomina o exercício de atividades nocivas em razão da exposição dos trabalhadores a agentes químicos e biológicos que comprometem a sua saúde[67] (Imagem 1).

---

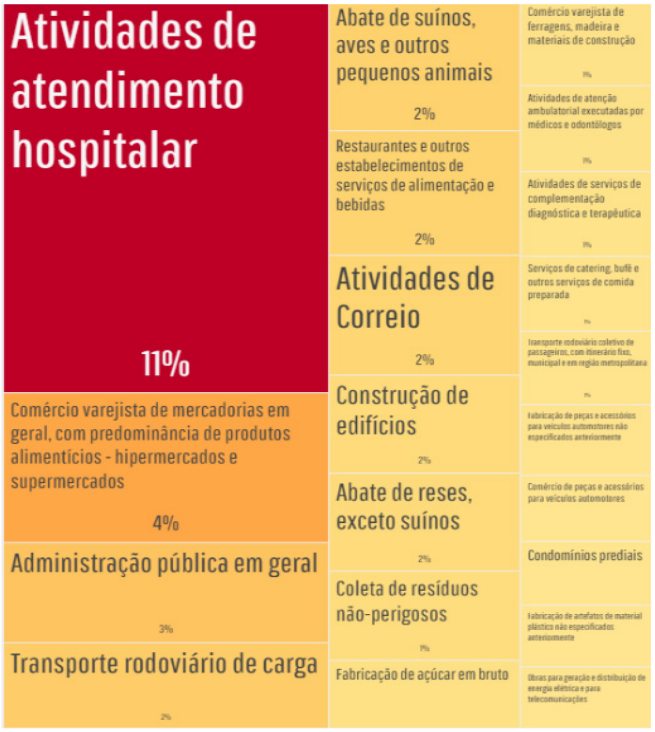
64 O estudo aponta maior taxa de acidentes de trabalho nas atividades de extração de metais não energéticos, indústria de madeira e cortiça, metalurgia, extração de petróleo, gás natural, urânio e tório e extração de carvão.

65 MONTERO, Pablo Páramo**. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre:** um estudio comparado. OIT, 2014, p. 9.

66 O número é relevante e desperta atenção quando se verifica que o setor econômico com mais notificações de acidentes de trabalho que aparece na segunda posição corresponde somente a 4% dos acidentes (hipermercados e supermercados), seguido da Administração Pública que, na terceira posição, representa 3% dos acidentes de trabalho.

67 Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em: https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=perfilCasosAcidentes

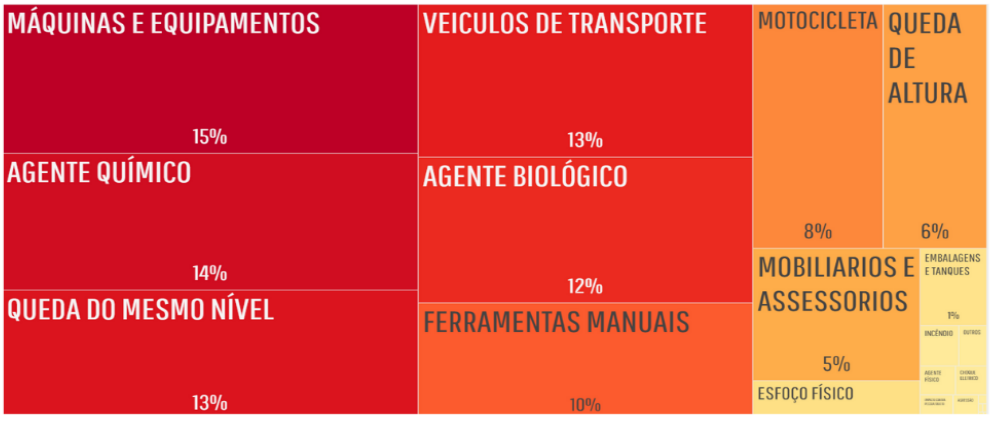
Figura 1 – Atividades de atendimento hospitalar



Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em: https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=perfilCasosAcidentes

Confirmando a potencialidade dos acidentes de trabalho em razão de exercício de atividades nocivas, o estudo aponta os agentes químicos (14%) e agentes biológicos (12%) no rol de agentes causadores mais frequentes de acidentes de trabalho, dando causa à 26% dos acidentes registrados. A figura 2 traz uma melhor visualização dessa constatação:

Figura 2 – Agente causadores de acidentes no trabalho



Fonte: Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em: https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=perfilCasosAcidentes

Dos dados analisados na Espanha e no Brasil, é possível extrair uma concreta relação entre acidentes de trabalho e idade e que esta relação está mais próxima em atividade nocivas ou perigosas. Confirmando a tese aqui apresentada em que se defende que a vedação de saída antecipada do trabalhador submetido à atividade nociva ou perigosa acarretará um incremento nos índices de adoecimento e incapacidade, sobrecarregando o sistema previdenciário, empresarial e de saúde, ao aumentar exponencialmente os riscos sociais a que estão submetidos esses trabalhadores.

Ocorre que, na atual regra previdenciária, desconsiderando essa imbrincada relação entre os sistemas e a eficácia do princípio da precaução na gestão dos riscos, nos termos do art. 19, § 1º da EC 103/2019[68], a aposentadoria especial obedecerá a um requisito de idade mínima. Assim, a concessão do benefício passa a exigir não apenas o tempo de exposição ao agente nocivo, como também exige o implemento etário mínimo, aumentando a exposição do trabalhador aos riscos sociais de adoecimento, incapacidade e desemprego.

Por exemplo, no novo regramento, um mineiro que inicie a sua atividade aos 20 anos, quando implementar 35 anos de idade já estará no limite da sujeição danosa aos agentes químicos e biológicos das minas subterrâneas. Nessa situação, o trabalhador terá duas opções: ou permanece no exercício da atividade assumindo o ônus de trabalhar em atividade nociva, sem qualquer contrapartida previdenciária, além de assumir o risco de aumentar o comprometimento clínico de todo o seu sistema orgânico, ou se retira da atividade de mineiro subterrâneo e busca uma nova atividade laboral no competitivo mercado de trabalho, sem experiência profissional, já com o organismo depreciado pelos anos de exposição ao ambiente adverso das minas, com seu estado de saúde já comprometido.

A nova política contraria a lógica preventiva do benefício, expondo o trabalhador a longo período de exposição aos agentes nocivos, desconsiderando o intervalo de tempo seguro para agentes nocivos, apontados pela ciência médica e por estatísticas laborais, antes previsto no art. 57 da Lei 8.213/1991. Além disso, o novo texto constitucional retirou do rol de proteção previdenciária a proteção devida aos trabalhadores expostos a atividade perigosas, como eletricidade, extinção de fogo, trabalho de vigilância, impondo aos indivíduos que trabalham essas atividades o preenchimento do requisito etário de 65 anos, se homem, e 62 anos, se mulher.

---

[68] Deverá comprovar o implemento da idade de 55, 58 ou 60 anos, os trabalhadores submetidos a atividades nocivas que exigem 15, 20 ou 25 anos de exposição, de acordo com a nocividade.

Nesse novo cenário, um vigilante, bombeiro, eletricista, ou mantém-se trabalhando nessa atividade até estar idoso ou opta em mudar a sua carreira profissional quando a sua saúde não mais suportar o exercício dessas atividades ou quando o mercado de trabalho, por medida de segurança, já não mais permitir o exercício dessas atividades por um trabalhador em idade avançada.

A nova política previdenciária, sob esse prisma, não só desconsidera o conceito básico de precaução à saúde do trabalhador que amparava a prestação, como contraria a lógica de uma política pública protetiva, aumentando o risco de danos à saúde do indivíduo, desconsiderando que a precocidade na concessão da prestação graduava e predizia a probabilidade de consumação do risco de dano à saúde do trabalhador.

Neste sentido, o estudo dirigido pela OIT aqui já referido aponta que políticas que restringem as recompensas de aposentadoria para esses trabalhadores podem atuar como um preditor de alto riscos de doenças crônicas, contribuir para o aumento de pagamentos de benefícios por incapacidade e, consequentemente, elevar os custos dos sistemas de seguridade[69].

Nesse cenário, analisando a fixação de idade mínima na concessão de aposentadoria especial, do ponto de vista amplo da Seguridade Social, conclui-se que estabelecer um requisito rígido para a concessão do benefício desconsidera o valor das vidas salvas e dos danos evitados com a garantia de saída antecipada do mercado de trabalho, expondo o trabalhador a risco social agravado pela política previdenciária, implicando em agravamento do quadro previdenciário, sanitário e social desses indivíduos.

Podendo-se afirmar, então, que a fixação etária, desconsiderando a graduação do risco, é imprópria à natureza do benefício, não exprime nem condiz com a natureza da tutela constitucional afetada, qual seja a antecipação do tempo de contribuição por depreciação acelerada da saúde do trabalhador subordinado a ambiente nocivo. Dito de outra maneira, não é possível o requisito etário mensurar as condições a que efetivamente está submetida a saúde do trabalhador, atuando a nova política previdenciária em prejuízo de todo o sistema de Seguridade Social que arcará com ao aumento da demanda dos serviços de saúde, com as concessões de benefício por incapacidade, com os processos de reabilitação profissional, com o pagamento de seguro-desemprego.

Além disso, a política ignora que a prevenção de danos à saúde do trabalhador é um compromisso constitucional e que essa proteção à saúde também é custeada pelo

[69] MONTERO, Pablo Páramo. **Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre:** um estudio comparado. OIT, 2014, p. 22.

mesmo orçamento da Seguridade Social, de tal sorte, o dano à saúde do trabalhador que é potencializado com a medida será coberto pelo mesmo orçamento que se busca poupar.

A melhor solução seria a adoção de uma política mista, que envolvesse técnicas de proteção social reforçada, calcada na precaução, facilitando a saída aposentação antecipada desses trabalhadores, minimizando o impacto negativo em sua saúde e expectativa de vida, aliada à rígidas políticas de prevenção de riscos ocupacionais e melhoria das condições de trabalho e saúde ocupacional, com objetivo de mitigar, tanto quando possível, os riscos a que estão expostos esses trabalhadores.

1.3 A violação ao princípio da vedação ao retrocesso em face do aumento dos riscos sociais

É certo que, a não ser raramente, a Constituição Federal não traz a disciplina direta e imediata utilizada na solução dos conflitos concretos, mas é igualmente fora de dúvida que essa mesma normatividade inferior não tem a força de subtrair, modificar ou encurtar o alcance daquelas normas magnas, entendendo-se por alcance não apenas o comando explícito, mas sobretudo o espírito da Constituição, que se colhe e se apreende pelas suas disposições garantísticas e de proteção às pessoas e aos seus interesses.

Por conseguinte, a alteração de uma norma concessiva ou ampliativa de direito fundamental previsto na Carta Magna atenta contra a proibição de retrocesso, princípio constitucional implícito que se destina justamente para os casos em que o direito fundamental exija a edição de normas para a consecução do seu fim, visando evitar que o legislador ordinário suprima arbitrariamente a disciplina infraconstitucional concretizadora de um direito fundamental social, sem criar alternativas que conduzam ao objetivo social.

Na definição de Canotilho, percussor na defesa do princípio da proibição do retrocesso social, o núcleo essencial dos direitos já realizados e efetivados no sistema constitucional deve-se considerar protegido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, limitem ou extingam tais direitos. É certo que a liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado[70].

[70] CANOTILHO, José Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª ed. Coimbra: Almedina,

O debate sobre vedação ao retrocesso social tem lugar, assim, quando se cogita a restrição de direitos a prestações sociais estabelecidos pela Constituição e já confirmados em legislação ordinária[71]. O princípio encontra justificativas doutrinárias relacionadas com o direito adquirido, a proteção da confiança e do núcleo essencial de garantias inerentes à dignidade humana.

Como defende Ingo Sarlet, apesar de não ser um princípio constitucional explícito, não se pode deixar de reconhecer sua feição de verdadeiro princípio constitucional implícito, que se relaciona aos princípios da confiança e da estabilidade das relações jurídicas, bem como ao princípio do Estado Social, na condição de garantia de manutenção de graus mínimos de segurança já alcançados[72].

Tal garantia, inclusive, encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, reconhecendo a aplicabilidade do princípio, assevera que:

> O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados[73].

No magistério de Thaís Maria Riedel de Resende numa perspectiva jurídico-evolutiva da sociedade, sempre que houver avanço na concretização, em sede legislativa, de normas definidoras de direitos fundamentais sociais, fica vedada ao legislador a possibilidade de, injustificadamente, extinguir ou reduzir o nível de concretização já conquistado[74].

2003, p. 320/321.

71 LIMA, Flaviano e MARTINEZ, Luciano. **A Reforma Previdenciária em face do princípio da vedação ao retrocesso social**. Revista dos Tribunais. Vol. 6. Ano 108, p. 257-286. São Paulo: Ed. RT, agosto 2019, p. 261.

72 SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 375.

73 BRASIL. STF. ARE 639.337/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 23.8.2011.

74 ZUBA, Thais M. Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013, p. 121.

Claro que, como já dito aqui em outras oportunidades, o princípio não assegura a imutabilidade do sistema previdenciário, pelo contrário. Em um cenário de envelhecimento demográfico, é fato que se deve buscar um equilíbrio entre o princípio da vedação ao retrocesso e as alterações demográficas, a fim de se alcançar a compatibilização possível. Contudo, essas alterações encontram limites no princípio.

De modo que, enquanto ainda houver a probabilidade de ocorrência de um dano, cujo risco social seja protegido de ordenamento jurídico, não pode o legislador, mesmo se instituído do poder reformador da Constituição, retirar do ordenamento ou restringir sua proteção, sem alguma medida compensatória, enquanto o risco ainda existir, sob pena de violar o princípio da vedação ao retrocesso[75].

Claro que não se ignora que a modificação do benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição, que tinha amparo na Constituição e já estava conformada pelo legislador ordinário, se justificou em uma necessidade de readequação das contas previdenciárias. Mas ainda que se reconheça a possibilidade de restrição de prestações em razões de critérios econômicos, mostra-se necessário avaliar os impactos dessa alteração e as suas motivações, a fim de testar a sua eficácia e validade.

No que diz respeitos aos seus efeitos, é certo que o tempo de contribuição ao sistema de previdência social *per se* não é um risco social a ser protegido pelo sistema, de acordo com o próprio texto constitucional que enumera como risco social a incapacidade, a idade avançada, a maternidade, o desemprego, a reclusão e o óbito (art. 201 da CF). Assim, parece em acordo com o sistema previdenciário a exclusão da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS. Contudo, a questão merece uma reflexão mais atenta.

Muito embora não seja o tempo de contribuição um risco social, é certo que a aposentadoria por tempo de contribuição tinha por escopo a saída antecipada daquele que já se dedicara a décadas de labor[76], evitando assim a continuidade do desgaste da força laboral do indivíduo, permitindo uma saída do mercado de trabalho antes de atingir a idade avançada para alcance de aposentadoria por idade, exatamente na fase de idade em que a empregabilidade do indivíduo já começa a encontrar maiores barreiras no mercado de trabalho[77].

---

[75] ZUBA, Thais M. Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013, p. 133.

[76] A aposentadoria por tempo de contribuição era devida aos homens que implementassem 35 anos de contribuição e às mulheres com 30 anos de contribuição.

[77] O tema acerca da empregabilidade dos trabalhadores acima dos 50 anos será objeto do segundo capítulo

Nessa perspectiva, o que se percebe é que a aposentadoria por tempo de contribuição não tinha por escopo proteger o risco social tempo de contribuição, mas sim proteger o segurado dos riscos do desemprego atrelado aos trabalhadores acima dos 50 anos de idade e proteger a saúde desses trabalhadores permitindo a sua saída do mercado depois de longo tempo de exercício laboral (35 anos, se homem e 30 anos, se mulher), evitando um possível quadro de incapacidade deste trabalhador antes do gozo da aposentadoria.

Aqui deve-se lembrar que, nos termos da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde, a incapacidade para o trabalho envolve uma análise ampla, abrangendo estruturas corporais, limitações de atividades e como estas funcionalidades se relacionam às estruturas socioambientais em que se insere o segurado. Esse modelo, delineado pela OMS, supera o modelo tradicional que examina a incapacidade apenas por aspectos clínicos, alcançando um modelo abrangente que compreende os fatores impeditivos à colocação profissional.

Nessa medida, não se pode deixar de considerar que a aposentaria por tempo de contribuição resguardava dois riscos sociais abrangidos pelo sistema previdenciário: incapacidade e desemprego. De modo que se pode afirmar que, não havendo qualquer mudança no mercado de trabalho ou no sistema de saúde que possa assegurar que os trabalhadores acima dos 50 anos, idade média em que se poderia alcançar o tempo de contribuição, teriam maior aceitação no mercado de trabalho ou maior proteção de sua saúde, a supressão da modalidade implica em flagrante retrocesso social.

Ao restringir a proteção, em razão da idade avançada, somente aos trabalhadores a partir de 65 anos de idade (62 anos, no caso das mulheres), o legislador constituinte colocou em risco social os trabalhadores com idade avançada (entre 50 e 65 anos de idade), desatendo aos desafios de empregabilidade a que estão expostos este grupo de trabalhadores.

A nova política ignora o princípio da precaução que norteava a aposentadoria por tempo de contribuição, que tinha por escopo a saída antecipada do mercado de trabalho, depois do cumprimento de tempo amplo de contribuição, permitindo que o trabalhador em idade avançada tivesse uma alternativa de saída do mercado sem que tivesse de enfrentar os riscos de desemprego e incapacidade.

No que diz respeito à motivação da alteração promovida pelo fim da aposentadoria por tempo de contribuição, como aqui já se afirmou, a justificativa governamental seria

desta dissertação.

a de que deveria se promover uma modificação no sistema previdenciário que melhor respondesse ao processo de envelhecimento geracional. Ocorre que a aposentadoria por tempo de contribuição já atendia a tal necessidade, uma vez que era calculada com aplicação do fator previdenciário, que já era um meio de adequação do cálculo do benefício ao crescente fenômeno do envelhecimento.

De fato, em decorrência da EC 20/1998, em 1999, foi editada a Lei 9.876, definindo o critério de cálculo dos benefícios pagos pelo RGPS e instituindo o fator previdenciário, um índice aplicável ao cálculo das aposentadorias, levando em consideração o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de vida do segurado no momento de concessão da aposentadoria. Trata-se de uma inovação na experiência internacional um mecanismo automático de atualização do sistema previdenciário às mudanças demográficas, garantindo a sua sustentabilidade financeira[78].

O fator previdenciário reafirmava o princípio do equilíbrio financeiro atuarial, fixando o valor da aposentadoria não somente a partir das contribuições vertidas, mas igualmente com base no tempo em que o segurado permanecerá em gozo da prestação previdenciária. De tal modo, aqueles trabalhadores que atingirem o tempo mínimo de contribuição para concessão da aposentadoria (35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher), terão o valor do seu benefício cálculo levando em consideração a idade que possuem no momento da aposentadoria e a expectativa de vida neste momento, a fim de que se considere o tempo em que aquela prestação será paga ao trabalhador, tornando pouco vantajosa a saída antecipada do mercado de trabalho.

Em síntese, a fórmula do fator previdenciário garantia aposentadorias menores aquele que entra em inatividade precocemente, ao mesmo tempo estimulava a permanência do trabalhador no sistema contributivo, garantindo valores maiores de benefício quanto maior for o seu tempo de contribuição e menor for a sua expectativa de sobrevida após a aposentadoria, apresentando-se como eficaz resposta ao processo de envelhecimento populacional.

Nesse cenário, é possível afirmar que a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, com a instituição da aposentadoria por idade mínima, representa verdadeiro retrocesso social, evidenciando que o Estado adotou medida regressiva em

---

[78] Sobre a eficácia do fator previdenciário: DELGAGO, Guilherme C.; QUEIRNO, Ana Carolina; RANGEL, Leonardo e STIVALI, Matheus. **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)**. Texto para discussão 1161. Brasília: IPEA, 2006. SUPERTI, Luiz Henrique Ferreira C.; WU, Helen e CRUZ, Paloma Soares Novello. **Estimativa da economia governamental advinda do emprego do fator previdenciário.** Revista Gestão e Políticas Públicas. N. 2. 2º semestre 2011, p. 210-227.

relação às prestações previdenciárias sem apresentar uma justificativa qualificada e sem considerar os reflexos da medida no campo da proteção social.

De fato, ainda que se admita que a medida possa trazer alguma redução nos gastos previdenciários, em um primeiro momento, por protelar possíveis aposentadorias nos próximos anos, ao mesmo tempo, incorrerá no aumento do desemprego, aumentará a vulnerabilidade social dos trabalhadores entre 50 e 65 anos de idade e concorrerá para possíveis aumentos nos casos de incapacidade laboral para esse grupo. Isso detona a incongruência da medida adotada, uma vez que a política que deveria ter por escopo a proteção social, acabará contribuindo para a maximização de riscos sociais que serão cobertos pelo próprio sistema de seguridade.

Dito de outra maneira, ao mesmo tempo em que a medida espera alcançar alguma economia de recursos ao retardar o início de pagamento de aposentadorias, evitando o pagamento prolongado do benefício, o que resultaria em economia ao orçamento previdenciário, igualmente favorece a concretização de outros riscos socais que igualmente serão custeados pelo sistema de previdência social, aumentando o custo dos benefícios, o que pode acabar por neutralizar a economia esperada, ou mesmo, acabar por causar um impacto ainda maior no orçamento, criando uma questão orçamentária mais complexa e delicada do que a que se tinha no momento que antecedeu a adoção da nova política previdenciária.

Capítulo 2 - A desconexão da política previdenciária com a realidade do mercado de trabalho e o efeito contraproducente da norma

O sistema previdenciário brasileiro adota o regime de repartição, baseado na solidariedade intergeracional, o que "grosso modo", significa dizer que os trabalhadores e empregadores hoje recolhem aos cofres da previdência recursos que serão usados para pagamento dos proventos da atual população inativa, em um cenário de aumento da taxa de sobrevida, será cada vez maior o número de inativos recebendo benefícios, ao passo em que a população economicamente ativa apresentará encolhimento gradativo, decorrente das baixas taxas de natalidade, ocasionando possível desequilíbrio financeiro.

Decerto que, diante da perspectiva de aumento da população idosa e diminuição da população jovem, a fixação de idade mínima como critério de concessão de aposentadorias, à primeira vista, parece a resposta adequada para alcançar um equilíbrio entre contribuintes ativos no mercado de trabalho e beneficiários de prestações por inativação. Tal exigência, além de aumentar o tempo de contribuição para o sistema, também diminuiria o tempo de pagamento de benefícios por inativação, vez que o trabalhador quando atingisse o implemento da idade já não teria tantos anos de sobrevida.

Contudo, não se pode perder de vista que a mudança no requisito etário para concessão de aposentadorias é apenas umas das possíveis soluções para o fenômeno do envelhecimento demográfico[79]. Outras saídas, como fomento de políticas de empregabilidade para trabalhadores em elevada faixa etária, políticas ativas de mercado e trabalho, adoção de políticas previdenciárias flexíveis, com tempo parcial de trabalho, programas de requalificação profissional para trabalhadores em idade avançada, políticas de incentivo de contratação de profissionais acima dos 50 anos

[79] A questão do envelhecimento demográfico tem-se tornado tema de repercussão e relevância em todo o mundo, reproduzida em diversos diplomas legais: Convenção 102 da OIT, referente à norma mínima da previdência social; Convenção 128 e Recomendação 131 da OIT, relativas a benefícios para invalidez, velhice e sobreviventes; Recomendação 162 da OIT, relativa aos trabalhadores em idade avançada; Recomendação sobre o desenvolvimento da educação de adultos, aprovada pela Conferência Geral da UNESCO; Convenção 157 da OIT, relativa à manutenção dos direitos à previdência social; Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento; Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento das Nações Unidas.

de idade, também são políticas adequadas que bem respondem à problemática do envelhecimento[80].

Embora não se possa negar que a política de idade mínima atende a um fator importante na modulação de uma política pública, que é a alteração demográfica, o equilíbrio esperado se alcança na harmonia entre trabalhadores ativos e inativos, de modo que apenas refrear o número de inativos não equaciona a questão, é preciso traçar uma análise da condição dos trabalhadores ativos e, inevitavelmente, da realidade do mercado de trabalho em que estão inseridos, fator de extrema relevância no design de uma política previdenciária.

Deve-se considerar que o regime de Estado Social adotado pelo Brasil é mercantilizado, isto é, os recursos para custeio dos benefícios se encontram, precipuamente, baseado na folha de pagamento, revelando-se altamente dependente do mercado formal de trabalho[81], fazendo com que a eficácia da política de Previdência Social esteja vinculada diretamente à quantidade de trabalhadores a ela vinculados.

O financiamento do sistema previdenciário depende, primordialmente, da existência de postos de trabalho e da possibilidade de permanência do segurado no mercado. Então, o alcance de saldos positivos está intrinsecamente relacionado com políticas de emprego, o sistema precisa se assegurar que o trabalhador terá oportunidade de ingressar no sistema e nele permanecer a fim de assegurar a estabilidade no recolhimento de contribuições[82].

A política previdenciária, então, embora se apresente como resposta viável ao fator demográfico, não apresenta respostas adequadas quando confrontada com a realidade do mercado de trabalho brasileiro, desconsiderando questões imprescindíveis ao

---

[80] COOKE, Martin. **Policy changes and labour force participation of older workers: evidence from six countries**. Canadian Journal on Aginn, ed. 25, v. 5, p. 387-400, 2006, p. 391. Dísponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17310459.

[81] No que diz respeito à política pública previdenciária brasileira, verifica-se que a opção por uma lógica de seguro social ocasiona a formulação de políticas sociais mais restritivas, orientadas para o desempenho individual no mercado, apresentando baixo grau de desmercadorização. Como pondera Esping-Andersen, *Welfare State* não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado (ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. *In*: Lua Nova- Revista de Cultura e Política n. 24. São Paulo, CEDEC, 1991, p. 102-110).

[82] No Brasil, apesar da instituição do orçamento da Seguridade Social, com uma multiplicidade de fontes de financiamento, e da possibilidade de qualquer cidadão se filiar à previdência social, mesmo não estando empregado, o custeio da Seguridade Social, especialmente da Previdência Social, ainda é muito dependente das contribuições dos trabalhadores assalariados. Sobre o assunto: BOSCHETTI, Ivanete, SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 87, p. 25-57, 2006. BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Trabalho, paradoxo na construção das políticas de previdência e Assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres, 2006. SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

sucesso da política pública: Qual é o espaço do trabalhador em idade avançada no Brasil? O ambiente de trabalho está apto a receber esse grupo etário? As propostas de prolongamento da vida economicamente ativa do trabalhador serão acompanhadas de propostas que permitam a inclusão desse grupo no mercado de trabalho e favoreçam sua permanência em condições ambientais adequadas? A opção por longos períodos de contribuição exigidos para a concessão de aposentadorias encontra amparo na realidade social? Quais foram os resultados obtidos nos países que adotaram o encrudescimento das regras etárias de concessão de aposentadorias?

Partindo destas reflexões, o presente capítulo mostrará como a formulação de uma política previdenciária desatrelada das políticas trabalhistas ou deslocada da realidade do mercado de trabalho concorrerá para o aumento dos riscos sociais, contrariando a finalidade de uma política de proteção, além de comprometer o equilíbrio financeiro-atuarial do orçamento da Seguridade, provocando o aumento do gasto com seguro desemprego e programas de reabilitação profissional, elevando a concessão de benefícios por incapacidade e fomentando a migração dos trabalhadores do sistema previdenciário para o sistema assistencial, além de concorrer para o aumento da informalidade.

2.1 Mercado de trabalho excludente aos trabalhadores em idade avançada e o agravamento dos riscos sociais

Como bem alerta Simone de Beauvoir, uma sociedade é harmoniosamente equilibrada quando assegura aos velhos um lugar decente, confiando-lhes trabalhos adaptados às suas forças[83]. Em mesmo sentido, se posiciona Eliane Romeiro Costa, em sua tese de pós-doutorado acerca do envelhecimento e seus reflexos nas políticas de Seguridade Social, ao afirmar que o direito ao trabalho integra um modelo de sociedade com adequada gestão da pobreza via políticas de seguridade social[84].

Nessa direção, o art. 193 da Constituição Federal prescreve que a ordem social tem como base o primado do trabalho, classificado como um dos princípios fundamentais de nosso sistema jurídico, ao lado dos da igualdade e da dignidade da pessoa humana, nos termos do art. 1º, IV do texto constitucional. Da mesma forma, a valorização do trabalho é reafirmada como um dos fundamentos da ordem econômica, como dispõe

[83] BEAUVOIR, Simone de. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998, p. 104.

[84] COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice:** direito ao trabalho e à seguridade no processo e envelhecimento. Curitiba: Juruá, 2016, p. 35.

o art. 170 da Carta Magna, sendo a busca do pleno emprego um dos princípios em que a ordem econômica se baseia.

É assim o trabalho essencial para a garantia da tranquilidade e manutenção da ordem social, já que é através dele que o indivíduo adquire renda para sustentar a si a à sua família. Um indivíduo depende de sua capacidade laboral para garantir a sua sobrevivência, por isso a idade avançada, o desemprego e a incapacidade são riscos sociais abrangidos pelo sistema previdenciário, assegurando renda ao trabalhador nos períodos em que não mais consegue garantir sua manutenção a partir do exercício de uma atividade de trabalho[85].

De certo, a vida em sociedade é permeada por acontecimentos imprevisíveis capazes de comprometer a capacidade do indivíduo de manter sua sobrevivência. Esses riscos sociais, que usualmente não podem ser prevenidos ou remediados pelo cidadão comum, especialmente para aqueles que dependem exclusivamente de sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência e de seus familiares, são reparados ou prevenidos por meio de arranjos políticos de proteção social, políticas públicas preponderantemente prestacionais que atenuam os efeitos sociais de tais contingências[86].

A atuação do Estado na prevenção ou compensação dos riscos sociais se justifica na noção elementar de que a sociedade é perturbada em sua integridade quando qualquer dos seus membros está em estado de contingência[87]. O enfraquecimento do indivíduo causa o enfraquecimento do grupo social, ameaçando toda a coletividade[88]. Portanto, a política de proteção social não objetiva somente o amparo ao indivíduo, seu núcleo extrapola o interesse particular. Políticas de proteção social são desenvolvidas em prol do equilíbrio social, do interesse coletivo, realizando os valores que dão coesão e sustentabilidade à sociedade: cooperação, solidariedade e justiça social.

---

85 Sobre a importância dos sistemas de rede de proteção social veja-se: CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido.** Trad. Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2005. BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a outra modernidade. Trad: Sebastião Nascimento. 34ª ed. São Paulo: 2010.

86 Com o desenvolvimento das sociedades, as políticas proteção social extrapolam o sentimento de caridade, e passam a se fundamentar no interesse público ameaçado pela fome e miséria de grandes grupos marginalizados.

87 Se o indivíduo é parte constitutiva da sociedade e se está é resultado da congregação de indivíduos, não se pode negar que entre ambos se estabelece uma relação de dependência, de modo que os fatores que atingem a sociedade acabam por afetar o indivíduo, assim como os acontecimentos dificuldades enfrentadas pelo indivíduo atingem diretamente a sociedade. Robert Castel, nesse aspecto, analisa que a insegurança social age como um princípio de desmoralização, de dissociação social, dissolvendo laços sociais e minando as estruturas psíquicas dos indivíduos, com efeitos que se propagam em toda a sociedade. CASTEL, Robert. **A insegurança social, o que é ser protegido?** Petrópolis: Vozes, 2005, p. 31.

88 ASSIS, Armando de Oliveira. **Em Busca de uma Concepção Moderna de Risco Social.** Revista de Direito Social, v. 14, p. 149-173, abr./jun. 2004, p. 161.

Contudo, como é sabido, os recursos são limitados e as necessidades inesgotáveis, razão pela qual as políticas têm de ser racionalizadas para melhor otimizar os custos e o contingente protegido. Nessa perspectiva se revela a fundamentalidade do incremento de políticas de fomento ao emprego, para que possa se assegurar às pessoas renda para sua sobrevivência, sem que isso implique em pagamento pelo Estado, retirando a sobrecarga dos sistemas de seguridade social.

Não se pode desconsiderar que, com o avançar do tempo, o trabalhador começa a ter a sua capacidade laboral comprometida, especialmente aqueles que exercem atividades braçais[89], o que dificulta a inserção da população idosa no concorrido mercado de trabalho. Entre as dificuldades desta inserção pode-se elencar: preconceito com relação ao trabalho de pessoas mais velhas, dificuldade de adaptação tecnológica, maiores taxas de adoecimento e absenteísmo, perda da força física[90].

Estudos da OIT confirmam essa afirmação, denunciando que as taxas de emprego são menores para trabalhadores mais velhos por fatores socioeconômicos, entre os quais se poderiam citar: baixa produtividade atribuída a esse grupo, resistência às mudanças e inovações, necessidade de capacitação e aprendizagem, o que implica em aumento do custo para os empregadores, reforçando a tendência de as empresas enxergarem como uma desvantagem a manutenção ou contratação de trabalhadores mais velhos em seus quadros[91][92].

---

[89] Até mesmo o Banco Mundial, no estudo realizado sobre o envelhecimento populacional no Brasil, reconhece que o modelo de aposentadoria antecipada pode ser, em parte, resultado da inevitável constatação de que os trabalhadores mais velhos tenderem a ter mais problemas de saúde e se tornarem menos produtivos que os mais jovens, tornando mais difícil a sua empregabilidade GRAGNOLATI, Michele; JORGENSEN, Ole Hagen; ROCHA, Romero e FRUTTERO, Anna. **Growing old in an older Brazil**: implications of population aging on growth, poverty, public finance and service delivery. Washington: The World Bank, 2011, p. 163.

[90] CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. **Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho**? In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 399.

[91] Estudo dirigido pelo OIT, acerca da realidade dos trabalhadores frente ao fenômeno do envelhecimento populacional, conclui que as taxas de emprego são mais baixas para os trabalhadores mais velhos por fatores diversos. De início, se verifica a crença comum de que, com a deterioração das capacidades físicas e mentais, a produtividade do trabalho dos trabalhadores mais velhos diminuirá, o que levaria a uma perda para o empregador. Essa baixa produtividade contrasta com os custos mais altos da mão-de-obra dos trabalhadores mais velhos, especialmente quando existem sistemas de salários e benefícios baseados na antiguidade. Soma-se a isso a preconcepção de que os trabalhadores com mais idade teriam maior dificuldade me adaptar-se a novas tecnologias. JOLIVET, Annie e LEE, Sangheon. **Employment conditions in an ageing world:** Meeting the Working time challenge, Genebra, 2004, p. 4.

[92] Em mesmo sentido conclui a pesquisa realizada por Tonelli e Aranha, nos anos de 2012 e 2013, atestando que o mercado tende a considerar cinco custos para a empregabilidade do idoso ou do trabalhador maduro: custos gerais, menor produtividade, proteção social, menor adaptabilidade e menor motivação, sem considerar experiência e qualificação. TONELLI, Maria José; ARANHA FILHO, Francisco José Espósito. **Envelhecimento da força de trabalho no Brasil, como as empresas estão preparando para conviver com equipes que, em 2040, serão compostas principalmente por profissionais com mais de 45 anos**? São Paulo: FGV/PwC, 2013.

Nossa sociedade tende a negar a condição de trabalhador ao trabalhador que envelhece[93]. O envelhecimento ainda é visto a partir das perdas que acarreta[94]. Embora velhice e incapacidade não sejam termos que se confundam, o certo é que avanço dos anos denuncia a finitude da vida, assim, o envelhecimento é sempre associado a sentimentos negativos, desagradáveis para se falar ou pesquisar, tornando-se um tabu[95]. A velhice ainda tem sido associada à fraqueza, deficiência, fragilidade, obsolescência, especialmente na nossa sociedade que ainda tem elevada população jovem, diminuindo o espaço do trabalhador em idade avançada do mercado de trabalho[96].

Embora o discurso social preze por valores como dignidade da pessoa humana, cidadania, realização pessoal e capacitação profissional, dificilmente esses valores são reconhecidos à população em idade mais avançada, que passa a ser percebida como alguém que já não consegue acompanhar o novo ritmo social, algo que já pode ser substituído pelo novo[97]. Isso retira desse grupo a possibilidade de vida social independente e participativa.

Essa situação acaba agravada quando se constata que no Brasil não existem políticas púbicas de emprego específicas para a população idosa. Embora a legislação traga diretrizes de políticas públicas de trabalho (ou emprego) para esse grupo da população, praticamente não há ação governamental com o objetivo de alterar o nível de emprego entre os idosos, ou ações que permitam sua permanência ou reinserção no mercado de trabalho[98].

O que se verifica é a ausência de uma política de Seguridade Social capaz de assegurar uma efetiva inserção no mercado de trabalho deste grupo de indivíduos, obstando a

---

93 TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital**: implicações para a proteção social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.

94 A velhice carrega discriminações, apresenta-se como vulnerabilidade e ingenuidade tecnológica. No trabalho, a velhice pode ser interpretada como ignorância operacional e técnica e, na sociedade, precisa ser protegida contra riscos de extorsão e golpes. COSTA, Eliane Romeiro, **Previdência e velhice:** direito ao trabalho e à Seguridade no processo de envelhecimento. Curitiba: Juruá, 2016, p. 25.

95 *Para a sociedade, a velhice aparece como uma espécie de segredo vergonhoso, do qual é indecente falar.* BEAUVOIR, Simone de. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998, p. 8.

96 Como bem anota, Costa, em seu estudo de pós-doutorado acerca da relação entre o envelhecimento demográfico e a seguridade social, *dado que os postos de trabalho, ainda são insuficientes para todos e os mais velhos, frequentemente, são substituídos pela geração mais jovem, mantendo-se empregos com salários mais baixos, é no ambiente do trabalho que se agravam os problemas do envelhecimento desprotegido: subempregos, ausência de relação jurídica de previdência social pela incompletude de carência e idade mínima e/ou ausência de elementos para o alcance do benefício assistencial.* COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice:** direito ao trabalho e à seguridade no processo e envelhecimento. Curitiba: Juruá, 2016, p. 65.

97 AZEVEDO, Heliane Gomes de e JEUNON, Ester Eliane. **Sociedade Pós-Moderna e Mercado de Trabalho:** implicações para a inserção do idoso. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 275.

98 GOMES, Patricia Silva**. Envelhecimento populacional e suas consequências no mercado de trabalho e nas políticas públicas de emprego no Brasil**. São Paulo: PUC/SP, 2014.

sua possibilidade de manter-se no mercado formal de trabalho para garantir os recursos necessários à sua sobrevivência até o implemento da idade mínima para aposentadoria ora estabelecida no texto constitucional, comprometendo a dignidade de sua existência e o seu desenvolvimento pessoal.

De acordo com os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil registrou, entre 2005 a 2015, um aumento da população idosa, passando de 9,8% para 14,3%. Contudo, no mesmo período, observou-se uma queda no nível de ocupação dos idosos, caindo de 30,2% para 26,3%, atribuída a uma maior vulnerabilidade dos idosos no mercado de trabalho, discriminados em função da idade, na medida em que seriam vistos, pela perspectiva dos empregadores, como empregados mais caros e menos produtivos. Além disso registrou-se, igualmente, queda no número de idosos titulares de benefício de aposentadoria, de 62,7% para 53,8%[99].

Em estudo conduzido por Eliane Romeiro Costa, acerca do direito ao trabalho no processo de envelhecimento, em Programa de Pós-Doutorado da USP, a realidade desses trabalhadores é retratada em um cenário nada otimista. Constata a pesquisadora que o trabalhador em idade avançada usualmente é contratado com salário inferior ou sem os mesmos benefícios oferecidos a trabalhadores mais jovens, contando, inclusive, com pouco apoio dos movimentos sindicais em defender melhores condições de trabalho a este grupo. Além disso, sua jornada de trabalho é agravada por episódios frequentes de discriminações e assédio moral, dificuldades na aprendizagem e na absorção de novas tecnologias, favorecendo o aparecimento de doenças físicas e psíquicas[100].

Nessa mesma direção, pesquisa conduzida pelo IPEA constata que desde 2008 as taxas de participação da população acima de 50 anos no mercado de trabalho vêm reduzindo, não apenas em razão de aposentadorias, mas sim pelo aumento da

---

[99] A terceira dimensão da seguridade social, a previdência social, suscita a análise também da inserção dos idosos no mercado de trabalho. Na Tabela 3.26, identificam-se algumas mudanças na composição do grupo dos idosos ocupados entre 2005 e 2015: diminuiu a proporção de idosos ocupados que recebiam aposentadoria, de 62,7% para 53,8%, e aumentou a participação de pessoas com 60 a 64 anos entre os idosos ocupados, de 47,6% para 52,3%. É possível relacionar tais fatos com alterações legislativas nas regras dos regimes previdenciários na direção de postergar a concessão de aposentadoria. Contudo, o nível de ocupação dos idosos não aumentou no mesmo período. Ao contrário, em 2005, esse nível de ocupação era de 30,2%, nos anos seguintes oscilou entre 31,0% e 27,1% e chegou a 26,3% em 2015. Uma possível explicação para esse dado residiria, segundo reconhece a OIT, numa maior vulnerabilidade dos idosos no mercado de trabalho, discriminados em função da idade, na medida em que seriam vistos, pela perspectiva dos empregadores, como empregados mais caros e menos produtivos. IBGE. Síntese de indicadores sociais uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2016, p. 53.

[100] COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice:** direito ao trabalho e à seguridade no processo e envelhecimento. Curitiba: Juruá, 2016, p. 86.

população que deixou o mercado de trabalho, mas não se aposentou[101]. Os dados do IBGE, coletados pela PNAD contínua, apontam que nos últimos cinco anos tem aumentado a população economicamente ativa com mais de 60 anos de idade, saltando de 5.996.304 em 2014, para 7.966.228 em 2019. Ao mesmo tempo, a taxa de desocupação dos trabalhadores acima de 60 anos de idade, mais do que dobrou passando de 1,95 (2014) para 4,84 em 2019.

Esses números corroboram a tese de que a trajetória do trabalhador maduro (com mais de 50 anos) e/ou idoso (com mais de 60 anos) no Brasil segue a tendência mundial, apresentando aumento da sua vulnerabilidade já a partir dos 45 anos[102], como constata a pesquisadora francesa Anne-Marie Guillemard, que denomina tal fenômeno como *fragilização da segunda metade da carreira*, período em que o indivíduo tem de enfrentar a dificuldade de manutenção no mercado de trabalho para alcançar os critérios para a aposentadoria, ficando exposto a períodos sem renda[103].

Em sua pesquisa, analisando a situação de trabalhadores da França, Reino Unido, Suécia e Japão, conclui a autora que este fenômeno tem se tornado tão perverso quanto o desemprego estrutural. Além disso, denuncia que as reformas previdenciárias, ao aumentarem o requisito etário para a concessão de aposentadoria, são contraproducentes, incapazes de atingir o equilíbrio econômico que esperam quando desacompanhadas de políticas de manutenção desses trabalhadores em atividade.

Como se vê até aqui, o cenário de trabalho atual parece, assim, se contrapor à expectativa de que o retardo na idade de aposentadoria poderia promover um saldo positivo para o orçamento da previdência social, indicando que a adoção da política de aumento da idade mínima para jubilação pode não ter efeito algum sobre as contas do RGPS, se esses trabalhadores não encontrarem oportunidade no mercado de trabalho para se manter no sistema, ou, pior, pode comprometer, ainda mais o orçamento da

---

101 A pesquisa aponta um incremento geral de homens que não trabalham nem são aposentados, desde 2008, contudo, esse aumento é mais significativo na faixa etária entre 50 e 55 anos de idade. CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. **Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho**? In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 380/381.

102 GUILLEMARD, Anne Marrie. **Les défis du viellissement,** âge**, emploi, retraite, perspectives internationales**. 2. ed. Paris: Armand Colin, 2010, p. 88.

103 Mesma advertência já apontada em pesquisa dirigida à melhor idade para saída do mercado de trabalho, onde se concluiu que a partir de 50 anos as taxas de atividade da população masculina começam a diminuir. CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele; KANSO, Solange. **Saída do mercado de trabalho: qual é a idade?** Boletim de Mercado de Trabalho – conjuntura e análise, Rio de Janeiro, v. 1, p. 19-28, 2012.

Seguridade Social, elevando o gasto com pagamento de seguro desemprego, programas de requalificação profissional e benefícios assistenciais[104].

Ora, se é inegável a intrínseca relação entre o mercado de trabalho e o financiamento do sistema previdenciário, a empregabilidade é determinante para garantir a sustentabilidade do sistema. Obviamente, não se poderia tomar como solução suficiente tão somente alongar a obrigatoriedade de permanência do trabalhador na ativa sem lhe garantir meios de continuar a atuar no mercado de trabalho[105].

Em verdade, elevar o limite etário mínimo para aliviar os problemas financeiros criados por vidas mais longas quando os níveis de emprego dos trabalhadores de mais idade estão declinando, ameaça criar uma classe de idosos vulneráveis, sem uma fonte regular de renda até alcançarem a idade mais elevada para aposentadoria[106]. Sem políticas concretas de fomento da empregabilidade desses trabalhadores, teríamos uma crescente taxa de desemprego nesse grupo social[107].

Com a nova política de idade mínima para aposentadoria, aquele trabalhador em idade avançada, que poderia aos 54, 55 anos de idade[108], se retirar do mercado do trabalho para gozo do benefício de aposentadoria por contribuição, tem de se manter a procura de emprego, demando dois serviços voltados aos trabalhadores na ativa: reabilitação profissional e seguro-desemprego[109].

---

104 GILLION, Colin; TURNER, John; BAILEY, Clive e LATULIPPE, Denis. **Social security pensions:** development and **reform**. Geneva: OIT, 2000.

105 Além disso, é comum associar idade avançada com redução da produtividade. Trabalhadores mais velhos têm a vantagem da experiência que falta aos mais jovens, mas, em algumas situações, são menos produtivos. Apresentam mais resistência a incorporar as mudanças tecnológicas, bem como apresentam altas taxas de absenteísmo. Em alguns casos, as empresas acreditam que assumem gastos mais elevados com a mão de obra idosa, que não é economicamente eficiente. Isso leva muitos formuladores de políticas a serem cautelosos ao proporem o adiamento da idade à aposentadoria, pois ela pode resultar em taxas de desemprego elevadas para a população mais velha. CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. **Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho**? In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 381.

106 THOMPSON, Lawrence. **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários.** Celso Barroso Leite, tradutor. Brasília, PARSEP/MPAS/SPS, 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates, 160 p. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111355-649.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2018, p. 10.

107 Conduzindo estudo sobre a mudança demográfica brasileira, a pesquisadora Ana Luiza Barbosa, aponta que a taxa de participação no mercado de trabalho dos indivíduos em idade avançada mostra uma tendência declinante ao longo de todo o período 1992-2012. Muito embora não se possa afirmar com precisão as causas determinantes deste declínio, vez que diversos fatores influenciam esta situação, a discriminação e a maior competitividade do mercado de trabalho são apontadas na pesquisa como fatores importantes na baixa participação do idoso no mercado de trabalho. BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda**. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro**. In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 285.

108 A média de idade na concessão da aposentadoria por tempo de contribuição no Brasil é de 54 anos.

109 Vale trazer à colação a pesquisa de Milko Matijascic, onde se constata que muitos países concedem aposentadorias mais cedo ou liberam sua antecipação temporariamente, em tempos de crise, como forma de reduzir

Vale lembrar que o desemprego é um dos riscos sociais cobertos pelo nosso sistema previdenciário, nos termos do art. 1º da Lei 8.213/1991. A legislação prevê o pagamento de seguro-desemprego, por um período de três a cinco meses, em caso de perda do emprego ao trabalhador formal dispensado sem justa causa, incluído o trabalhador doméstico, ao trabalhador resgatados em condição análoga à escravidão e aos pescadores artesanais em período de defeso, nos termos da Lei 7.998/1990.

A prestação é paga com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que tem como principal fonte de receita as contribuições para o PIS/PASEP[110]. Nesse passo, embora não seja paga com recursos previdenciários, é paga com recursos que compõem o orçamento da Seguridade Social, de modo que o incremento dos gastos com a prestação atingirá o sistema como um todo.

Nos últimos anos já se tem notado o aumento exponencial do gasto com pagamento de seguro-desemprego, o que tem sido tratado como ponto preocupante pelo governo. O gasto com seguro-desemprego saltou de R$ 12,3 bilhões em 2004, para R$ 26,4 bilhões em 2013[111]. Alcançando em 2018, a cifra de R$ 36,3 bilhões[112], já representando uma parcela significativa do PIB (0,53%). Essa despesa tende a crescer, não apenas em razão do aumento do desemprego em geral, mas especificamente em razão do desemprego dos trabalhadores de idade avançada.

Do mesmo modo, a reabilitação profissional também é um serviço assegurado no RGPS, nos termos dos arts. 18, III, c. 89, 90 e 91 da Lei 8.213/1991, objetivando a (re)educação e a (re)adaptação profissional ao segurado, de modo a lhe conferir meios de participara do mercado de trabalho. O serviço compreende: (a) o fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso e dos equipamentos necessários à habilitação e reabilitação social e profissional; (b) a reparação ou a substituição dos aparelhos mencionados no inciso anterior, desgastados pelo uso normal ou por ocorrência estranha à vontade do beneficiário; (c) o transporte do acidentado do trabalho, quando necessário.

---

os impactos de elevados níveis de desemprego e das nocivas consequências que isso gera para a coesão social, denotando a relevância do desemprego nas políticas sociais. MATIJASCIC, Milko. **A epopeia da Seguridade na Ordem Social**. In: A Constituição Golpeada 1988-2018. CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 172.

110 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Niterói: Editora Impetus, 2018, 23ª edição, p. 171.

111 PIRES, Manoel Carlos de Castro; LIMA JÚNIOR, Arnaldo Barbosa. **Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT**. Mercado de trabalho: conjuntura e análise, Brasília, v. 20, n. 56, p. 51-66, fev. 2014, p. 52.

112 **Aspectos Fiscais do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial**. Brasília: Tesouro Nacional, 2019, p. 4.

Não se pode deixar de considerar que a manutenção de trabalhadores em idade avançada também aumentará a demanda por esse serviço, gerando custo. Um trabalhador que poderia estar fora do mercado, aposentado recebendo só o benefício de aposentadoria, estará ainda integrado ao sistema de serviços fazendo jus à reabilitação e programas de requalificação.

As premissas aqui estabelecidas permitem concluir que a nova política etária concorre para o agravamento do risco social desemprego, além de concorrer para o aumento da vulnerabilidade social para o grupo de trabalhadores em idade avançada e para o aumento das despesas relacionadas ao seguro-desemprego e programas de reabilitação profissional, causando impacto no orçamento da Seguridade Social como um todo.

2.2 O aumento dos níveis de adoecimento em um mercado de trabalho despreparado para incluir o trabalhador em idade avançada

Adiar a saída do trabalhador da atividade econômica não é tarefa simples, uma vez que a idade avançada está atrelada à perda gradual da capacidade laborativa - seja em razões de doenças crônicas advindas da idade, seja por condições de trabalho inadequadas[113], o que pode acarretar um aumento dos casos de adoecimento, incapacidade e elevar os acidentes de trabalho.

Decerto, o trabalhador em atividade avançada apresenta necessidades específicas que assegurem a manutenção de sua capacidade laborativa, como formação profissional contínua, requalificação profissional, adaptação de postos de trabalho, promoção de políticas de saúde do trabalho voltadas aos riscos laborais específicos potencializados por fatores etários, como restrições sensoriais e doenças crônicas, implementação de medidas de saúde preventiva para favorecimento de um envelhecimento saudável, políticas de combate à discriminação pela idade, políticas de estímulo de contratação de trabalhadores em idade avançada.

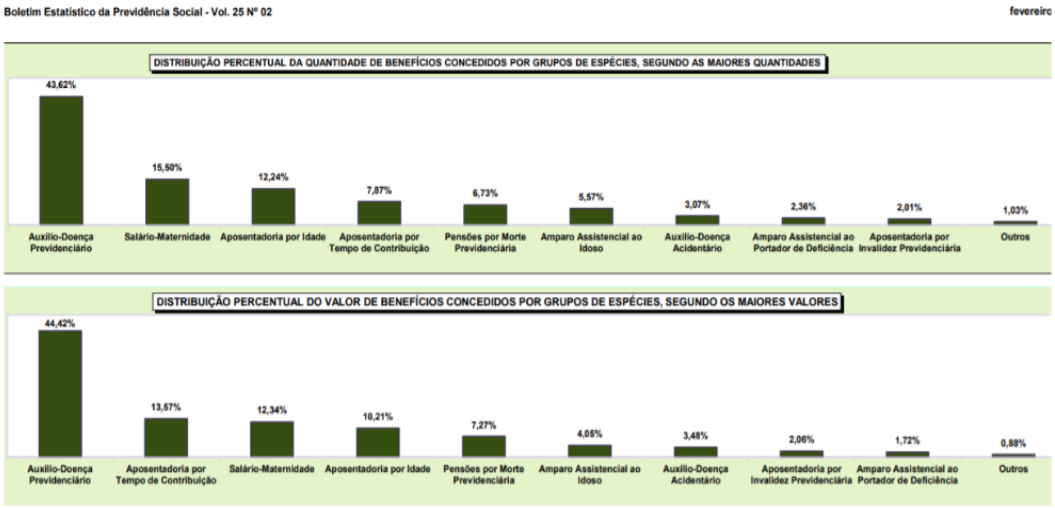
Nessa perspectiva, é razoável projetar que lançar o trabalhador em idade mais avançada - mais suscetível ao adoecimento e aos acidentes de trabalho – em um mercado de trabalho despreparado para recebê-lo pode desencadear o aumento do adoecimento desses indivíduos, levando-os à percepção de benefícios por incapacidade,

[113] CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. **Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho**? In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 378.

como auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez, o que atentaria contra a intenção do Governo em conter os gastos da Previdência Social, contrariando a lógica da medida.

Veja-se que em relatório estatístico da Previdência Social de fevereiro de 2002, pode se verificar que o pagamento de benefícios decorrentes de incapacidade, adoecimento e acidentes de trabalho, correspondem a totalizam pouco mais de 50% do custo total dos benefícios, enquanto o pagamento de aposentadorias por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e pensão por morte, só alcança 31,05% do orçamento da Previdência Social[114]. A imagem ilustra melhor a situação:

Figura 3 – Distribuição percentual da quantidade de benefícios concedidos



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 25 n. 02 - Fevereiro/2020

Nesse cenário, pode-se afirmar que a Previdência tem gastado mais da metade de seus recursos com pagamento de benefícios relacionados à saúde do trabalhador, o que conduz à conclusão de que o retardo na aposentadoria, sem a promoção de políticas de saúde, poderá elevar o gasto público com pagamento de benefícios por incapacidade, ante a incontestável constatação de que esse grupo de trabalhadores é biologicamente mais exposto aos riscos de adoecimento.

Se o custo desses benefícios já compromete uma parcela tão significativa do orçamento previdenciário, com o aumento exponencial dos trabalhadores em idade

[114] Segundo Boletim Estatístico da Previdência Social, volume 25, n. 2, de fevereiro de 2020, o pagamento de auxílio-doença (44,42%), aposentadoria por invalidez (2,06%) e benefícios decorrentes de acidente do trabalho (4,36%) correspondem a 50,84% dos valores pagos pelo RGPS. Por sua vez, o pagamento de aposentadorias por idade só representa 10,21% do custo dos benefícios concedidos, os pagamentos de pensão por morte alcançam 7,27% de total e as aposentadorias por tempo de contribuição, o que se busca vedar com a fixação da idade mínima, só representam 13,57% dos benefícios pagos pelo sistema previdenciário. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020_trab_Final_portal.pdf >.

avançada em atividade, a demanda por tais benefícios sofrerá forte impacto, causando desequilíbrio no orçamento previdenciário e aumentando os riscos sociais a que estão expostos os trabalhadores, em lógica adversa da que se poderia esperar de uma norma de proteção social.

Confirmando a premissa de que a manutenção do trabalhador em idade avançada pode elevar o gasto com benefícios por incapacidade, Marcelo de Sales Pessoas desenvolveu pesquisa analisando a evolução da aposentadoria por invalidez no Brasil onde conclui que a idade da força de trabalho afeta positivamente a probabilidade de concessão de aposentadoria por invalidez[115].

Analisando a concessão de aposentadorias por invalidez no período de 1996 a 2012, o pesquisador constata que no Brasil em média 0,5% dos trabalhadores se aposentam por invalidez. Em os trabalhadores mais jovens, essa média é ainda menor, girando em torno de 0,06% até os 30 anos de idade, a partir dos 45 anos esses números se elevam exponencialmente, chegando-se à média de mais de 4%, entre os trabalhadores de 45 a 69 anos de idade (Tabela 1)[116].

Tabela 1 – Proporção de concessões de AI na população de contribuintes

Brasil: proporção de concessões de AI na população de contribuintes por sexo e por faixa etária (média entre 1996 e 2012)

Idade	Masculino (%)	Feminino (%)	Total (%)
até 19	0,009	0,004	**0,007**
20-24	0,028	0,015	**0,023**
25-29	0,075	0,050	**0,065**
30-34	0,149	0,125	**0,140**
35-39	0,267	0,257	**0,263**
40-44	0,498	0,529	**0,508**
45-49	0,901	1,094	**0,964**
50-54	1,701	2,585	**1,971**
55-59	3,372	5,236	**3,833**
60-64	5,194	11,690	**6,613**
65-69	4,308	18,410	**6,918**
70+	1,500	14,174	**3,962**
Total	**0,483**	**0,558**	**0,509**

Fonte: PESSOA, Marcelo de Sales. Aposentadoria por invalidez no Brasil: evolução e projeção. In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 595.

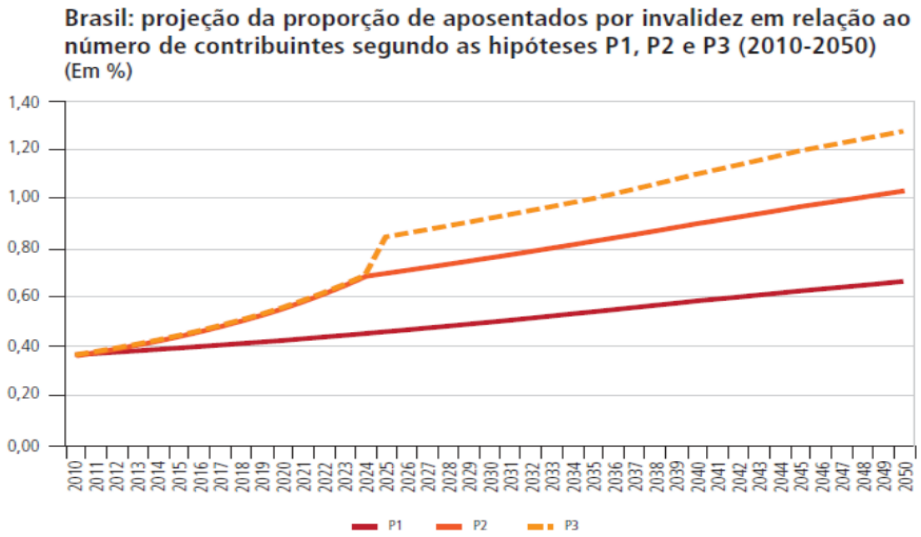
Com base nesses dados, a pesquisa projeta um cenário futuro até 2050, baseado em três cenários: (a) sem o crescimento da participação feminina entre os segurados; (b) com o crescimento da participação feminina até a igualdade com os homens em

115 PESSOA, Marcelo de Sales. **Aposentadoria por invalidez no Brasil: evolução e projeção**. In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 587-603.

116 PESSOA, Marcelo de Sales. **Aposentadoria por invalidez no Brasil: evolução e projeção**. In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 595.

2014; (c) com a realização da reforma previdenciária que fixa a idade mínima para a aposentadoria em 2025 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Projeção da proporção de aposentados por invalidez



Fonte: PESSOA, Marcelo de Sales. Aposentadoria por invalidez no Brasil: evolução e projeção. In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 597.

Nos três cenários, verifica-se a crescente concessão de aposentadorias por invalidez, sendo que no terceiro cenário – onde se simula a fixação da idade mínima para as aposentadorias – projeta-se um crescimento de 346% nas concessões de aposentadoria por invalidez, em razão da permanência forçada do trabalhador em idade avançada nos postos de trabalho. Traduzindo esses percentuais para valores pagos, a projeção é de que o custo médio dessas prestações saltaria de R$ 165 milhões em 2012 para R$ 607 milhões em 2050[117].

Seguindo ainda na análise das aposentadorias por invalidez concedidas no Brasil, verifica-se que as doenças do aparelho circulatórios e doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo, tais como artrite, tendinite, osteoporose, são as principais causas de concessão, o que permite prever uma elevação no pagamento desses benefícios em decorrência da elevação da idade, uma vez que são moléstias intrinsecamente relacionados ao avançar da idade[118].

[117] PESSOA, Marcelo de Sales. **Aposentadoria por invalidez no Brasil: evolução e projeção**. In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 597/598.

[118] PESSOA, Marcelo de Sales. **Aposentadoria por invalidez no Brasil: evolução e projeção**. In: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 598.

É certo que esse cenário poderia ser revertido, se em concomitância à política de idade mínima também se estabelecesse uma rígida política de capacitação, saúde ocupacional e mobilidade urbana que melhor atendesse às necessidades dos trabalhadores em idade avançada, com adoção de equipamento ergonomicamente a eles adaptados, estruturas físicas das empresas mais adaptadas à mobilidade e acessibilidade, turnos e jornadas de trabalho mais flexíveis. Contudo, não se constata, até o momento, qualquer política associada, remanescendo a conclusão de que forçar a manutenção em mercado de trabalho desses indivíduos levará a um incremento dos casos de adoecimento e invalidez, impactando os orçamentos previdenciário e de saúde.

Somando-se à pesquisa aqui analisada, deve-se reafirmar as conclusões do estudo desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho, já apresentada no capítulo 1, onde, analisando 3.526.911 acidentes de trabalho ocorridos na Espanha, chegou-se à conclusão de que os acidentes mais graves ou mortais ocorreram com os trabalhadores acima de 55 anos, demonstrando que a idade é um fator determinante para o desenlace fatal ou grave[119].

Vale aqui registrar que o Brasil ocupa hoje o quarto lugar do ranking mundial de acidentes de trabalho, registrando um acidente de trabalho a cada 48 segundos e a morte de um trabalhador, em razão do ambiente laboral, a cada 3 horas e 38 minutos[120]. Esse dado não pode ser ignorado quando se formula uma política de continuidade do trabalhador em idade avançada neste mercado de trabalho, especialmente quando se constata a relação entre idade avançada e aumento de acidentes do trabalho.

Para ilustrar a assertiva, extrai-se dos dados coletados pelo Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho que, entre os anos de 2012 a 2018, foram notificados 3.074.811 acidentes de trabalho[121], dentre os quais 437.517 registros envolviam trabalhadores

---

119 MONTERO, Pablo Páramo. **Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre:** um estudio comparado. OIT, 2014, p. 9.

120 O Brasil é a quarta nação do mundo que mais registra acidentes durante atividades laborais, atrás apenas da China, da Índia e da Indonésia. Disponível em : http://www.anamt.org.br/portal/2018/04/19/brasil-e-quarto-lugar-no-ranking-mundial-de-acidentes-de-trabalho/.

121 Necessário fazer um parêntese, para esclarecer que embora o número de acidentes de trabalho pareça reduzido, em verdade, de acordo com estudo realizado pelo Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde, é imensa a dificuldade em estabelecer o nexo causal entre as atividades exercidas por um trabalhador por diversos fatores, entre os quais se destaca: (a) ausência ou imprecisão na identificação de fatores de risco e/ou situações a que o trabalhador está ou esteve exposto, potencialmente lesivas para sua saúde; (b) ausência ou imprecisão na identificação do potencial de risco da exposição; (c) conhecimento insuficiente quanto aos efeitos para a saúde associados com a exposição em questão; (d) desconhecimento de aspectos da história de exposição e da clínica, já descritos como associados ou sugestivos de doença ocupacional ou relacionada ao trabalho; (e) subnotificação dos acidentes de trabalho; (f) necessidade de métodos propedêuticos e abordagens por equipes multiprofissionais, nem sempre disponíveis. DIAS, Elizabeth Costa (org). **Doenças relacionadas ao trabalho: manual de procedimentos para os serviços de saúde.** Ministério da Saúde do Brasil, Organização Pan-Americana da Saúde no Brasil. Colaboradores Idelberto Muniz Almeida et al. - Brasília: Ministério da Saúde do Brasil, 2001, p. 28. Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/doencas_relacionadas_trabalho1.pdf).

em idade avançada (entre 50 e 65 anos). É também dos dados do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho que se constata que no ano de 2018, o INSS concedeu 154,8 mil benefícios de auxílio-doença decorrentes de acidente de trabalho e 7,5 mil benefícios de aposentadoria por invalidezes acidentárias[122].

Em relação aos benefícios pagos em razão de acidente de trabalho, uma outra ponderação se revela preponderante. Nas regras atuais, o trabalhador que adoece ou falece em razão de acidente do trabalho tem o seu benefício pago diretamente pela Autarquia Previdenciária. Contudo, nessas hipóteses, o INSS tem a legitimidade de intentar ação regressiva em face dos empregadores para obter o ressarcimento dos valores pagos a título de benefício previdenciário acidentário, nos termos do art. 120 da Lei 8.213/1991.

Embora tal medida apareça como vantajosa às contas o RGPS, por outro lado, o que se pondera é uma maior inibição na contratação dos trabalhadores em idade avançada, uma vez que por serem um grupo mais vulnerável, estariam mais expostos a acidentes e adoecimento em razão da atividade, o que elevaria ainda mais o custo da empresa, reforçando a ideia aqui já apresentada sobre a sua dificuldade de inserção/manutenção em mercado de trabalho.

Nessa perspectiva, a fixação de idade mínima para inativação no Regime Geral de Previdência, desacompanhada de políticas que assegurem a permanência saudável do trabalhador em idade avançada no mercado de trabalho, poderia, inclusive, gerar reflexos atuariais contrários ao que se busca alcançar, implicando em elevação dos gastos com benefícios por incapacidade[123] e com saúde, o que culminaria em desequilibrar ainda mais as contas que se intentam ajustar, trazendo desequilíbrio ao sistema de Seguridade Social como um todo.

2.3 O encrudescimento das regras previdenciárias como desestímulo à continuidade contributiva

No sistema solidário os trabalhadores da ativa são responsáveis pelos riscos atuais das gerações presentes (auxílio-doença, acidente, salário maternidade) e passadas

[122] Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho, Disponível em: https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=frequenciaAfastamentos.

[123] De acordo com o Ministério da Fazenda, entre 2012 e 2016, foram registrados 3,5 milhões de casos de acidente de trabalho em 26 estados e no Distrito Federal. Esses casos resultaram na morte de 13.363 pessoas e geraram um custo de R$ 22,171 bilhões para os cofres públicos com gastos da Previdência Social, como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-acidente para pessoas que ficaram com sequelas.

(pensões e aposentadorias), e na pavimentação dos benefícios que serão pagos às gerações futuras. Assim, quanto maior o número de contribuintes, maior a solidez do regime previdenciário para lidar com as futuras aposentadorias.

De certo, um dos principais indicadores que aferem a viabilidade financeira do sistema previdenciário é a relação entre contribuintes e beneficiários, pois o total arrecadado é imediatamente gasto e quanto menor for essa relação, maior será o esforço dos primeiros[124]. Assim, em um cenário de envelhecimento populacional, o aumento da idade para início do gozo do benefício pretende diminuir o número de beneficiários, adiando o momento da concessão, mas não equaciona o outro componente do cálculo – o número de contribuintes.

As políticas de previdência não têm conseguido atrair aqueles que estão na informalidade para o sistema[125]. Essa realidade é denunciada com clareza por Milko Matijascic, em sua tese de doutorado, quando constata que, entre 1988 e 1999, embora a população economicamente ativa tenha aumentado 26,7% e a população ocupada 17,4%, o número de contribuinte cresceu apenas 15,8% nesse mesmo período. A despeito do aumento da PEA e da população ocupada, não se alcançou um aumento dos contribuintes para o sistema de previdência[126].

A dimensão dos efeitos dessa ausência de cobertura previdenciária é apresentada por Marcelo Néri, demonstrando que o setor informal é o grupo que mais contribui para os índices de pobreza da população brasileira ao constatar que 57% dos indivíduos considerado pobres pertencem a núcleos familiares chefiados por trabalhadores informais, sem qualquer vínculo previdenciário. Ao mesmo tempo em que informa que os chefes de família em situação de desemprego representam somente 5,4% daqueles que estão na linha da pobreza, o que permite ao pesquisador concluir que a informalidade é um problema mais crônico que o desemprego[127].

Esse dado espelha a importância do sistema previdenciário em assegurar um nível mínimo de proteção ao indivíduo e ao seu grupo familiar, demonstrando que aqueles

---

124 MATIJASCIC, Milko. **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil.** Tese de doutorado. Campinas: Unicamp – Instituto de Economia, 2002, p. 57.

125 Ainda que não haja um consenso na literatura (nacional e internacional) sobre a definição precisa do setor informal em uma economia, na prática ele quase sempre é definido como a soma de trabalhadores por conta própria que não contribuem para a previdência e sem carteira de trabalho assinada. BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro. Novo Regime Demográfico, p. 297.

126 MATIJASCIC, Milko. **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil.** Tese de doutorado. Campinas: Unicamp – Instituto de Economia, 2002, p. 57.

127 NÉRI, Marcelo. **Os anos 90 e a terceira idade**. Revista Conjuntura Econômica - Temas Sociais, vo. 58, n. 8, ago. 2004, p. 68.

que estão alijados do sistema formal compõem hoje 57% da parte mais vulnerável da população brasileira[128].

Dados oficiais do extinto Ministério da Previdência davam conta que, em 2008, os trabalhadores empregados inscritos ao RGPS correspondiam a 55,36 milhões de trabalhadores ocupados (65,9%), em um universo de 77,84 milhões de ocupados em formas de ocupação que ensejam vinculação obrigatória ao RGPS. Reconhecendo, assim, um universo de cerca de 28,5 milhões de trabalhadores que poderiam ser vinculados ao RGPS a partir da adoção de políticas adequadas[129].

Dez anos depois, os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2017, aponta que esse número já cresceu para 33,8 milhões de trabalhadores atuando informalmente no mercado de trabalho, em um universo total de 91,3 milhões de trabalhadores ocupados[130]. Essa crescente se confirmou em 2019, quando o Brasil registrou o maior índice de informalidade da história[131].

Veja-se que, em um cenário em que ainda temos um incremento na população economicamente ativa, temos um número cada vez menor de contribuintes, a situação estará ainda mais grave quando atingirmos o momento demográfico em que será crescente a redução da população economicamente ativa.

É certo que, do ponto de vista do financiamento do sistema previdenciário, mais importante do que ter uma grande parcela da população em idade ativa, o primordial é ter uma fatia grande da população integrada ao mercado formal, participando do custeio da previdência social e menos exposto aos riscos sociais que são abrangidos pelo sistema de Seguridade. Assim, a questão demográfica, que aponta a diminuição da população em idade ativa nos próximos anos, em verdade, não é o ponto central da

---

128 Em 2014, 43,1% dos trabalhadores sem filiação previdenciária possuíam rendimento inferior ao valor do salário mínimo, portanto dificilmente teriam condições de contribuir regularmente para a Previdência Social. (BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Evolução recente da proteção previdenciária e seus Impactos sobre o nível de pobreza**. Informe de Previdência Social 2015).

129 BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios.** Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30. Brasília: MPS, 2009, p. 125.

130 Informação divulgada pelo IBGE em seu site oficial. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/17508-informalidade-aumenta-e-continua-a-reduzir-o-desemprego.html. Acesso em 18 de maior de 2018.

131 Sobre o crescimento da informalidade no ano de 2019, ver: Desemprego cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos, disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26913-desemprego-cai-em-16-estados-em-2019-mas-20-tem-informalidade-recorde. Desemprego cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26741-desemprego-cai-para-11-9-na-media-de-2019-informalidade-e-a-maior-em-4-anos.

problemática previdenciária, que precisa, na realidade, contar com o maior ingresso de trabalhadores ao sistema.

Uma política de inclusão desses trabalhadores no sistema contributivo, diminuindo o mercado informal, poderia reduzir os impactos das mudanças demográficas no RGPS, aumentando o volume de contribuições do sistema, gerando um fluxo maior de receitas[132]. Essa inclusão viria sanar uma das maiores dificuldades que a previdência vem enfrentando em toda a sua história: o reduzido número de contribuintes em relação à PEA e o volume de arrecadação inferior ao seu potencial[133].

Contudo, a realidade demonstra que a política previdenciária caminha em sentido contrário, contribuindo para o afastamento do indivíduo do sistema. Embora não se possa ignorar que o Brasil tenha implementado algumas políticas com objetivo de atrair os trabalhadores informais para o sistema[134], ao mesmo tempo, criou um possível obstáculo no alcance desse objetivo, ao endurecer as regras de concessão de aposentadoria e abalar a confiança do indivíduo no sistema público.

A proposta de reforma da Previdência foi apresentada em 2016 com um discurso oficial do Governo de que *sem reforma, (a previdência) vai quebrar*. Esse slogan impactante objetivava alcançar o apoio dos trabalhadores e da população em geral à proposta de reforma, convencendo-os de que suas próprias aposentadorias futuras estariam ameaçadas se as mudanças não fossem efetivadas[135]. E culminou por se difundir em toda a sociedade, criando uma crença nacional de que a Previdência Social está em colapso.

---

132 GRAGNOLATI, Michele; JORGENSEN, Ole Hagen; ROCHA, Romera; FRUTTERO, Anna. **Growing old in an older Brazil:** implications of population aging on growth, poverty, public finance, and service delivery. Washington D.C.: Banco Mundial, 2011, p. 110.

133 MATIJASCIC, Milko. **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil.** Tese de doutorado. Campinas: Unicamp – Instituto de Economia, 2002, p. 61.

134 Entre essas ações pode-se citar a edição da Lei Complementar 128/2008, criando a figura do Microempreendedor Individual (MEI), a fim de estimular a migração de pequenos empreendedores informais para a formalidade, a partir de incentivos e benefícios específicos a este grupo de profissionais evidentes na realidade nacional. A edição da Lei 12.470/2011, que estabeleceu alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda.

135 O slogan *Sem reforma, vai quebrar* foi usado pelo governo em diversas entrevistas e publicações na imprensa: Agência Brasil, em 30.1.2018, *Temer reafirma que, sem reforma, Previdência vai quebrar* (disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-01/temer-reafirma-no-programa-do-ratinho-que-sem-reforma-previdencia-vai); Agência Brasil, em 25.4.2017, *Sem Reforma da Previdência, país pode quebrar, diz Ministro do Planejamento* (disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-04/sem-reforma-da-previdencia-pais-pode-quebrar-diz-ministro-do-planejamento); Twitter Oficial do Palácio do Planalto, em 4.2.2018, *A conta é simples, se não reformar vai quebrar. Reforma já!* (disponível em: https://twitter.com/planalto).

Ocorre que a propaganda governamental contraria a lógica dos sistemas de seguro social, que precisam transmitir confiança e credibilidade. Como já se viu, o sistema de previdência brasileiro depende da contribuição do trabalhador, de sua adesão ao sistema, ao criar expectativas de um futuro de inseguranças, lançando a ideia que o pagamento de aposentadorias é o responsável pelo déficit público, o Governo compromete a confiança do trabalhador no sistema público de previdência, dificultando novas adesões ao sistema. Reforçando o problema estrutural da previdência, que é a baixa incorporação da população ocupada na condição de contribuinte[136].

Ora, se a propaganda oficial do governo declara incerta a cobertura social do RGPS no futuro, como atrair os trabalhadores do mercado informal para ingresso ao sistema? Quais os reflexos que a perda da confiança no sistema de previdência pública pode acarretar no futuro?

Uma política de austeridade na idade de concessão de aposentadoria, considerando a falta de oportunidade empregatícia e/ou a falta de confiança para contribuir com o sistema previdenciário, acabará promovendo a expansão da informalidade no país. E vê-se que tal conclusão não é especulativa, os dados do IBGE apontam que em 2020 o índice de informalidade no país já alcança mais de 50% da população economicamente ativa em 11 estados do país[137].[138] . Mas convém lembrar que, mesmo entre os trabalhadores cujo rendimento mensal do trabalho é igual ao SM, não se pode desconsiderar que frequentemente sua renda familiar *per capita* está muito próxima dos limites de elegibilidade para programas assistenciais voltados à baixa renda[139].

Assim, considerando que a média remuneratória do trabalhador no Brasil não ultrapassa dois salários mínimos, o que lhes renderia, nas regras atuais benefício em valor próximo ao salário mínimo (60% do histórico contributivo), não se pode deixar de anotar que esses trabalhadores têm poucos estímulos a permanecer contribuindo ao sistema, uma vez que gozariam, na mesma idade, de benefício assistencial de mesmo

---

136 MATIJASCIC, Milko. **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil.** Tese de doutorado. Campinas: Unicamp – Instituto de Economia, 2002, p. 195.

137 Folha de São Paulo. Informalidade supera 50% em 11 estados do país. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/informalidade-atinge-recorde-em-19-estados-e-no-df-diz-ibge.shtml

138 Brasil. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Evolução recente da proteção previdenciária e seus Impactos sobre o nível de pobreza.** Informe de Previdência Social 2015. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_100413-155658-979.pdf.

139 GUIMARÃES, Leonardo José Rolim; COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada**. In: CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea; 2013, p. 19-20.

valor que o piso previdenciário[140]. Especialmente, quando falamos de mulheres que não costumam deixar pensão por morte, o que torna, de fato, o BPC atrativo[141].

Essa conclusão é confirmada pela pesquisa dirigida pelo Banco Mundial acerca do envelhecimento populacional, constatando que as regras de concessão de aposentadorias incentivam a informalidade, especialmente quando há disponibilidade de um programa assistencial não contributivo que transfira um benefício igual (ou similar) à renda mínima no programa contributivo (equivalente ao salário mínimo)[142].

Em mesmo sentido, conclui o estudo de Staubli e Sweimüller, analisando a reforma previdenciária promovida na Áustria que aumentou a idade para aposentadoria, resultando no aumento do desemprego em 12,5 pontos percentuais entre os homens e 11,8 pontos percentuais entre as mulheres, além de promover o aumento no pagamento de benefícios por invalidez. Apontam os autores que a adoção de uma idade mínima pode não ser uma ação eficaz por duas razões: (a) a realocação do trabalhador em idades mais avançadas poderia provocar aumentos nas aposentadorias por invalidez e outras formas de benefícios sociais; (b) afetaria trabalhadores em empregos de menor remuneração e maiores exigências física que teriam interesse em uma aposentadoria mais precoce, mesmo que acompanhada de redução nos benefícios, levando à desvinculação do regime previdenciário[143].

A relevância dessa discussão se revela quando se observa que os trabalhadores autônomos (contribuinte individual) e facultativos representam uma parcela importante entre os aposentados por idade urbana. Em 2014, esses trabalhadores correspondiam a 56% das aposentadorias concedidas por idade. O que esse número indica é que, entre os trabalhadores urbanos, grande parte deles chegam à aposentadoria por inciativa própria de recolher suas contribuições ao sistema previdenciário, não em razão da obrigatoriedade do recolhimento que é imputada ao empregador[144].

---

140 Em pesquisa realizada no Brasil, o Banco Mundial conclui que o fato de um trabalhador que nunca contribuiu para a Previdência Social ter a possibilidade de receber um benefício equivalente a um salário mínimo, que também é o piso de benefícios para as pensões contributivas, provavelmente criará distorções nas decisões sobre contribuição ou não durante o período, fomentando a informalidade. GRAGNOLATI, Michele; JORGENSEN, Ole Hagen; ROCHA, Romera; FRUTTERO, Anna. **Growing old in an older Brazil:** implications of population aging on growth, poverty, public finance, and service delivery. Washington D.C.: Banco Mundial, 2011, p. 107.

141 Esse crescimento do gasto com políticas assistenciais é observado por Maria Lúcia Lopes da Silva em (Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil, p. 206.

142 GRAGNOLATI, Michele; JORGENSEN, Ole Hagen; ROCHA, Romera; FRUTTERO, Anna. **Growing old in an older Brazil**: implications of population aging on growth, poverty, public finance, and service delivery. Washington D.C.: Banco Mundial, 2011, p. 106.

143 STAUBLI, Stefan; SWEIMÜLLER, Josef. **Does raising the early retirement age increase employment of older workers?** Journal of Republic Economics, Elsevier, v. 108, 2013, p. 17-32.

144 MOSTAFA, Joana; THEODORO, Mário. **Desproteção Social: impactos da reforma da previdência no**

Em estudo conduzido pela Consultoria Legislativa do Senado Federal conclui-se que o encrudescimento das regras de concessão de aposentadoria, ao contrário do que se propunha, não trarão maior distribuição de renda aos trabalhadores de baixa renda, ao contrário, o estudo afirma que a exclusão previdenciária atingirá justamente os trabalhadores de menores rendimentos, por serem trabalhadores mais expostos à precariedade do mercado de trabalho, experimentando em sua carreira profissional maiores períodos de informalidade, rotatividade e desemprego, o que compromete a sua capacidade contributiva, os impedindo de permanecer sob cobertura previdenciária por iniciativa de contribuição volitiva[145].

Por outro lado, analisando ainda a situação dos contribuintes individuais e facultativos, a Lei 8.212/1991 conferia duas possibilidades de contribuições a esses segurados. Uma, na alíquota de 20% para os trabalhadores que optassem pela percepção de aposentadoria por tempo de contribuição ou uma alíquota de 11% aqueles que optassem pela exclusão do direito ao benefício por tempo de contribuição, nos termos do art. 21 da referida lei.

Nessas condições, um trabalhador autônomo, com renda média de R$3.000,00, poderia optar em realizar contribuições mensais, por 15 anos, no valor de R$ 330,00, fazendo jus à aposentadoria por idade. Ou poderia escolher uma contribuição mais vultuosa de R$ 600,00, por 35 anos, para fazer jus à aposentadoria por tempo de contribuição, facilitando sua saída do mercado de trabalho antes do implemento etário de 65 anos.

Em seus moldes originários, a aposentadoria por tempo de contribuição garantia o recolhimento de largos períodos contributivos (mínimo de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres). Contudo, a unificação da aposentadoria urbana para um único requisito etário, com tempo de contribuição unificado de 20 anos, provavelmente implicará na redução do tempo efetivo de contribuição, incentivando o trabalhador a contribuir somente no período mínimo proposto pela regra[146].

A partir da vigência da nova regra, excluída a aposentadoria por tempo de contribuição, a única aposentadoria que sinaliza possível a este contribuinte é a aposentadoria por idade, não fazendo mais sentido a manutenção de longo período

---

contexto urbano. In: Boletim do Legislativo 65. Brasília: Senado Federal, jun./2017, p. 14.

145 MOSTAFA, Joana; THEODORO, Mário. **Desproteção Social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano**. In: Boletim do Legislativo 65. Brasília: Senado Federal, jun./2017, p. 93.

146 MOSTAFA, Joana; THEODORO, Mário. **Desproteção Social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano**. In: Boletim do Legislativo 65. Brasília: Senado Federal, jun./2017, p. 95.

contributivo em valor alto. Inevitavelmente, esses trabalhadores contribuirão menos, por menos tempo, impactando diretamente a arrecadação previdenciária.

Esta constatação permite afirmar que o desestímulo à manutenção no sistema previdenciário[147] pode, a um só tempo, aumentar exponencialmente o contingente de indivíduos desprotegidos das contingências sociais, ao mesmo tempo em que reduz drasticamente a arrecadação previdenciária, comprometendo inevitavelmente o alcance do equilíbrio financeiro atuarial – principal justificativa das reformas previdenciárias até aqui conduzidas, além de favorecer o aumento dos níveis de desproteção social, o que sobrecarrega o sistema de seguridade social como um todo.

2.4 A sobrecarga do sistema de assistência social face a impossibilidade de manutenção da relação previdenciária

Nesse cenário de mercado excludente, delineado no primeiro tópico deste capítulo, os trabalhadores em idade avançada viverão um paradoxo, sem colocação profissional e sem a possibilidade de alcançar uma aposentadoria, esses trabalhadores acabariam por perder sua condição de segurado, o que, inevitavelmente, os transferiria do sistema de Previdência Social para de Assistência Social[148], a fim de buscar uma renda mensal que garanta sua subsistência, a despeito de não estar mais vertendo contribuições ao sistema.

Ao contrário do sistema previdenciário, que depende da prévia cotização de parcelas para assegurar o pagamento de benefícios, a assistência social é uma política não contributiva, dispensa qualquer contrapartida financeira por parte do indivíduo, demandando do orçamento da Seguridade Social, sem qualquer custeio prévio direto para o pagamento de seus benefícios.

---

147 O estudo aponta ainda que 44% dos contribuintes autônomos ou facultativos totalizavam somente as 180 contribuições necessárias para a concessão da aposentadoria, não vertendo contribuições adicionais. Esse número é ainda mais alto quando analisadas só as contribuintes do sexo feminino, constatando-se que 60% delas obtém a aposentadoria com exatas 180 contribuições, o que pode indicar que o aumento da carência para 240 contribuições pode inibir a manutenção do vínculo desses trabalhadores ao sistema do RGPS. MOSTAFA, Joana; THEODORO, Mário. **Desproteção Social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano**. In: Boletim do Legislativo 65. Brasília: Senado Federal, jun./2017, p. 15/16.

148 Enquanto a aposentadoria é garantida os idosos que contribuíram para a Previdência Social, o sistema de Assistência Social vai se direcionar às necessidades dos idosos sem renda, pelo menos no tocante ao benefício de prestação continuada - BPC, que elege o idoso como um de seus usuários, em função da vulnerabilidade desse grupo na sociedade brasileira, assegurando o pagamento de uma prestação mensal no valor de um salário mínimo aos idosos que comprovem viver em condição de vulnerabilidade social.

O Brasil registra hoje 4.714.861 beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, prestação no valor de um salário mínimo devida à pessoa com deficiência e ao idoso a partir de 65 anos que comprovem não possuir meios de prover a sua própria manutenção, nem de tê-la provida pelo núcleo familiar em que estão inseridos[149]. O custo mensal da prestação assistencial é por volta de R$ 5,37 bilhões [150].

Segundo dados extraídos do Boletim Estatístico da Previdência Social, o pagamento de benefício assistencial ao idoso no Brasil corresponde a 4,05% do custo mensal da Previdência Social, enquanto o custo com o pagamento com benefício de aposentadoria por idade corresponde a 10,21% do volume total de pagamentos[151].

De fato, a cobertura previdenciária no momento alcança grande parte da população idosa, tendo até agora a previdência social se mostrado como uma política eficaz de redução da pobreza entre idosos[152]. Ocorre que, com o acelerado aumento desta população, sem as políticas integradas necessárias, esse contingente crescerá sem cobertura previdenciária, concorrendo para o aumento da pobreza, o que levará, em consequência, à sobrecarga dos sistemas de assistência social[153].

Em um contexto de desemprego e trabalho precário, a situação dos desempregados e subempregados é de extrema vulnerabilidade e as possibilidades de alcançar proteção social por meio de políticas previdenciárias são reduzidas, arrastando esse contingente ao sistema assistencial. A exclusão previdenciária dos trabalhadores de baixa renda que não conseguirão cumprir a carência de 20 anos para ter acesso à aposentadoria vem

---

149 Art. 20 da Lei 8.742/1993.

150 Dados extraídos do Portal da Transparência. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios.

151 Boletim Estatístico da Previdência Social, volume 25, n. 2, de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020_trab_Final_portal.pdf >.

152 *La Seguridad Social está contribuyendo decisivamente a atenuar, neutralizar y contrarrestar las consecuencias de la crisis sobre las personas, el empleo y la reestructuración de las empresas. Desde esta perspectiva, la Seguridad Social es un activo, no uma carga económica para una sociedade democrática, abierta y em trasnformación permanente*. PÉREZ, José Luis Monero. **Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores**. Granada: Editorial Comares, 2013, p. 105. Em mesmo sentido, Eduardo Fagnani assevera que *a seguridade social é o mais poderoso mecanismo fiscal de redução da desigualdade da renda*. Apontando que *estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda na América Latina (Cepal, 2015) revelam que, no Brasil, o maior impacto na redução da desigualdade da renda é proporcionado pelas transferências monetárias e os gastos com a seguridade social (saúde, previdência e assistência social), seguidos pela educação (queda de 16,4 pontos percentuais no coeficiente de Gini).* FAGNANI, Eduardo. **Seguridade Social como ponto fora da curva do capitalismo brasileiro**. In: **30 anos da Constituição Federal Brasileira: Notas para um obituário precoce**. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2018, p. 156.

153 CAMARANO, Ana Amélia. **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** In: **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 647.

sendo estimada entre 35,5% e 40,6%[154] , o que deverá aumentar a demanda futura por benefícios assistenciais[155].

Vale esclarecer que, um trabalhador quando decorridos mais de 12 meses[156] sem contribuir para o sistema previdenciário, perde a qualidade de segurado, não mais fazendo jus aos benefícios garantidos pelo sistema. Fica, assim, exposto aos riscos sociais sem cobertura de seguro, contando somente com os programas de assistência social para ter assegurada uma renda que lhe possibilite a sua manutenção e sobrevivência.

É certo que a perda da qualidade de segurado não obsta o direito à concessão do benefício de aposentadoria no momento do implemento da idade, desde que preenchida a carência de 240 contribuições. Assim, o trabalhador que aos 50 anos ficar desempregado, mas que já tenha 240 contribuições adimplidas, poderá, quando implementar 65 anos de idade requerer o benefício de aposentadoria junto ao RGPS. Mas essa possibilidade tem variáveis que não podem ser desconsideradas.

No lapso temporal entre 50 e 65 anos de idade, o indivíduo estará em completa desproteção social, sem inserção em mercado de trabalho, sem qualidade de segurado que lhe assegure o pagamento de benefício de por incapacidade na superveniência de alguma doença, sem renda para a sua própria manutenção e os seus dependentes estarão descobertos de cobertura previdenciária em caso de falecimento do trabalhador nesse período, uma vez que a perda da qualidade de segurado obsta a concessão de pensão por morte aos seus dependentes.

Constata-se, assim, que a nova política previdenciária potencializa a exposição aos riscos sociais inevitáveis, como doença, incapacidade, morte. Retirando a cobertura previdenciária daquele que atinge o período contributivo, mas por não implementar a idade, não tem qualquer alternativa de jubilação antecipada, tendo de recorrer ou a ajuda de terceiros ou a programas assistenciais. Demandando, nessa última hipótese, de um incremento no gasto público, impactando diretamente no orçamento geral da Seguridade Social.

Decerto, aos que não conseguem obter inclusão no mercado de trabalho, a proteção social precisará ser efetivada pela assistência social. Levando à busca pela concessão

---

154 MOSTAFA, Joana e THEODORO, Mário. **No caminho da desproteção social:** a reforma da previdência no contexto urbano. São Paulo: Plataforma Política Social, 2017.

155 JACCOUD, Luciana. **Sob o risco da desproteção social:** a reforma da previdência e seus impactos na assistência social. São Paulo: Plataforma Política Social, 2017.

156 Esse período em que o segurado, mesmo sem verter contribuições, mantém a qualidade de segurado, é denominado período de graça, e pode se estender por mais 12 meses em caso de comprovação de desemprego involuntário e 12 meses mais, em caso de o segurado registrar mais de 120 contribuições, sem nunca antes ter perdido a qualidade de segurado, nos termos do art. 15 da Lei 8.213/1991.

do BPC, devido ao idoso a partir de 65 anos de idade (mesma idade fixada para a concessão de aposentadoria) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios de garantir a sua própria subsistência. O recorte de renda familiar *per capita* exigido para acesso ao BPC é o valor de 50% do salário-mínimo[157].

Veja-se que a idade para percepção do BPC e a aposentadoria agora é a mesma, então, um trabalhador ao implementar 65 anos de idade, poderá usufruir de aposentadoria se tiver adimplido 240 contribuições ao RGPS ou poderá usufruir do benefício de prestação continuada senão tiver qualquer outra fonte de renda que lhe garanta subsistência.

Nesse aspecto, segundo pesquisa dirigida pelo IPEA, constata-se que os trabalhadores mais pobres são aqueles que apresentam maior dificuldade de inserção e permanência no mercado formal de trabalho[158], implicando em uma baixa capacidade contributiva deste grupo, o que os torna mais vulneráveis a migrar do sistema previdenciário para o sistema assistencial voluntariamente em razão da similaridade entre valor e idade da aposentadoria contributiva e do BPC, fomentada pelo enrijecimento das regras de acesso aos benefícios da Previdência Social.

A diferença nessas situações conta em desfavor do orçamento público, uma vez que o benefício de aposentadoria foi custeado pelo trabalhador e pelo seu empregador no transcurso de sua vida laboral, enquanto o benefício assistencial terá de ser custeado integralmente pelo Estado.

Somando-se à essa realidade, considera-se ainda que a demanda pela Assistência Social também sofre um impacto maior com a mudança das composições familiares decorrentes da queda das taxas de natalidade. A redução na quantidade média de filhos por família muda, na mesma medida, a capacidade dos núcleos familiares assistirem os seus membros com idade avançada. Imagine-se que em um núcleo familiar de seis irmãos, a assistência aos pais com idade avançada, que não alcançaram idade para aposentadoria ou concessão de benefício assistencial, é partilhada por esses seis membros, que na medida de suas possibilidades podem atender às necessidades básicas de seus genitores.

Mas no cenário atual, as famílias não apresentam mais numerosos filhos, o Brasil hoje mantém uma média de 1,72 filhos por mulher[159]. A assistência de genitores

---

157 Art. 20, § 3º da Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social.

158 LEICHSENRING, Alexandre R. **Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família**. In: CASTRO, Jorge Abraão de, MODESTO Lúcia (Orgs.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios, v. 1. Brasília: Ipea; 2010, p. 280.

159 IBGE – Taxa de fecundidade no Brasil. Disponível em: https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/tax-

em idade avançada, frente essa nova conformação familiar, dificilmente poderá ser completamente suprida pelos filhos, o que sobrecarregará os sistemas de assistência social, impactante o orçamento da Seguridade Social como um todo[160].

Nem mesmo é preciso aguardar reflexos futuros da nova política previdenciária para se constatar que já se observa um aumento no gasto com benefícios assistenciais. No Boletim Estatístico vol. 23, de dezembro de 2018, os benefícios assistenciais representavam 5,51% dos benefícios concedidos, com custo de R$ 17.941.478, o que representava 3,80% do gasto com pagamentos daquele mês[161]. No fim de 2019, já se verifica um aumento nas concessões de benefício assistencial, que passam a representar 9,41% dos benefícios concedidos, com custo anual de R$ 48.645.327[162].

Outro dado que confirma a tese aqui sustentada – acerca de uma possível migração de trabalhadores do regime previdenciário para o sistema assistencial - pode ser extraído dos dados oficiais da Previdência Social. Analisando as concessões de benefícios assistenciais, revela-se bastante significativa a informação de que 42%[163] dos benefícios foram concedidos a beneficiários que já haviam contribuído ao sistema previdenciário. Esse dado demonstra que essas pessoas não implementaram os requisitos para concessão de aposentadoria por tempo de contribuição ou idade (o que lhe seria mais vantajoso para elas, inclusive porque teriam direito a 13º salário e o benefício geraria pensão para os dependentes, em caso de morte do beneficiário), porque não prosseguiram contribuindo com a previdência social.

Face a insuficiência de renda para continuarem contribuindo com a previdência social, a assistência social se apresentou como a única alternativa de proteção para essas pessoas. Como bem alerta Eliane Romeiro Brito, essa parcela de trabalhadores em idade avançada, ainda não idosos, sem trabalho e sem contribuição previdenciária se transformação em questão social[164].

Em mesmo sentido, aponta os resultados da pesquisa realizada pelo Núcleo de Avaliação de Políticas-NAP da Universidade Federal Fluminense, com beneficiários de

---

as-de-fecundidade-total.html.

160 COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Impacto fiscal da demografia da Previdência Social**. Texto para discussão 2291. Rio de Janeiro: IPEA, abr/2017, p. 8-9.

161 Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 23, n. 12, p. 9. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/beps18.12.pdf.

162 Segundo Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 24. n. 10, p. 12. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/12/Beps102019_trab_Final__PORTAL_atualizado.pdf.

163 SILVEIRA FG, JACCOUD L, MESQUITA AC, Natalino MA. **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea; 2016 (Nota Técnica n. 31), p. 271.

164 COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice:** direito ao trabalho e à seguridade no processo e envelhecimento. Curitiba: Juruá, 2016, p. 139.

benefício assistencial da região Sudeste do país, apontando que 41,2% dos entrevistados já haviam trabalhado antes de ter acesso ao BPC e, destes, 19,7% foram contribuintes do RGPS, por algum período[165]. Eram pessoas que perderam a qualidade de segurado, por terem deixado de contribuir com a previdência social e, por isso, já não puderam usufruir a proteção previdenciária. A alternativa foi procurar o BPC.

Esses dados confirmam que a impossibilidade de manutenção do trabalhador em mercado formal de trabalho, restringe o acesso à previdência social, aumentando a sua insegurança social e de sua família e fomentando a demanda por benefícios assistenciais, benefício integralmente custeado pelo Estado, sem qualquer contrapartida do indivíduo.

[165] NÚCLEO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS - NAP/Universidade Federal Fluminense. **Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC**. In: VAITSMAN, Jeni e SOUSA, Rômulo Paes. Avaliação de Políticas e Programas do MDS: Resultados Bolsa Família e Assistência Social. Brasília, SAGI/MDS, 2007, p. 297.

Capítulo 3 - A análise da experiência estrangeira e a proposta de um modelo de aposentadoria adequado ao processo de envelhecimento populacional

A população mundial está envelhecendo. Essa afirmação já não traz surpresa, é consente que a diminuição da natalidade infantil e o aumento da expectativa de vida tem trazido, em nível mundial, o gradual envelhecimento populacional em um fenômeno mundial. Decerto, em ritmos diferentes, todas as sociedades têm enfrentado um crescimento elevado de sua população idosa em relação aos demais grupos etários, desafiando as suas políticas sociais face essa nossa conformação demográfica. Contudo, reafirmando as palavras de Ana Amélia Camarano, demografia não é um destino, o destino do grupo social depende de como essa variável é conduzida[166].

Muitos são os desafios que o fenômeno traz às sociedades contemporâneas, destacando-se a necessidade de efetivação de políticas públicas que permitam a adaptação e preparação da sociedade para essa nova realidade. Se, de fato, o processo de envelhecimento é inevitável, a problemática que advém do fenômeno, pode, e deve, ser prevenida ou retardada por efetivas políticas públicas de Estado, que vão além das políticas públicas de saúde, envolvem políticas nos campos social e econômico.

Frente a esses desafios, a OIT apresenta diretrizes gerais para os Estados orientando que as respostas políticas para um processo de envelhecimento devem priorizar a questão da empregabilidade das pessoas idosas e sua participação no mercado de trabalho, defendendo da necessidade de melhor qualificação do idoso e uma maior aposta na educação como meio para atualização e formação permanente desse segmento para combater a exclusão e/ou a informalização do trabalho desse grupo etário[167].

É certo que a escolha da política pública mais eficaz para responder ao processo de envelhecimento depende dos diversos fatores políticos, históricos e econômicos de

166 CAMARANO, Ana Amélia. **Perspectivas de crescimento da população brasileira e algumas implicações**. In: **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 199.

167 SOMAVIA, Juan. **An inclusive society for an ageing population: the employment and social protection challenge**. OIT. Documento apresentado na segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, nos dias 8 a 12 de abril de 2002 em Madrid. Disponível em: https://www.social-protection.org/gimi/ShowRessource.action;jsessionid=IUWHQ-Nj4_3luXe2v1r7tIcoqsuPSXjg5jFEoOqwdUxB8IRGAKp5!-1463413688?id=7942.

cada nação. Mas é certo que analisar como outros Estados têm lidado com a questão é essencial para o processo de avaliação das políticas públicas instituídas no Brasil. Impõe-se, assim, analisar a condução das políticas públicas previdenciárias adotadas em outros Estados que já convivem com um envelhecimento demográfico mais consolidado, a fim de melhor entender os reflexos das políticas adotadas e os ganhos ou prejuízos sofridos por essas populações, de modo a delinear quais seriam as melhores práticas que poderiam ser adaptadas ao modelo brasileiro, favorecendo o alcance de proteção social esperado pelos sistemas da Seguridade Social.

Também nesse capítulo se analisará as diretrizes internacionais que definem o desenho ideal das políticas de Seguridade Social em nível mundial, confrontando tais disposições com as medidas adotadas no sistema brasileiro e as suas deficiências. Isto porque não se pode perder de vista que o Brasil, através de convenções e tratados dos quais é signatário, integra um sistema de Seguridade Internacional, razão pela qual suas normas não podem deixar de ser colocadas em confronto com os tratados internacionais que tangem a matéria.

3.1 Convenções internacionais de Seguridade Social e os parâmetros para elaboração de políticas públicas

A Convenção de Viena sobre o Direitos dos Tratados, em seus arts. 26 e 27[168], consigna que as obrigações internacionais devem ser cumpridas de boa-fé, não se podendo invocar o direito interno para descumprir obrigações internacionais oficialmente assumidas pelos Estados parte. Isso significa dizer que os Estados signatários de normas internacionais assumem o compromisso de respeitar os direitos e liberdades nelas reconhecidos, devendo adotar disposições de direito interno que tornem efetivos os direitos e liberdade ali expressos.

Não se pode, então, admitir, nos termos destes dispositivos, que as normas estabelecidas nas convenções internacionais sejam vistas como normas meramente programáticas, sem vinculação para os Estados-partes. Dito de outra maneira, os compromissos pactuados pelos Estados por meio de convenções e tratados internacionais não pode ser visto apenas como um acordo de boas intenções, ao contrário, têm de ser tratados como um compromisso concreto e irretratável, no qual o Estado se

[168] Decreto 7.030/2009 – Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.
Art. 26 – Pacta sunt servanda – Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé.
Art. 27 – Direito Interno e Observância de Tratados – Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o art. 46.

compromete com a perfectibilização de determinados direitos aos seus cidadãos, nos termos delineados por esses pactos e convenções, afirmando o real compromisso em adequar a suas normas internas a tais balizas.

Nesse prisma, as políticas de proteção social brasileira, além de observar os princípios constitucionais e a realidade do mercado de trabalho brasileiro, também deve se atentar às diretrizes fixadas nos acordos e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, de modo a refletir uma política realmente condizente com o modelo de proteção assumido pelo Brasil em suas normas de direito interno e no cenário internacional.

Isto porque é premente a necessidade de se dar efetividade à proteção dos direitos humanos nos planos interno e internacional, exigindo uma mudança de posição do Estado quanto ao papel dos tratados internacionais na ordem jurídica, se fazendo necessária uma postura mais adequada às realidades emergentes em âmbitos supranacionais, voltadas primordialmente à proteção do ser humano e a construção de uma sociedade justa[169].

Esse controle de convencionalidade, que pode se dar em uma Corte Internacional ou mesmo em órgãos internos da jurisdição, também deve ser objeto de estudo e preocupação dos formuladores de políticas públicas, a fim de que a norma interna produzida garante a efetivação dos direitos e liberdades assumidos em cenário internacional pelos Estados, atuando como um instrumento para a construção de um direito comum internacional[170].

Aqui cabe esclarecer que o controle de convencionalidade, em sua definição jurídica, importa na compatibilização vertical das normas de direito interno com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados e em vigor no Estado, com a finalidade de conferir aos tratados internacionais a real efetividade esperada, por intermédio da atuação do Poder Judiciário[171]. Essa competência do Poder Judiciário para tal controle decorre da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, formada no julgamento do Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile, momento em que aquela Corte assentou que cabe ao Poder Judiciário o controle da convencionalidade entre as normas jurídicas internas e os tratados em vigor no Estado[172].

---

169 Trecho do voto proferido pelo Min. GILMAR MENDES, no julgamento do RE 466.343/SP, em sede de repercussão geral, que discutia o controle de convencionalidade no sistema judicial brasileiro.

170 SAGUÉS, Nestór Pedro. **Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. Estudios constitucionales**. Santiago, vol. 8, n. 1, 2010, p. 118.

171 MAZZUOLI, Valério de Oliveira, **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009,

172 Corte IDH, caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile, sentença de 26 de setembro de 2006. Disponível

Em situação que guarda semelhança com a premissa aqui estabelecida, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do reconhecimento do descabimento da prisão do depositário infiel, concluiu que, embora o art. 5º, LXVII do texto constitucional, admita a prisão nessa hipótese, a norma nacional não poderia regulamentar tal medida, pois nesse caso estaria se opondo ao compromisso internacional firmado pelo Estado no Pacto de San Jose (art. 7º) e no Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos da ONU (art. 11)[173].

Contudo, não se pode admitir que os demais poderes da República possam exercer livremente suas funções e prerrogativas sem qualquer atenção ao que dispões tais atos internacionais. Isto porque ao ratificar um tratado internacional, o Estado se compromete a realizar não apenas o controle de validade de suas leis, mas também a legalidade de seus atos, de forma que o paradigma convencional não poderá ser desprezado por todos os atores que atuam no planejamento e execução de políticas públicas. A norma internacional define um determinado parâmetro de conduta que deve ser fielmente cumprido pelo Estado, não apenas na elaboração de suas leis, mas na condução das políticas de efetivação desses direitos.

Essa premissa pode ser extraída da sentença do caso Velásquez Rodriguez vc. Honduras, oriunda da Corte IDH, onde se afirmou que *el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental em general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de assegurar juridicamente el libre y pelno ejercicio de los Derechos humanos*[174].

De modo que não se pode afirmar que incumbe apenas ao Poder Judiciário o controle de convencionalidade, nem que tal controle esteja limitado ao texto de leis internas. O controle convencional abrange todos os atos do Governo e toda a sua produção normativa, ainda que se trate de uma Emenda Constitucional, como o que caso que ora se analisa na presente dissertação. E tal controle é dever que todos os agentes estatais envolvidos na efetivação de políticas públicas voltadas à concretização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, ainda que a questão não seja judicializada[175].

---

em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/7172fb59c130058bc5a96931e41d04e2.pdf.

173 Súmula Vinculante 25/STF – É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.

174 Corte IDH. Caso Velásquez Rodriguez vc. Honduras, sentença de 29/07/1988. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_por.pdf.

175 . SIMÕES, Alexandre Maciel. **O controle de convencionalidade na lei orçamentária para a garantia de Políticas Públicas dos Direitos econômicos, sociais e culturais pela via de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental**. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas I. Coord.: BOAS, Regina Vera Villas; SCHNEIDER, Yuri; e XIMENES, Julia Maurmann. Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 45.

Em decorrência da forma normativa dos tratados, não seria razoável admitir que Poder Público pudesse agir por meio de seus agentes em desacordo com os princípios e regras de Direito Internacional dos Direitos Humanos, principalmente aqueles previstos de modo expresso em tratados que o Brasil incorporou na forma definida constitucionalmente. No entanto, a realidade nos mostra a resistência dos agentes públicos em aplicar os tratados e reconhecer a jurisprudência internacional, *fator impeditivo de uma cultura de direitos humanos no país*[176].

Essa resistência se verifica na rara menção a tratados e disposições internacionais nos textos oficiais e debates públicos sobre a temática dos direitos humanos conduzidos pelo Estado e seus atores na execução de política públicas. Na EC 103/2019, objeto de estudo da presente dissertação, não há qualquer citação a quaisquer normas de direito internacional ou princípios internacionais norteadores das políticas de proteção social. Apenas há a citação, sem fonte e aprofundamento, de que vários Estados utilizam de políticas de idade avançada como critério de concessão de aposentadoria, sem, contudo, relacionar a afirmativa a qualquer dado ou estudo criterioso.

No âmbito dos direitos sociais, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de San Salvador[177] - se anuncia como um dos instrumentos mais importante na efetivação e garantia de direitos sociais entre as nações signatárias, anunciando que o ser humano somente pode ser livre, isento de temor e da miséria, com a criação de condições para o gozo dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos. Reafirmando os propósitos que devem ser seguidos pelos Estados na construção de sociedades mais justas, mais compromissadas com o respeito e o cuidado com o indivíduo.

Em relação à previdência social, o art. 9 do Pacto de San Salvador estabelece o direito à Previdência Social a todos os indivíduos, por meio de políticas que garantam cobertura efetiva às consequências da velhice e da incapacidade que a impeça, física ou mentalmente, de obter os meios de vida digna e decorosa. Estabelecendo, ainda, nos termos de seus arts. 1º, 2º e 5º, que esse compromisso deve ser realizado de maneira progressiva pelos Estados, progressividade técnica, econômica e legislativa, vedado o retrocesso nesse processo.

---

176 GUSSOLI, Felipe Klein. **Dez parâmetros básicos de atuação da Administração Pública segundo os tratados internacionais de direitos humanos**. Revista Digital de Direito Administrativo. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP. Universidade de São Paulo – USP, 2019, p. 50. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v6i2p46-70.

177 BRASIL. Decreto 3.321/1999.

Ficando expressamente estabelecido que os Estados somente poderão estabelecer limitações e restrições ao gozo e exercício destes direitos quando esta medida se revelar melhor para o bem-estar geral daquela sociedade[178]. Não podendo, em quaisquer hipóteses, contrariar o propósito e razão do direito social reconhecido no tratado.

Isto quer dizer que a política previdenciária adotada, como delineado no primeiro capítulo deste trabalho, não pode causar um retrocesso social, isto é, não pode diminuir o campo de proteção social que a norma anterior alcançava, contrariando o propósito da própria política pública que é alcançar progressivamente uma maior efetivação dos direitos sociais. A não ser que a medida restritiva realmente tenha por resultado uma maior preservação do bem-estar geral, o que não se verifica na política de idade mínima como delineada na EC 103/2019.

Analisando a política de idade mínima fixada na EC 103/2019 e as consequências da medida, já delineadas nos capítulos anteriores deste trabalho, afirma-se que a política não passa pelo crivo da convencionalidade. Na medida em que a nova política configura flagrante retrocesso e não desenvolvimento, ainda que progressivo, dos direitos sociais, se apresentando como uma política que diminui o campo de proteção dos trabalhadores em idade avançada, retrocedendo em relação ao patamar de proteção anteriormente conquistado que permitia a saída antecipada do mercado de trabalho quando atingido tempo de contribuição substancial, nos termos definidos no art. 56 da Lei 8.213/1991, que exigia 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres, para fins de percepção de aposentadoria por tempo de contribuição, estabelecendo, alternativamente, a aposentadoria por idade, 65 anos se homem e 60 anos se mulher, aqueles que não atingissem esse número de contribuições, conferindo o acesso à aposentadoria por idade com o volume mínimo de 180 contribuições, o que corresponderia a 15 anos de contribuição.

Especialmente, no que tange ao fim da saída antecipada dos trabalhadores submetidos aos agentes nocivos ou perigosos, transformando, também, essa espécie de jubilação o critério de idade como requisito de acesso, o sistema previdenciário mais uma vez incorre em autêntico retrocesso social. Isto porque, do ponto de vista epidemiológico e até estatístico, como delineado no capítulo anterior, ao ultrapassar o limitador temporal de exposição aos agentes agressivos à saúde (15, 20 ou 25 anos),

[178] Art, 5º. Os Estados-Partes só poderão estabelecer restrições e limitações ao gozo e exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo mediante leis promulgadas com o objetivo de preservar o bem-estar geral dentro de uma sociedade democrática, na medida em que não contrariem o propósito e razão dos mesmos.

há uma invasão no âmbito da garantia à saúde e à vida do trabalhador. A limitação temporal de exposição tem caráter evidentemente protetivo.

Importante rememorar que os direitos sociais do trabalhador que determinam seu bem-estar, sua saúde e sua integridade física e psíquica revelam-se também como os mesmos direitos humanos tutelados e positivados em nosso ordenamento jurídico pela Constituição Federal de 1988, aos quais foram conferidos status de direitos fundamentais. E, em se tratando de direitos humanos, uma vez inseridos no ordenamento jurídico pátrio, direitos fundamentais, imperioso chamar a atenção para o legislador do princípio de vedação ao retrocesso. Os direitos arduamente conquistados na esfera social, principalmente pelos trabalhadores hipossuficientes e sempre em situação de desequilíbrio impostas pelas relações de emprego, não podem sofrer revés e consequente retrocesso.

De modo que manter em alongada exposição os trabalhadores a atividades nocivas e penosas, sem respaldo de qualquer estudo científico que ateste a segurança da medida, indica grave retrocesso no campo da proteção social, extinguindo um sistema que era calcado na prevenção e na precaução, permitindo a saída antecipada do mercado de trabalho, com fim de evitar possível dano à sua saúde ou integridade física, estabelecendo períodos máximo de exposição de acordo com a periculosidade ou penosidade da atividade (15, 20 ou 25 anos).

A atual política somente aumenta o tempo de exposição, impondo ao trabalhado o implemento de idade mínima para aposentadoria sem criar qualquer medida compensatória. Não cria qualquer outra política sanitária ou trabalhista que confira alguma proteção adicional à saúde e integridade física desses trabalhadores, o que configura flagrante retrocesso, em franco descompasso com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado. O Brasil, além de diminuir o campo de proteção social, aumenta a possibilidade de exposição ao risco desses trabalhadores, criando uma norma inadequada e deslocada dos princípios que norteiam as medidas de proteção social.

Sempre bom lembrar que a doença do trabalhador acaba por ser suportada pela própria seguridade social. As modificações na aposentadoria especial que determinam o prolongamento do tempo de exposição do trabalhador segurado aos agentes nocivos, de forma direta, resultarão no desenvolvimento de moléstias ocupacionais, invariavelmente incapacitantes, que terão guarida na própria Previdência Social.

Além de não atender ao compromisso de não incorrer em retrocesso, o Brasil viola, igualmente, o compromisso de expansão gradual dos direitos sociais. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais estabelece cláusula de dever de progressividade na implementação efetiva da proteção social por parte dos Estados[179], do mesmo modo que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu art. 26, afirma o dever de desenvolvimento progressivo dos sistemas de proteção social com o passar dos anos, respeitada a capacidade econômica do país.

A realização progressiva significa que os Estados, independentemente do seu nível de desenvolvimento econômico ou da quantidade de recursos materiais de que dispõem, devem adotar medidas imediatas e futuras que permitam progressivamente a integral efetivação dos direitos sociais. Isto significa que o Estado deve priorizar políticas públicas que assegurem a efetivações dos direitos sociais já reconhecidos, e, ao mesmo tempo, que o acesso a tais políticas seja ampliado progressivamente, tanto em termos de seu escopo, para abarcar um número cada vez mais amplo de direitos, quanto em termos de indivíduos contemplados, cujo número deve ser continuamente maior.

O esperado, então, é que o sistema previdenciário vigente quando da assinatura do pacto tivesse sido nestes 28 anos, contados a partir da publicação do Decreto 591/1992, tivesse sido ampliado, aumentando rol de benefícios e serviços oferecidos, além de ter aumentando o seu alcance atingindo um número maior de grupos sociais. Ao contrário, o campo de proteção foi encurtado, o acesso aos benefícios de aposentadorias se tornou mais rígido com as reformas promovidas em 1998 e 2003, a modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição foi extinta com a reforma de 2019, o rol de dependentes diminui com a exclusão do menor sob guarda e os pecúlios também foram extintos.

Nota-se que a despeito da inegável melhora econômica e de desenvolvimento do Brasil desde a promulgação da Constituição Federal em 1988 até os dias atuais, o que se verificou é que o Estado não cuidou de expandir a proteção previdenciária. Ao contrário, desde a edição da Lei de Benefícios (Lei 8.213/1991) as alterações promovidas foram de exclusão e aumento da rigidez nos requisitos de acesso às prestações[180]. As

---

[179] Decreto 591/1992. Art. 2º. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

[180] Cabe anotar uma única mudança expansiva no sistema previdenciário, com a edição da Lei 9.032/1995 que aumentou o valor do auxílio-acidente (art. 86) para 50% do salário de benefício, além de possibilitar a

políticas de reforma do sistema previdenciário têm sido guiadas pela extinção de benefícios e restrição de acesso com o endurecimento das regras de concessão. De fato, as mudanças têm se caracterizado por restringir direitos e não por ampliá-los como estabelecido no acordo internacional assumido pelo Brasil.

Essa constatação é denunciada também por Esping-Andersen, analisando as reformas dos sistemas previdenciários na América Latina, ao concluir que os propósitos da política de previdência social, de propiciar segurança aos trabalhadores, parecem ter sido esquecidos, dando lugar a políticas de eficiência, que analisam o custo deste sistema e não o seu objetivo de maximização do bem-estar coletivo[181].

Especialmente, quanto ao objeto do presente estudo, a fixação da idade mínima e o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, estudo realizado por pesquisadores da Unicamp aponta que a medida, ao invés do esperado caráter progressivo, tem viés regressivo. O argumento oficial para a medida estava no fato de que os trabalhadores com maiores renda e estabilidade de emprego gozavam da possibilidade de se aposentar mais cedo e que, por receberem a aposentadoria por mais tempo, seriam privilegiados que oneram o sistema público de aposentadoria de um modo injusto. Nesse viés, a política de aposentadoria por tempo de contribuição se revelava regressiva se comparada com a aposentadoria por idade mínima, que atende principalmente trabalhadores com menores renda e estabilidade de emprego.

Contudo, como conclui a pesquisa, o argumento é inverídico, pois desconsidera que a aposentadoria por tempo de contribuição, desde a reforma de 1998 sofria a incidência do fator previdenciário em seu cálculo, o que diminui o valor desse benefício, fazendo que o valor pago de aposentadoria seja menor do que os valores arrecadados na trajetória laboral do trabalhador. Afirmam os pesquisadores que *em geral, a aposentadoria por tempo de contribuição com desconto do fator previdenciário gera mais recursos líquidos para o sistema, ou seja, resulta atuarialmente em receitas maiores que despesas se comparada com a aposentadoria que cumpre a idade mínima*. Ou seja, a aposentadoria por tempo de contribuição, como era calculada, não apenas era sustentável financeiramente, como também contribuía para a sustentabilidade financeira do RGPS. Desse modo, extinguir com essa modalidade de jubilação para

concessão do benefício em razão de acidente de qualquer natureza, retirando a sua necessária vinculação com acidente de trabalho.

[181] ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Uma perspectiva transatlântica da privatização latino-americana.** In: COELHO, Vera Schattan (org.). A Reforma da Previdência Social na América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 15.

adotar o critério único de idade mínima isoladamente, não melhora e sim piora o equilíbrio atuarial do sistema, piorando a progressividade distributiva do sistema[182].

A explicação para esta constatação, segundo a pesquisa, é *que o Fator Previdenciário tende a gerar um desconto maior do que o atuarialmente justo, ou seja, torna a soma de contribuições maior que a soma de aposentadorias recebidas.* Assim, se o desconto da aposentadoria é maior do que o atuarialmente justo, as aposentadorias por tempo de contribuição são progressivas do ponto de vista da distribuição de renda entre aqueles que tem mais capacidade contributiva (mais renda e estabilidade de emprego) e aqueles que tem menos renda e estabilidade de emprego[183].

À luz de seu objetivo – tornar desvantajosa aposentadoria precoce – a fórmula apresentou sucesso, uma vez que o fator previdenciário tendia as reduzir os benefícios mais do que o necessário para igualar o fluxo de contribuição ao de benefício[184], contrariando a doutrina que sinalizava que a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição trazia prejuízos atuariais ao sistema[185].

Em breve síntese, para melhor compreensão da premissa, deve-se rememorar que ao fim da década foi aprovada a EC 20/1998, que consolidou o paradigma do princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, que ancora todo e qualquer discurso de reforma previdenciária ou decisão judicial sonegadora de direitos sociais. A emenda opera profundas alterações no sistema previdenciário brasileiro[186].

---

182 BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; SANTOS, André Luiz Passos; KNUDSEN, Ricardo; EARP, Henrique Sá. **O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – IE/UNICAMP. Nota do Cecon, n. 7, agosto de 2019. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/O_mito_docusto_fiscal_e_da_regressividade_da_aposentadoria_por_tempo_de_contribuicao.pdf

183 A favor da progressividade da aposentadoria por tempo de contribuição: PENAFIERI, André Carvalho e AFONSO, Luís Eduardo. **O impacto da mudança da regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do INSS: o fator previdenciário é atuarialmente justo?** Revista Economia Aplicada, vol. 17, n. 4, Ribeirão Preto, 2013, p. 667-694. GIAMBIAGI, Fábio e AFONSO, Luís Eduardo. **Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro.** Revista Brasileira de Economia, vol. 63, n. 2, Rio de Janeiro, 2009, p. 153-179. GENTIL, Denise Lobato. **Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019.** Nota Técnica ANFIP n. 1, julho de 2019.

184 PENAFIERI, André Carvalho; AFONSO, Luís Eduardo. **O impacto da mudança de regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do INSS: o fator previdenciário é atuarialmente justo?** São Paulo: Revista Economia Aplicada/USP, vol. 17, n. 4, p. 667-694, 2013.

185 Em favor do fim da aposentadoria por tempo de contribuição se destacam: AFONSO, Luís Eduardo; FREIRE, Diego Rojo. **Are the contributions rates of the Social Security General Regime (RGPS) sufficient? An actuarial study for retirement by length of contribution and survivors benefits**. Revista Brasileira de Risco e Seguro, vol. 11, n. 19, abr/set 2015, p. 1-24. GIAMBIAGI, Fábio; AFONSO, Luís Eduardo. **Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicaçãoo ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia, vol. 63, n 2, abr/jun 2009, p. 153-179.

186 O texto original também previa a instituição de idade mínima para aposentadoria no RPGS, contudo, a proposta não foi acolhida na Câmara, alcançando apenas 308 votos, faltando um voto para que a alteração a proposta fosse examinada pelo Senado Federal.

Em decorrência da nova emenda constitucional, em 1999, foi editada a Lei 9.876, definindo o critério de cálculo dos benefícios pagos pelo RGPS e instituindo o fator previdenciário, um índice aplicável ao cálculo das aposentadorias, levando em consideração o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de vida do segurado no momento de concessão da aposentadoria. Trata-se de uma inovação na experiência internacional um mecanismo automático de atualização do sistema previdenciário às mudanças demográficas, garantindo a sua sustentação financeira.

O fator previdenciário reafirma o princípio do equilíbrio financeiro atuarial, fixando o valor da aposentadoria não somente a partir das contribuições vertidas, mas igualmente com base no tempo em que o segurado permanecerá em gozo da prestação previdenciária. De tal modo, aqueles trabalhadores que atingirem o tempo mínimo de contribuição para concessão da aposentadoria (35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher), terão o valor do seu benefício cálculo levando em consideração a idade que possuem no momento da aposentadoria e a expectativa de vida neste momento, a fim de que se considere o tempo em que aquela prestação será paga ao trabalhador, tornando pouco vantajosa a saída antecipada do mercado de trabalho.

Em síntese, a fórmula do fator previdenciário garante aposentadorias menores aquele que entra em inatividade precocemente, ao mesmo tempo estimula a permanência do trabalhador no sistema contributivo, garantindo valores maiores de benefício quanto maior for o seu tempo de contribuição e menor for a sua expectativa de sobrevida após a aposentadoria.

A fórmula de cálculo do fator previdenciário já atuava como mecanismo de adaptação do sistema previdenciário às alterações demográficas, pois varia diretamente com a idade e o tempo de contribuição, e inversamente à expectativa de sobrevida. Além disso, sua forma era alterada automaticamente a cada aumento na expectativa de vida dos brasileiros, de modo que quanto mais novo a aposentadoria e maior a sua expectativa de vida, maior seria o desconto no cálculo da sua renda mensal, o que funcionava como desincentivo às aposentadorias precoces, sem, contudo, impedir a escolha do trabalhador em sua saída antecipada.

O fator previdenciário atendia devidamente à tendência mundial dos sistemas previdenciários que sugeriam a necessidade de introdução de mecanismos de ajustes automáticos que possam responder às mudanças demográficas que se aceleram nas sociedades afetam o equilíbrio desses sistemas, evitando as contínuas reformas

previdenciárias[187]. O fator previdenciário regulava automaticamente os parâmetros de cálculo e concessão do benefício, sem necessidade de contínuas alterações na legislação previdenciária. Contudo, o mecanismo foi extinto, com o fim da aposentadoria por tempo de contribuição promovida pela EC 103/2019.

Nessa perspectiva, o que se vê é que desconsiderando o teor dos compromissos firmados pelo Estado, acerca da efetivação de direitos sociais, na seara previdenciária, o Brasil adota política e medida que não atende nem ao princípio de vedação ao retrocesso, nem ao compromisso de manutenção da progressividade desses direitos, adotando uma política regressiva e restritiva que em muito contribuirá para a diminuição da proteção social alcançada até o momento, colocando o sistema previdenciário em um processo de retrocesso e de vulnerabilidade.

3.2 A idade de referência no modelo previdenciário europeu e as políticas integradas de trabalho e previdência

O critério de idade elegido pelo formulador da nova política pública previdenciária surgiu da análise da idade fixada em outros países, especialmente os países europeus – que há mais tempo convivem com a realidade do envelhecimento demográfico. Contudo, não é adequado adotar o critério etário dos sistemas previdenciários internacionais sem confrontar o limite etário com a realidade existente no país em que se efetivará a política pública.

Como já advertia Bobbio, a velhice não pode ser analisada apenas em seu aspecto cronológico. A realidade de cada sociedade, a partir de seus traços identitário, é que convencionará a idade a partir da qual seus membros farão jus à aposentadoria. Nesse passo, a experiência internacional que fixa o acesso a aposentadorias aos 65 anos de idade deve ser entendida e compreendida na realidade daquela sociedade.

Deve-se considerar que efetuar comparações internacionais requer cautela. Os sistemas de seguridade social são formados a partir das circunstâncias históricas e dos valores culturais de um país, exigindo que a análise da legislação previdenciária de outra nação abarque o estudo combinado da sua economia, estrutura social, tradições culturais de proteção social, sob pena de incorrer em conclusões precipitadas e distorcidas.

[187] MENEU, Robert; DEVESA, Enrique; DEVESA, Mar; DOMÍNGUEZ, Imaculada; ENCINAS, Borja. **Adjustment mechanisms and intergenerational actuarial neutrality in pensions reforms**. International Social Security Review, vol. 69, p. 87-107, 2016.

Por exemplo, na Itália, os jovens ingressam no mercado de trabalho por voltas de 26 anos e aos 23 anos, na França. Enquanto no Brasil, 45,9% dos trabalhadores urbanos e 78,2% dos trabalhadores rurais começam a trabalhar com até 14 anos. Aos 18 anos, 76,9% dos jovens já estão inseridos no mercado de trabalho. Do mesmo modo, quando se comparam os parâmetros de expectativa de duração de aposentadoria no Brasil também se identifica a enorme disparidade com países mais desenvolvidos que adotam idade mínima de 65 anos, enquanto no Brasil a expectativa de duração é de 13,4 anos, nos países da OCDE, a expectativa é de usufruto do benefício por 17,6 anos[188].

Além disso, estimativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) revelam que a probabilidade de um homem não atingir 65 anos de idade no Brasil era 37,3%, enquanto que, no Canadá, por exemplo, essa possibilidade era de 15,0%[189]. Em mesmo sentido, a Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta que a expectativa de vida saudável no Brasil é de 64 anos, quase dez anos menor do que alguns países da OCDE, como a Itália (73 anos) e mesmo o Peru (67 anos), por exemplo[190]. De modo que a medida paramétrica adotada por outros países não pode ser simplesmente transportada ao modelo brasileiro sem maiores considerações.

Ademais, nas reformas previdenciárias estabelecidas na Europa, a necessidade de articulação entre as políticas de Seguridade Social e as políticas de emprego vêm sendo reafirmadas pelos países membros da União Europeia, países que há tempos já convivem com um cenário de envelhecimento populacional. Em 2009, o Conselho Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões lançaram informativo ao Parlamento Europeu recomendando que a adequação e a viabilidade dos sistemas de pensão a longo prazo dependem dos esforços continuados para cumprir a Estratégia de Lisboa, de alcançar uma taxa de emprego de 50% entre os trabalhadores em idade avançada, mesmo nos momentos de recessão econômica[191].

---

188 FAGNANI, Eduardo (coord.). **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017, p. 31.

189 MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen J.; RIBEIRO. José Olavo L. **Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional**. In: Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: Unicamp – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, n. 7, set/dez 2007, p. 285.

190 FAGNANI, Eduardo (coord.). **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017, p. 126.

191 PÉREZ, José Luis Monero. **Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores.** Granada: Editorial Comares, 2013, p. 103.

É evidente que o trabalhador mais velho tem desvantagens intrínsecas do próprio processo de envelhecimento por múltiplos fatores relacionados à mobilidade, à saúde, às dificuldades de aperfeiçoamento e reciclagem de competências, ou o que é pior, relacionados aos fatores próprios do mercado e das relações de trabalho que elevam seu salário e/ou dificultam a sua evolução diante da exigência de novas tecnologias ligadas às funções

Neste contexto, a Comissão Europeia alertou que a redução progressiva dos regimes de reforma antecipada exige a implementar melhores oportunidades para os trabalhadores mais velhos, para que possam permanecer no trabalho por mais tempo, o que exigirá a adaptação dos locais de trabalho, a promoção da aprendizagem ao longo da vida profissional, entre outras condições indispensáveis[192].

Mesma preocupação reafirmada na renovação do Pacto de Toledo, a União Europeia já reconhecia a necessária conexão entre as políticas previdenciárias e de trabalho, apontando a importância de desenvolvimento de políticas de reativação da capacidade de oferecer empregos como uma das soluções mais estreitamente relacionadas com a manutenção e viabilidade dos sistemas previdenciários, orientando os Estados a fomentar mais e melhores postos de trabalho, reduzindo as taxas de desemprego e promovendo medidas de inserção laboral[193].

Não há dúvida que uma reforma previdenciária, em cenário de envelhecimento populacional, que busque o retardo no início de pagamento de aposentadorias só terá sucesso se associada à implementação de políticas de inserção dos trabalhadores de 50 a 65 anos no mercado de trabalho. Neste prisma, a política de inclusão do trabalhador em idade avançada passa a ser tratada não como uma ação em nome da promoção do envelhecimento ativo, mas como estratégia indispensável para o equilíbrio do sistema previdenciário.

A propósito do Pacto de Toledo, insta destacar que a União Europeia, ao contrário do Brasil, não optou por adotar uma política excludente de idade mínima, ao contrário, optou por um modelo de *soft law*, fomentado a prolongação da vida ativa através de fórmulas de aposentadoria flexível, contando com a decisão voluntária individual do

---

192 MONTERO, Pablo Páramo. **Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre:** um estudio comparado. OIT, 2014, p. 22.

193 El Pacto de Toledo renovado por cinco años. Revista 60 y más digital. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales – Inserso, n. 225, p. 6-7. Disponível em: http://www.revista60ymas.es/InterPresent1/groups/revistas/documents/binario/ses220lanoticia.pdf.

segurado. Esse modelo considera a heterogeneidade das trajetórias de trabalho de cada indivíduo, o que leva a criação de modelos múltiplos de aposentadoria[194].

A política de idade mínima, como estabelecida no Brasil, é restritiva, impondo uma condição instransponível para acesso ao benefício previdenciário, evitando o pagamento de novas aposentadorias, sendo uma política de controle excludente. Não deixa outra saída, ou se cumpre o requisito etário ou não se garante proteção social. A política adotada anteriormente, utilizando-se do fator previdenciário, ao contrário, era uma política inclusiva, que buscava convencer o indivíduo a se manter mais tempo em mercado de trabalho, especialmente, mais tempo contribuindo para o regime.

Vários sistemas europeus fixam uma idade de aposentadoria como idade mínima, mas como idade de referência. O que significa dizer que o implemento da idade de referência assegura o direito ao recebimento da aposentadoria em valor integral, enquanto a aposentadoria antecipada gera um cálculo menos favorável ao trabalhador, como também ocorria no Brasil a incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição.

Em pesquisa realizada pela Associação Internacional de Seguridade Social – AISS em parceria com a Social Security Administration – SSA constatou-se que uma porcentagem significativa dos 174 países pesquisados apresentava outras modalidades de aposentadorias, além da aposentadoria por idade, possuindo outras alternativas de jubilação que flexibilizam os requisitos de idade (aposentadoria antecipada), admitindo uma saída antecipada, em idade inferior à idade de referência estabelecida. Do mesmo modo, também verificou-se modelos que flexibilizavam o período de tempo de contribuição exigido (aposentadoria parcial), permitindo a saída antecipada do mercado de trabalho. O que demonstra que a experiência internacional apresenta medidas alternativas de saída do mercado de trabalho, que melhor se adaptam às particularidades da trajetória dos indivíduos, ainda que, nas duas hipóteses, essas flexibilizações venham acompanhadas de penalidades que usualmente diminuem o valor dos benefícios pagos[195].

---

194 PÉREZ, José Luis Monero. **Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores**. Granada: Editorial Comares, 2013, p. 109-111.

195 SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social Security programs throughout the world: Europe**, 2014. Washington: SSA, 2014. Disponível em: https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf e **Social Security programs throughout the world: The Americas**, 2015. Washington: SSA, 2015. Disponível em: https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/ssptw15americas.pdf.

Para ilustrar essa premissa, em 2007[196], o governo espanhol introduziu uma reforma previdenciária objetivando a prolongação voluntária da vida laboral do trabalhador, rechaçando as políticas que apregoavam a redução da proteção social como medida persuasiva de controle social dos trabalhadores mais velhos[197]. Ao invés de adotar políticas de dificultassem o acesso ao benefício de aposentadoria ou diminuíssem o seu valor, o país optou pela adoção de políticas mais inclusivas que oferecessem ao trabalhador vantagens para sua permanência em atividade, instituindo vantagens no cálculo do benefício para os trabalhadores que prolongassem a sua vida profissional, adiando a aposentadoria.

Nesse modelo, reconhecidamente o Estado admitia que as políticas mais severas que somente visavam evitar a aposentadoria precoce sem garantir segurança econômica aos idosos poderia levar diversos trabalhadores em idade avançada a demandar os serviços assistenciais, aumentando os índices de pobreza e exclusão social, culminando em uma política social desequilibrada[198].

O país, seguindo as orientações fixadas no Pacto de Toledo, em 2013, instituiu por meio da Lei 23/2013[199], o Fator de Sustentabilidade, estabelecendo uma relação automática entre a quantia das novas pensões e o aumento observador da esperança média de vida. O coeficiente se assemelha ao fator previdenciário, adotado pelo Brasil no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, atuando como um fator redutor no cálculo do benefício para aqueles trabalhadores que querem sair do mercado de trabalho antes de implementar a idade mínima exigida na legislação.

Desse modo a aposentadoria na Espanha, neste ano, tem como idade de referência 65 anos de idade. Contudo, o trabalhador pode aposentar-se antecipadamente com dois anos a menos que a idade de reforma, desde que tenha um período mínimo de contribuição efetiva de 35 anos. Admite-se, também, valorizando a questão do mercado de trabalho para trabalhadores idosos, a aposentadoria antecipada aos 61 anos e 8 meses aos trabalhadores que estão em situação de desemprego involuntário, desde que comprovado 33 anos de contribuição e a inscrição do trabalhador como

196 Ley 40/2007.

197 PÉREZ, José Luis Monero. **Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores**. Granada: Editorial Comares, 2013, p. 72.

198 PÉREZ, José Luis Monero. **Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores**. Granada: Editorial Comares, 2013, p. 76.

199 ESPANHA. Lei 23/2013, de 23 de dezembro de 2013, regula o fator de sustentabilidade e o índice de revaloração do sistema de pensões da Seguridade Social.

candidato a vaga de emprego pelo menos nos seis meses imediatamente anteriores à data do pedido de aposentação[200].

Em mesma medida caminhou a Itália: o país em 1995 passou por reformas previdenciária contínuas que endureceram, gradualmente, as regras de concessão de aposentadorias. Entre 1995 e 2016, o legislador italiano alterou 11 vezes as regras de aposentadoria, elevando a idade de referência e também o tempo de contribuição para acesso ao benefício. Estabelecendo uma elevação gradual da idade até alcançar 67 anos, para homens ou mulheres[201].

Contudo, os estudos realizados no país, no decorrer desse período de reformas acabou por concluir que a reforma previdenciária focada apenas no aumento da idade de acesso ao benefício trouxeram consequências negativas ao sistema, que foram assim enumeradas: (a) imobilismo do mercado de trabalho, uma vez que a permanência prolongada do trabalhador idoso no mercado de trabalho acabou por impedir e/ou dificultar o acesso da população mais jovens aos postos de trabalho; (b) a saída não gradual de idosos do mercado de trabalho não permitiu uma troca efetiva de experiência com os trabalhadores mais jovens, perdendo-se assim uma das grandes vantagens que tem esse grupo de trabalhadores no mercado de trabalho; (c) a maior permanência no mercado de trabalho dos trabalhadores idosos acabou provocando uma diminuição na produtividade, em razão da mais dificuldade de assimilação dos novos processos tecnológicos por partes destes trabalhadores[202].

Nesse cenário, a Itália passou a tomar medidas para tornar o acesso às aposentadorias mais flexível. De início, o Decreto Legislativo 148/2015 facultava às empresas a redução das horas de trabalho dos trabalhadores idosos, abrindo postos de contração para trabalhadores mais jovens. Além de permitir uma aposentadoria antecipada a esses trabalhadores, que poderiam, então, cumular o pagamento de uma aposentadoria parcial

---

200 Informações detalhadas sobre o sistema previdenciário espanhol podem ser consultadas na página oficial do governo: http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963.

201 LUDOVICO, Giuseppe. **Mudanças Demográficas e Reformas da Aposentadoria na Itália.** Texto apresentado no Seminário Internacional: experiências na Previdência Social, realizado em 14 de março de 2016 na Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/14-03.17/GiuseppeLudovicoMUDANASDEMOGRFICASEREFORMASDAAPOSENTADORIANAITALIAdefinitivo.pdf.

202 LUDOVICO, Giuseppe. **Mudanças Demográficas e Reformas da Aposentadoria na Itália.** Texto apresentado no Seminário Internacional: experiências na Previdência Social, realizado em 14 de março de 2016 na Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/14-03.17/GiuseppeLudovicoMUDANASDEMOGRFICASEREFORMASDAAPOSENTADORIANAITALIAdefinitivo.pdf.

com o salário recebido em decorrência da jornada reduzida de trabalho. Estabelecendo, por fim, a idade de referência de 67 anos para aposentadoria, admitindo, contudo, a antecipação do benefício para os trabalhadores que implementam 63 anos de idade, estabelecendo, contudo, uma redução de 5% no valor bruto devido ao trabalhador a cada ano antecipado.

Contudo, mesmo com essas flexibilizações o sistema ainda apresentava diversos problemas, registrando-se um aumento do empobrecimento da população e aumento dos riscos sociais[203]. Razão pela qual, a última reforma italiana, promovida em 2019, admite a aposentadoria antecipada e integral aos 62 anos de idade, desde que o trabalhador possuía 38 anos de contribuição[204]. Aqui registre-se que a regra instituída na Itália em muito se assemelha a fórmula que era adota no Brasil, nos termos da Lei 13.183/2015, que admitia a aposentadoria por tempo de contribuição, sem incidência do fator previdenciário aos trabalhadores que, somando tempo e contribuição e idade, atingissem a pontuação de 96 pontos, se homem, e 86, se mulher, respeitado o tempo de contribuição exigido nessa modalidade de 35 anos para homens e 60 anos para mulheres.

O sistema italiano também, a partir de 2019, passa a admitir outras modalidades de aposentadoria antecipada, permitindo a jubilação aos 63 anos, sem qualquer penalização no cálculo, aos trabalhadores que estiverem desempregados (seguindo a orientação já adotada na Espanha, que atrela as políticas previdenciárias com as realidades do mercado de trabalho), bem como aos trabalhadores que são portadores de deficiências, trabalham com atividades penosas ou atuam como cuidadores, desde que, em todas as hipóteses, comprovem o implemento de 30 anos de contribuição. A mulheres também podem gozar de aposentadoria antecipada, aos 58 anos e 7 meses de idade, desde que comprovem 41 anos de contribuição[205].

O modelo europeu demonstra, portanto, que o simples aumento da idade de aposentadoria é uma medida inadequada ao próprio sistema de previdência social. De fato, como já afirmado neste trabalho, em uma primeira vista parece ser a resposta ideal para um cenário de envelhecimento populacional em que expectativa de vida dos indivíduos tem crescido gradualmente, contudo, é uma medida pouco coerente

---

203 SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Crise, trabalho e financeirização da Previdência Social na Itália e no Brasil.** Revista SER Social. Brasília, v. 18, n. 39, p. 4047-443, jul.-dez./2016, p. 425/429.

204 ITÁLIA. Decreto Lei 4, de 28 de janeiro de 2019.

205 Informações detalhadas sobre o sistema de aposentadorias antecipadas na Itália podem ser obtidas na página oficial do governo: https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50302.

com as necessidades do mercado de trabalho, onde se fazem necessárias soluções mais complexas e flexíveis.

Permitir às pessoas mais liberdade de escolha em relação ao momento da aposentadoria é um bom ponto de partida para reforma de políticas públicas. O desafio, naturalmente, é combinar maior flexibilidade da aposentadoria com a indispensável estabilidade financeira, de modo a garantir a sustentabilidade do sistema. Nesta perspectiva, parece mais coerente com a realidade do mercado de trabalho moderno e com o cenário já enfrentado pelos países europeus, que há muito lidam com o fenômeno do envelhecimento populacional, a adoção de um modelo de aposentadoria gradual, semelhante com o modelo que já era adotado no Brasil, onde se possa trabalhar com um referencial de idade condizente com a expectativa de vida do pais, associado à alternativas que levem em conta o tempo de contribuição do segurado, o tipo de atividade por ele exercida e as necessidades do mercado de trabalho, permitindo-se a aposentação antecipada, ainda que o cálculo do benefício sofra algum prejuízo nesta antecipação.

Não se pode perder de vista, igualmente, uma vez reconhecida a inevitável interpelação entre previdência e trabalho, que existem várias opções de ajuste de políticas que podem ser adotadas para incentivar longos anos de trabalho. De um lado, as empresas podem ser incentivadas a manter em seus quadros trabalhadores com idade avançada, com algum benefício fiscal na adoção da prática. Lado outro, os trabalhadores podem receber incentivos econômicos capazes de mobilizar o trabalhador a se manter no mercado de trabalho em troca de benefício previdenciário mais generoso, que possa lhe render melhor condição futura.

Poderiam, igualmente, ser adotadas políticas graduais, como as adotadas na Espanha, que permitam a redução da jornada de trabalho dos trabalhadores em idade avançada, permitindo o pagamento de uma aposentadoria parcial cumulada com salário referente à jornada reduzida. Desse modo, os riscos de manutenção desse trabalhador no mercado de trabalho seriam minimizados, permitindo, ainda, a troca de experiência entre profissionais mais jovens e mais experientes, o que traria ganho para o sistema laboral como um todo. Em um plano teórico, esse modelo permitiria conciliar as exigências de flexibilidade e proteção dos trabalhadores idosos, reduzindo, ao mesmo tempo, o impacto do pagamento de aposentadoria longas no sistema previdenciário.

Em mesma medida, a experiência estrangeira nos traz clara a necessidade de adequação das políticas previdenciárias e trabalhistas, sugerindo que a política de

postergação do acesso à aposentadoria para atingir o seu objetivo de equilíbrio do orçamento previdenciário deve estar acompanhada de políticas inovadoras no mercado laboral de modo a garantir: (a) a empregabilidade do trabalhador acima de 50 anos de idade; (b) a integração segura deste segmento de trabalhadores no mercado de trabalho, com políticas de saúde ocupacional que reduza o contingente alarmante de benefícios por incapacidade; (c) a oferta de métodos múltiplos de aposentadoria que possam se adaptar melhor à diversidade das trajetórias laborais dos indivíduos.

Conclusões

Convivemos com diversos novos riscos sociais, decorrentes de mudanças do mercado de trabalho e da organização das famílias, convivemos, assim, com a precarização dos postos de trabalho, aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, aumento da população idosa, transformações nas estruturas familiares, novas formas de organização de trabalho. Todas essas alterações sociais demandam a adaptação das políticas de proteção social, a fim de que passem a abarcar esses novos riscos.

Em direção oposta, contudo, a política de aposentadoria por idade mínima amplia e potencializa esses riscos. Essa política de austeridade tem um efeito paradoxal de reduzir o gasto no orçamento previdenciário ao mesmo tempo em que incrementa os riscos e as necessidades sociais, resultando em uma incontestável política de retrocesso social, afetando sensivelmente os objetivos fundamentais da República de combate à pobreza e de redução das desigualdades regionais e sociais. Resultando no desvirtuamento dos objetivos da Seguridade Social prescritos na Constituição Federal, o que culmina em resultados negativos em todos os sistemas da Seguridade Social, especialmente o sistema previdenciário e assistencial.

Além da incompatibilidade da política com o texto constitucional, verificou-se a inadequação da política pública previdenciária às realidades do mercado de trabalho, o que culminará com o aumento dos níveis de desproteção, implicando em aumento dos gastos com serviços sociais e com pagamento de benefícios por incapacidade, redução do número de contribuintes previdenciários e incremento nos gastos com benefícios de natureza assistencial.

Em mesma medida, demonstrou-se o descompromisso da política com as balizas internacionais de direito previdenciário, apresentando que o desenho de uma política previdenciária em franco descompasso com os princípios que norteiam os sistemas de proteção social internacionais pode resultar em um profundo agravamento dos riscos sociais, produzindo uma norma contraproducente, na medida em que, ao invés de oferecer a proteção social dela esperada, culmina por agravar os riscos sociais que terão de ser cobertos e reparados pelo próprio sistema de seguridade social.

Não se pode deixar de notar uma dissonância cognitiva no discurso que apregoa uma política de aposentadoria tardia desacompanhada de políticas de empregabilidade para o grupo de trabalhadores que será afetado pela extensão da vida laboral. Decerto, tão grave quanto a aposentadoria precoce é o desemprego dos indivíduos acima dos

50 anos de idade. Isto porque, além de interromper a contribuição previdenciária, dificultando o implemento dos requisitos de elegibilidade para a aposentadoria, a ausência de fonte de renda, neste período da vida, compromete a sobrevivência do indivíduo, expondo-o a diversos riscos sociais que, inevitavelmente, terão de ser cobertos e reparados pelo próprio sistema de seguridade social.

É importe destacar que a medida de idade mínima, pautada em critérios econômicos, em uma visão exclusivamente fiscalista de perseguir um equilíbrio nas contas públicas, se descuidou do cenário concreto em que a política é realizada. Em nenhum momento, durante a tramitação da reforma, nem mesmo após a efetivação das novas políticas previdenciárias, levou-se em conta o tema da empregabilidade do trabalhador em idade avançada. Assumiu-se a premissa de que a redução de gastos imediatos seria suficiente para a atingir o equilíbrio orçamentário esperado, sem considerar o custo que poderia também advir da medida.

Tampouco o Estado preocupou-se em ampliar o debate na sociedade, estruturando a política previdenciária sem nem mesmo envolver as empresas privadas neste esforço fiscalista. Em nenhum momento se considerou a necessidade de implementação de medidas de incentivo à manutenção do emprego dos trabalhadores acima de 50 anos de idade, de requalificação profissional ou de medidas preventivas de adequação do ambiente de trabalho às necessidades físicas destes trabalhadores. Assim, repetindo o erro apontado na experiência europeia mencionado no terceiro capítulo deste trabalho, a política pública foi estabelecida sem considerar todos os atores e cenários envolvidos, o que culminará no insucesso da medida a longo prazo.

De fato, as reformas previdenciárias ideologicamente orientadas pela suposta insustentabilidade do modelo de bem-estar social, incapazes de conciliar o princípio da Justiça Social com o princípio do equilíbrio financeiro-atuarial, acabam por potencializar os riscos sociais, ampliando o nível de desproteção da população, que se afasta do sistema – ou por opção, ou por incapacidade contributiva. Afetando, assim, a arrecadação do sistema previdenciário e o orçamento do sistema assistencial.

As considerações aqui apresentadas permitem compreender a inadequação da política previdenciária de idade mínima para aposentadoria. No mercado formal, se vê o despreparo para a inclusão do trabalhador em idade avançada, o que traz consigo o aumento do adoecimento e dos acidentes de trabalho, aumento do desemprego e da vulnerabilidade social, o que, por sua vez, termina por ampliar a demanda por benefícios de caráter assistencial e fomentar o mercado informal, expondo um maior número de indivíduos à desproteção previdenciária.

De modo que a política de fixação de idade mínima para aposentadoria no RGPS ao invés de garantir segurança nos casos de risco social, o que seria a finalidade de qualquer norma de proteção social, está criando necessidades e potencializando os riscos, trazendo perdas a toda sociedade. Isto porque o caminhar rumo à implementação de uma política de proteção social exige uma análise mais abrangente do sistema de Seguridade Social, com fidelidade aos seus princípios norteadores, inclusive as normas de direito internacional e em sintonia com a realidade do mercado de trabalho, sob pena de se fixarem regras previdenciárias que produzirão maior desestabilização do sistema.

A política de idade mínima para aposentadoria no RGPS, fixada como o único meio de acesso ao benefício de aposentadoria, é resultado de um processo cego e surdo para as suas consequências, ou seja, encara o direito previdenciário apenas como um custo, buscando apenas a redução da despesa em um curto prazo, sem analisa a previdência social na perspectiva de política de proteção social, que deve, então, ser analisada na perspectiva da gestão do risco, de ações afirmativas, de políticas de Estado includentes e educativas.

As reformas são realizadas sobre uma análise econômica superficial, não abrangente, apenas em um cálculo preliminar de receitas e gastos, desconsiderando as diversas consequências e efeitos que a política pode gerar e impactar neste fluxo, como o aumento da despesa com benefício assistencial e com pagamento de benefício por incapacidade, queda na arrecadação previdenciária, aumento da demanda por serviços sociais como seguro desemprego e reabilitação profissional. Esquecendo, assim, que a previdência social além de garantir a proteção social, visa atender aos objetivos estruturantes desta República, contribuindo para a distribuição de riquezas, para a circulação de receitas na economia e, também, para promover uma estabilidade social abrangente, contribuindo para a diminuição da violência, da fome, da doença e da precarização do trabalho.

Essa desvinculação da política previdenciária do seu objetivo estruturante, a segurança social, fomenta a precarização do trabalho, o assistencialismo, a insegurança econômica, a estagnação da economia, o endividamento social e a desconexão da população com seus representantes, pois são ações que não refletem as demandas e anseios da sociedade, conduzidas em um processo sem qualquer interlocução com a população[206]. Assim, contribuindo para o agravamento da questão social e da regressão das políticas sociais públicas.

[206] Em tese de doutorada em que pesquisava a relação entre mercado de trabalho e a previdência social, Maria

A política de idade mínima se revela uma política que resulta em incremento das desigualdades sociais, dos processos de vulnerabilização, da pobreza e da instabilidade social. Promovendo, ainda, no ambiente de trabalho, o exponente crescimento dos riscos, obrigando o indivíduo a trabalha para além de suas forças, sem opção alternativa de sobrevivência. Alçando o desemprego e os acidentes de trabalho a números alarmante, considerando o mercado de trabalho despreparado e excludente que caracteriza o mercado brasileiro.

O Brasil vive um cenário desafiador, que coloca em discussão a fundamentalidade dos direitos sociais, que não colocados como matéria econômica, e não como compromisso social estruturante da constituição da nossa nação. O desafio para os próximos anos é incrementar o debate público sobre o tema e monitorar de forma diligente os resultados sociais da nova política, de modo a conseguir reverter o quadro de desproteção que ameaça se consolidar nos próximos anos.

Lúcia Lopes da Silva denuncia que a previdência social é uma das políticas sociais no Brasil mais impermeáveis ao controle democrático. SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil.** Tese de doutorado. Brasília: UnB, 2011, p. 124.

Referências bibliográficas

AFONSO, Luís Eduardo; FREIRE, Diego Rojo. **Are the contributions rates of the Social Security General Regime (RGPS) sufficient? An actuarial study for retirement by length of contribution and survivors benefits**. Revista Brasileira de Risco e Seguro, vol. 11, n. 19, p. 1-24, 2015.

ASSIS, Armando de Oliveira. **Em Busca de uma Concepção Moderna de Risco Social.** Revista de Direito Social, v. 14, p. 149-173, abr./jun. 2004.

AYUSO, Mercedes.; BRAVO, Jorge Miguel; HOLZMANN, Robert. **Addressing Longevity Heterogeneity in Pension Scheme Design and Reform**. Bonn: IZA - Institute for the Study of Labor Discussion Paper, n. 10378, 2016.

AZEVEDO, Heliane Gomes de e JEUNON, Ester Eliane. **Sociedade Pós-Moderna e Mercado de Trabalho: implicações para a inserção do idoso**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; SANTOS, André Luiz Passos; KNUDSEN, Ricardo; EARP, Henrique Sá. **O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – IE/UNICAMP. Nota do Cecon, n. 7, agosto de 2019. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/O_mito_docusto_fiscal_e_da_regressividade_da_aposentadoria_por_tempo_de_contribuicao.pdf

BEAUVOIR, Simone de. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a outra modernidade.** Trad: Sebastião Nascimento. 34ª ed. São Paulo: 2010.

Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 23, n. 12. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/beps18.12.pdf.

Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 24. n. 10. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/12/Beps102019_trab_Final__PORTAL_atualizado.pdf

Boletim Estatístico da Previdência Social, volume 25, n. 2, de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020_trab_Final_portal.pdf >

BOSCHETTI, Ivanete, SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 87, p. 25-57, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios.** Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30. Brasília: MPS, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Evolução recente da proteção previdenciária e seus Impactos sobre o nível de pobreza**. Informe de Previdência Social 2015.

BRASIL. STF. ARE 639.337/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 23.8.2011.

BRASIL. Tesouro Nacional**. Aspectos Fiscais do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial**. Brasília, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. *In* BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.), Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele; KANSO, Solange. **Saída do mercado de trabalho: qual é a idade?** Boletim de Mercado de Trabalho – conjuntura e análise, Rio de Janeiro, v. 1, p. 19-28, 2012.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. **Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho**? In: **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CANOTILHO, José Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO JÚNIOR, José Cardoso. **Do planejamento democrático ao planejamento burocrático**. In: **A Constituição Golpeada 1988-2018**. CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido.** Trad. Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2005.

COOKE, Martin. **Policy changes and labour force participation of older workers: evidence from six countries**. Canadian Journal on Aginn, ed. 25, v. 5, p. 387-400, 2006. Dísponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17310459.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Direitos humanos e direitos sociais: interpretação evolutiva e segurança social**. Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social, São Paulo, v.1, n. 1, p. 117-135, jan./jun. 2006.

Corte IDH, caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile, sentença de 26 de setembro de 2006. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/7172fb59c130058bc5a96931e41d04e2.pdf.

COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e Velhice: direito ao trabalho e à seguridade no processo e envelhecimento**. Curitiba: Juruá, 2016.

COSTA, Marco Aurélio. **Ditos e não ditos sobre o território na Constituição Federal**. In: **A Constituição Golpeada 1988-2018**. CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Impacto fiscal da demografia da Previdência Social**. Texto para discussão 2291. Rio de Janeiro: IPEA, abr/2017.

DELGADO, Guilherme Costa. **Finanças públicas sob o enfoque distributivo**. In: **A Constituição Golpeada 1988-2018**. CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

DELGAGO, Guilherme C.; QUEIRNO, Ana Carolina; RANGEL, Leonardo e STIVALI, Matheus. **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004).** Texto para discussão 1161. Brasília: IPEA, 2006.

DIAS, Elizabeth Costa (org). **Doenças relacionadas ao trabalho: manual de procedimentos para os serviços de saúde.** Ministério da Saúde do Brasil, Organização Pan-Americana da Saúde no Brasil. Colaboradores Idelberto Muniz Almeida et al. - Brasília: Ministério da Saúde do Brasil, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. *In*: Lua Nova- Revista de Cultura e Política n. 24. São Paulo, CEDEC, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana**. In: COELHO, Vera Schattan. (Org.). A Reforma da Previdência Social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana**. In: COELHO, Vera Schattan. (Org.). A Reforma da Previdência Social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FAGNANI, Eduardo (coord.). **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017.

FAGNANI, Eduardo. **Seguridade Social como ponto fora da curva do capitalismo brasileiro**. In: **30 anos da Constituição Federal Brasileira: Notas para um obituário precoce**. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2018.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Previdência Social: conflitos e consensos**. In: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social, n. 11, jul.-dez./2002. Brasília: SER Social UnB, 2002.

FERREIRA, Lauro César Mazetto. **Seguridade Social e Direitos Humanos**. São Paulo: LTR, 2007.

FLEURY, Sonia; ALVES, Rosângela. **Reforma previdenciária no Brasil em três momentos**. Rio de Janeiro: RAP, v. 38, n. 6, p. 979-1022, nov./dez. 2004.

Folha de São Paulo. Informalidade supera 50% em 11 estados do país. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/informalidade-atinge-recorde-em-19-estados-e-no-df-diz-ibge.shtml

FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2010.

GENTIL, Denise Lobato. **Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019.** Nota Técnica ANFIP n. 1, julho de 2019.

GIAMBIAGI, Fábio e AFONSO, Luís Eduardo. **Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro.** Revista Brasileira de Economia, vol. 63, n. 2, Rio de Janeiro, p. 153-179, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio. **As muitas reformas da Previdência Social**. Rio de Janeiro: PUC/ RJ, 1997.

GILLION, Colin; TURNER, John; BAILEY, Clive e LATULIPPE, Denis. **Social security pensions: development and** reform. Geneva: OIT, 2000.

GOMES, Patricia Silva. **Envelhecimento populacional e suas consequências no mercado de trabalho e nas políticas públicas de emprego no Brasil**. São Paulo: PUC/SP, 2014.

GRAGNOLATI, Michele; JORGENSEN, Ole Hagen; ROCHA, Romero e FRUTTERO, Anna. **Growing old in an older Brazil: implications of population aging on growth, poverty, public finance and service delivery**. Washington: The World Bank, 2011.

GUILLEMARD, Anne Marrie. **Les défis du viellissement,** âge**, emploi, retraite, perspectives internationales**. 2. ed. Paris: Armand Colin, 2010.

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim; COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada**. In: CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea; 2013.

GUSSOLI, Felipe Klein. **Dez parâmetros básicos de atuação da Administração Pública segundo os tratados internacionais de direitos humanos**. Revista Digital de Direito Administrativo. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP. Universidade de São Paulo – USP, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v6i2p46-70.

HAGEMANN, Robert. P.; NICOLETTI, Giuseppe. **Population ageing: Economic effects and some policy implications for financing public pensions**. OCDE Economic studies n. 61. Paris, 1989. Disponível em: https://www.oecd.org/eco/growth/35379092.pdf.

https://www.brasildefato.com.br/2019/05/21/previdencia-veja-onde-a-idade-minima-proposta-e-maior-que-a-expectativa-de-vida/

IBGE – Taxa de fecundidade no Brasil. Disponível em: https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-fecundidade-total.html.

IBGE. **Estudos & Pesquisa: informações demográficas e socioeconômicas**, Séries Relatórios Metodológicos, v.40, n.30, Rio de Janeiro, 2013.

IBGE. Síntese de indicadores sociais uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2016.

IBGE. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil.** Rio de Janeiro, 2018.

IBGE. **Tábuas Abreviadas de Mortalidade por Sexo e Idade: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.** Rio de Janeiro, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 23ª ed. Niterói: Editora Impetus, 2018.

JACCOUD, Luciana. **Sob o risco da desproteção social: a reforma da previdência e seus impactos na assistência social**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2017.

JOLIVET, Annie e LEE, Sangheon. **Employment conditions in an ageing world: Meeting the Working time challenge**, Genebra, 2004.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria Especial: teoria e prática**, Curitiba: Juruá Editora, 2018.

LEICHSENRING, Alexandre R. **Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família**. In: CASTRO, Jorge Abraão de, MODESTO Lúcia (Orgs.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios, v. 1. Brasília: Ipea; 2010.

LIMA, Flaviano e MARTINEZ, Luciano. **A Reforma Previdenciária em face do princípio da vedação ao retrocesso social**. Revista dos Tribunais. Vol. 6. Ano 108, p. 257-286. São Paulo: Ed. RT, agosto 2019.

LIMA, Javert de Souza. **Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 9, p. 128-130, out./1957.

LUDOVICO, Giuseppe. **Mudanças Demográficas e Reformas da Aposentadoria na Itália.** Texto apresentado no Seminário Internacional: experiências na Previdência Social, realizado em 14 de março de 2016 na Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/14-03.17/GiuseppeLudovicoMUDANASDEMOGRFICASEREFORMASDAAPOSENTADORIANAITALIAdefinitivo.pdf

LUHMANNN, Niklas. **Sociologia del riesgo**. Trad. J. Torres Nafarrate y outros. México: Universidad Iberoamericana y Universidad de Guadalajara, 1992.

MARINHO, Alexandre; CARDOSO, Simone de Souza; ALMEIDA, Vívian Vicente de. **Envelhecimento populacional e gastos com saúde no Brasil. Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho**? In: **Novo Regime Demográfico: uma nova relação**

entre população e desenvolvimento? Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MATIJASCIC, Milko. **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil.** Tese de doutorado. Campinas: Unicamp – Instituto de Economia, 2002.

MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen J.; RIBEIRO. José Olavo L. **Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional**. In: Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: Unicamp – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, n. 7, set/dez 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira, **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 10ª ed, São Paulo: Malheiros, 1998.

MENEU, Robert; DEVESA, Enrique; DEVESA, Mar; DOMÍNGUEZ, Imaculada; ENCINAS, Borja. **Adjustment mechanisms and intergenerational actuarial neutrality in pensions reforms**. International Social Security Review, vol. 69, p. 87-107, 2016.

MONTERO, Pablo Páramo**. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre: um estudio comparado**. OIT, 2014.

MOSTAFA, Joana; THEODORO, Mário. **Desproteção Social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano**. In: Boletim do Legislativo 65. Brasília: Senado Federal, jun./2017.

NÉRI, Marcelo. **Os anos 90 e a terceira idade**. Revista Conjuntura Econômica - Temas Sociais, vo. 58, n. 8, ago. 2004.

NÚCLEO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS - NAP/Universidade Federal Fluminense. **Avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC.** In: VAITSMAN, Jeni e SOUSA, Rômulo Paes. Avaliação de Políticas e Programas do MDS: Resultados Bolsa Família e Assistência Social. Brasília, SAGI/MDS, 2007.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; PASINATO, Maria Tereza de Marsillac. **Reforma estrutural da Previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade**. Texto para discussão 690. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

PANTOJA, Gabriela Silvestrin. **Previdência – simulações e impactos sobre a desigualdade de renda.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação

em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE/UnB. Brasília: UnB, 2010. PENAFIERI, André Carvalho e AFONSO, Luís Eduardo. **O impacto da mudança da regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do INSS: o fator previdenciário é atuarialmente justo?** Revista Economia Aplicada, vol. 17, n. 4, Ribeirão Preto, p. 667-694, 2013.

PÉREZ, José Luis Monero**. Ciudadanía y Derechos de Las Personas Mayores**. Granada: Editorial Comares, 2013.

PESSOA, Marcelo de Sales. **Aposentadoria por invalidez no Brasil: evolução e projeção**. In**: Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Ana Amélia Camarano (org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas**. Indaiatuba: Editora Max Limonade, 1999.

PIRES, Manoel Carlos de Castro; LIMA JÚNIOR, Arnaldo Barbosa. **Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT**. Mercado de trabalho: conjuntura e análise, Brasília, v. 20, n. 56, p. 51-66, fev. 2014.

PIRES, Renato Barth. **Princípios constitucionais gerais e seguridade social: aplicações práticas**. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Ano XXVI, nº 126, jul./set. 2015.

RAWLS, John. **A Theory of Justice.** Cambridge-Mass.: Havard University Press, 1976.

ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. **Princípio Constitucional da Igualdade**. Belo Horizonte: Jurídicos Lê, 1990.

SAGUÉS, Nestór Pedro**. Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. Estudios constitucionales**. Santiago, vol. 8, n. 1, 2010.

SALVADOR, Evilásio**. Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SARLET, Ingo W**. A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SAVARIS, José Antonio e ROCHA, Daniel Machado da. **Direito Previdenciário: fundamentos de** interpretação e aplicação. Curitiba: Alteridade, 2019.

SAVARIS, José Antonio. **Princípio da precaução, proteção previdenciária e prova pericial.** Curitiba, 28 set. 2012. Disponível em: https://www.joseantoniosavaris.com.br/principio-da-precaucao-protecao-previdenciaria-e-prova-pericial/. Acesso em: 22 abril 2020.

SAVARIS, José Antonio. **Princípio da primazia do acertamento judicial da relação jurídica de proteção social.** Revista NEJ – Eletrônica, vol. 17, n. 3, p. 419-437, 2012.

SCHUSTER, Diego Henrique e VAZ, Paulo Afonso Brum. **O princípio da prevenção nos benefícios por incapacidade**. Revista JurisFIB. Reflexões sobre o direito. Vol. IX, n. 9, 2018.

SCHUSTER, Diego Henrique**. Aposentadoria especial: entre o princípio da precaução e a proteção social**. São Paulo: LTr, 2016.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil.** Tese de doutorado. Brasília: UnB, 2011.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Crise, trabalho e financeirização da Previdência Social na Itália e no Brasil.** Revista SER Social. Brasília, v. 18, n. 39, p. 4047-443, jul.-dez./2016.

SILVEIRA FG, JACCOUD L, MESQUITA AC, Natalino MA. **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea; 2016 (Nota Técnica n. 31).

SIMÕES, Alexandre Maciel. **O controle de convencionalidade na lei orçamentária para a garantia de Políticas Públicas dos Direitos econômicos, sociais e culturais pela via de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental**. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas I. Coord.: BOAS, Regina Vera Villas; SCHNEIDER, Yuri; e XIMENES, Julia Maurmann. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Social Security programs throughout the world: The Americas, 2015. Washington: SSA, 2015. Disponível em: https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/ssptw15americas.pdf

SOMAVIA, Juan. **An inclusive society for an ageing population: the employment and social protection challenge**. OIT. Documento apresentado na segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, nos dias 8 a 12 de abril de 2002 em Madrid. Disponível em: https://www.social-protection.org/gimi/ShowRessource.

action;jsessionid=IUWHQ-Nj4_3luXe2v1r7tIcoqsuPSXjg5jFEoOqwdUxB8IRGAKp5!-1463413688?id=7942.

SOUZA, Filipe Costa de. **A heterogeneidade da mortalidade da população brasileira e aspectos distributivos na previdência social: uma análise atuarial da proposta de idade mínima de aposentadoria.** Revista de Administração Pública e Gestão Social, vol. 10, n. 1, Universidade Federal de Viçosa. 2018.

SOUZA, Márcia Teixeira de. **O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais**. São Paulo. Lua Nova, n. 58, 2003.

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social Security programs throughout the world: Europe**, 2014. Washington: SSA, 2014. Disponível em: https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf

STAUBLI, Stefan; SWEIMÜLLER, Josef. **Does raising the early retirement age increase employment of older workers?** Journal of Republic Economics, Elsevier, v. 108, p. 17-32, 2013.

SUPERTI, Luiz Henrique Ferreira C.; WU, Helen e CRUZ, Paloma Soares Novello. **Estimativa da economia governamental advinda do emprego do fator previdenciário.** Revista Gestão e Políticas Públicas. N. 2. 2º semestre 2011, p. 210-227.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

TONELLI, Maria José; ARANHA FILHO, Francisco José Espósito. **Envelhecimento da força de trabalho no Brasil, como as empresas estão preparando para conviver com equipes que, em 2040, serão compostas principalmente por profissionais com mais de 45 anos**? São Paulo: FGV/PwC, 2013.

VITA, Álvaro de. **Liberalismo Igualitário, sociedade democrática e justiça internacional.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos**. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon; IBAÑES, Nelson (Orgs.). Proteção Social: Dilemas e Desafios. São Paulo: Hucitec, 2005.

ZUBA, Thais M. Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013.