

## A PREVIDÊNCIA NOS 90 ANOS DA LEI ELOY CHAVES O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE

Sandro Glasenapp Moraes<sup>1</sup>

Sumário: 1. Introdução. 2. Sustentabilidade como princípio jurídico. 3. Sustentabilidade previdenciária. 3.1. A previdência social e as dimensões da sustentabilidade. 3.1.1. Dimensão econômica. 3.1.2. Dimensão social. 3.1.3. Dimensão ética. 3.1.4. Dimensão ambiental. 3.1.5 dimensão jurídico-política. 4. Considerações finais.

Resumo: Ao completar 90 anos a previdência social se mostra como um dos mais importantes, se não o mais importante, programa social do estado brasileiro. Com este amadurecimento surge a necessidade de se pensar para o futuro, garantindo a sustentabilidade da previdência social. No presente artigo pretende-se apontar as principais diretrizes para pensar a previdência social de um modo sustentável, visando seu fortalecimento e manutenção como importante política pública para as gerações futuras.

Palavras-chave: Previdência social; sustentabilidade, sustentabilidade previdenciária.

### 1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira chega aos seus 90 anos como um dos principais programas sociais do país. Em 2011, o Regime Geral de Previdência Social mantinha o pagamento de 28 milhões de benefícios. Considerando-se a expressiva parcela da população dependente dos beneficiários da previdência social e os trabalhadores que efetuam a contribuição para recebimento futuro do benefício, tem-se um percentual significativo da população brasileira vinculada de alguma forma à previdência social. De fato, os últimos dados do IBGE, na PNAD 2011, comprovam a proteção previdenciária de 70% da população ocupada com idade entre 16 e 59 anos.

Para garantia da proteção social prevista na Constituição, a previdência social disponibiliza aos seus beneficiários um total superior a 21 bilhões de reais mensais.

Esta opulência nos números demonstra a elevada importância da previdência social, representada pelo Regime Geral de Previdência Social, no contexto social, político e econômico

---

<sup>1</sup> Advogado, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, especialista em Direito Previdenciário pela Universidade de Caxias do Sul e Escola da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul. [www.sandromoraes.adv.br](http://www.sandromoraes.adv.br) , [sgmoraes.adv@live.com](mailto:sgmoraes.adv@live.com)

brasileiro. Um programa social com tamanha importância deverá ser equacionado para manutenção no tempo, surgindo então o desafio da sustentabilidade previdenciária.

A sustentabilidade como princípio constitucional fundamental deverá orientar também a previdência social na sua formulação e desenvolvimento de modo que este programa social possa cumprir sua função social à luz da Constituição.

Neste artigo, se tratará de modo sintetizado as ideias básicas acerca da definição da sustentabilidade e o desafio de sua aplicação ao Regime Geral de Previdência Social.<sup>2</sup>

## 2. SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO JURÍDICO

A sustentabilidade é uma ideia presente nas mais variadas situações, utilizada como uma característica positiva para valorizar determinada conduta ou produto. Não obstante, a sociedade segue tentando compreender o conceito de sustentabilidade, um termo que permanece ambíguo e amplamente abusado.<sup>3</sup>

A difusão da sustentabilidade, se por um lado coloca a ideia nas grandes rodas de discussão, algo extremamente louvável, por outro lado, traz diversas concepções superficiais e equivocadas. Atualmente, o ato de uma empresa vincular sua imagem à sustentabilidade é garantia de valorização dos produtos e da própria marca. No entanto, esta abordagem ignora a complexidade do princípio da sustentabilidade, mormente em nosso país, formatado constitucionalmente como um Estado Social, no qual o valor sustentabilidade permeia todo o tecido constitucional.

Como adverte Veiga, não há resposta simples e muito menos definitiva à pergunta sobre “o que é sustentabilidade”, o que exige cuidado com os abusos cometidos com o uso da expressão.<sup>4</sup> Para o autor, a sustentabilidade é um novo valor, sem uma definição precisa, comparando-a à noção de justiça.

A sustentabilidade é, em realidade, um ideal de comportamento social e produtivo que visa a utilização dos recursos do planeta de forma eticamente responsável com os outros seres humanos, as demais espécies e as gerações futuras.

O Relatório Brundtland, publicado com o título de *Our Common Future*, traz a

---

<sup>2</sup> O presente artigo é baseado da dissertação de mestrado apresentada pelo Autor. MORAES, Sandro Glasenapp. Sustentabilidade Previdenciária. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, Porto Alegre, 2013, 134p.

<sup>3</sup> MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen; MEADOWS, Dennis. *Limits to Growth: The 30-year update*. Chelsea Green Publishing, White River, 2004.

<sup>4</sup> VEIGA, José Eli. *Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor*. SENAC, São Paulo, 2010, p. 20.

concepção moderna da sustentabilidade, onde esta passa a inter-relacionar não só a questão ambiental, mas outras questões, em especial a questão econômica e a questão social. O relatório, corretamente, apontou a interligação dos problemas ambientais, econômicos e sua correspondência com fatores sociais e políticos. Desta forma, os problemas não podem ser tratados separadamente, pois fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito.<sup>5</sup>

Baseada nesta premissa, o Relatório propôs o objetivo do desenvolvimento sustentável. Este desenvolvimento tomado em sentido amplo<sup>6</sup> não prescinde do crescimento econômico, reconhecendo que os problemas ligados à pobreza e ao desenvolvimento somente podem ser resolvidos se houver o crescimento econômico.<sup>7</sup>

O Relatório Brundtland assim definiu o conceito de desenvolvimento sustentável: “Desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.”<sup>8</sup> Esta definição contém dois conceitos chaves: o conceito de necessidades, em especial as necessidades básicas das populações pobres, que devem ser priorizadas, e o conceito das limitações impostas pelo estado atual da tecnologia e da organização social, e a capacidade do ambiente de atender as necessidades atuais e futuras.<sup>9</sup>

Com esta concepção, baseada no desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade ganha contornos de princípio jurídico. Isto porque as diversas conferências internacionais, voltadas para as soluções dos problemas ambientais, trazem em seus textos a definição de desenvolvimento sustentável como um objetivo comum a ser atingido, mediante legislação ambiental internacional. Em especial, o princípio 27 da Rio-92 faz um chamamento específico ao desenvolvimento de uma legislação internacional no campo do desenvolvimento sustentável.<sup>10</sup>

Com isso, os diversos ordenamentos jurídicos dos países participantes das conferências acabam por ser influenciados, e em alguma medida até mesmo orientados, pelos conceitos do desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável é reconhecido como princípio fundamental de direito,

---

<sup>5</sup>Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e desenvolvimento. *Nosso futuro Comum*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 1991, p. 40.

<sup>6</sup>Idem, p. 43.

<sup>7</sup>Idem, p. 44.

<sup>8</sup>Idem, p. 46.

<sup>9</sup>MIRJAM van Harmelen; MATTHIJS S. van Leeuwen; TANJA de Vette. *International Law of Sustainable Development: Legal Aspects of Environmental Security on the Indonesian Island of Kalimantan*, Institute for Environmental Security, Haia, 2005. Disponível em: <[http://www.envirosecurity.org/espa/PDF/IES\\_ESA\\_CS\\_Kalimantan\\_Legal\\_Analysis.pdf](http://www.envirosecurity.org/espa/PDF/IES_ESA_CS_Kalimantan_Legal_Analysis.pdf)> acesso em 20/03/2012.

<sup>10</sup>BOYLE, A.; FREESTONE, D. *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, 1999, p. 6.

em especial no direito ambiental internacional, mas ainda com divergências quanto a sua correta caracterização.

No âmbito brasileiro, a sustentabilidade é hoje um princípio jurídico fundamental consagrado na Constituição Federal de 1988. Muito embora o texto constitucional não mencione expressamente a sustentabilidade como valor ou princípio, esta posição pode ser facilmente extraída da interpretação de diversos dispositivos constitucionais. Neste ponto, vale repassar, ainda que resumidamente, a interpretação dos dispositivos constitucionais exposta por Freitas.<sup>11</sup>

A sustentabilidade já se manifesta como valor supremo da ordem constitucional ainda no preâmbulo, ao prever o desenvolvimento como um dos valores supremos da sociedade. Na sequência, no art. 3º, fica estreme de dúvidas que o desenvolvimento preconizado no preâmbulo somente pode ser o desenvolvimento sustentável, o único compatível com os objetivos previstos no referido artigo.

Ainda, os diversos dispositivos constitucionais que fazem referência ao desenvolvimento (tais como art. 174, parágrafo primeiro, art. 192, art. 205 e art. 218, entre outros) o fazem vinculado a ideia do desenvolvimento sustentável. Por exemplo, o art. 174, parágrafo primeiro, refere desenvolvimento nacional equilibrado, ou seja, está implícito neste equilíbrio a ideia da sustentabilidade. Já o art. 219 ao referir que o mercado interno será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico e o bem estar da população refere-se implicitamente ao desenvolvimento sustentável.

Também o art. 170 VI, aí de modo mais claro, que prevê que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente, e o art. 225 que trata do meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo o dever de defendê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações.

Deste modo, resta claro que a sustentabilidade permeia todo o texto constitucional, moldando-se como um princípio fundamental do sistema jurídico brasileiro.

A partir desta posição da sustentabilidade como princípio constitucional no sistema brasileiro, devemos definir o que é, especificamente, a sustentabilidade, qual o seu alcance.

Conceitua-se a sustentabilidade como o princípio que determina o desenvolvimento social, nos aspectos materiais e imateriais, inclusivo, durável e equânime, das atuais e futuras gerações.

A interpretação do conceito exposto permite que se abranja todas as dimensões da sustentabilidade, em especial no tocante à matéria previdenciária, objeto do presente artigo.

---

<sup>11</sup>FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade – Direito ao futuro*. Belo Horizonte, Forum 2012, p. 111.

Quando se fala em aspectos materiais e imateriais vai-se além da questão econômica, importando para o conceito também o desenvolvimento físico, psíquico e espiritual. Ainda, o desenvolvimento para ser durável, deverá obrigatoriamente respeitar o meio ambiente, sob pena de esgotamento dos recursos e a conseqüente impossibilidade de manutenção do desenvolvimento. O desenvolvimento inclusivo e equânime traz elementos de realização da justiça social. Por fim, este desenvolvimento deve se dar não só para as atuais gerações, mas também para as futuras.

Este conceito demonstra a natureza multidimensional da sustentabilidade, podendo ser identificada ao menos cinco dimensões entrelaçadas: econômica, social, ambiental, ética, jurídico-política. A correta equalização de todas estas dimensões oportunizará a sustentabilidade da previdência social. Para tanto, expõe-se a seguir as linhas gerais da sustentabilidade previdenciária.

### 3. SUSTENTABILIDADE PREVIDENCIÁRIA

A partir da concepção da sustentabilidade como princípio jurídico aplicável a todo o ordenamento, também a previdência social deverá ser orientada por este. Surge, então, a sustentabilidade previdenciária como uma linha de orientação à conformação e interpretação do sistema previdenciário.

Esta orientação implicará a observância de uma série de novos princípios, de modo conjunto, com vistas a cumprir com os ditames da sustentabilidade. No âmbito previdenciário, podemos, de forma bastante sintética, definir que uma previdência sustentável será aquela capaz de prover o desenvolvimento social, nos aspectos materiais e imateriais, de modo inclusivo, durável e equânime, para as atuais e futuras gerações. Em que pese a definição restrita adotada, a sustentabilidade previdenciária é por demais complexa, pois este desenvolvimento requer um financiamento que frequentemente se mostra aquém das realidades financeiras dos Estados.

Este é o ponto central da sustentabilidade previdenciária e também, de forma geral, da efetividade dos direitos fundamentais: como conciliar as demandas sociais com a escassez de recursos para atendê-las. No entanto, a sustentabilidade vai além ao exigir também o respeito ao ambiente, à ética e aos fundamentos jurídico-políticos do estado. Ainda, a preocupação com o atendimento de todos estes requisitos também no futuro.

#### 3.1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

##### 3.1.1. DIMENSÃO ECONÔMICA

Esta é com certeza a dimensão de sustentabilidade mais abordada no tema previdenciário, com o intuito de analisar a possibilidade financeira da manutenção dos sistemas de previdência.<sup>12</sup> Inclusive, verifica-se que alguns autores confundem a sustentabilidade com a mera dimensão econômica da sustentabilidade.<sup>13</sup>

A partir do recrudescimento das ideias liberais nas últimas décadas do século passado, a previdência social foi por muitos tida como a grande vilã dos gastos do Estado. Nesta condição, o propalado déficit da previdência tornou-se inimigo público, justificando as reformas de cunho neoliberal ocorridas em 1998.

O consenso criado é de que o gasto previdenciário é o que consome a riqueza do país, impedindo os investimentos, ou ainda, nos termos expostos por Giambiagi o pagamento das despesas previdenciárias causa uma verdadeira asfixia fiscal das demais despesas.<sup>14</sup> Ainda, há uma “bomba relógio” da previdência, que levará o país a bancarrota.

Estas opiniões alarmantes são amplamente divulgadas na mídia, muitas vezes sem a análise das premissas que levam a estas conclusões.

Inicialmente, para qualquer análise de equilíbrio financeiro é necessário conhecer os créditos e os débitos do sistema. Ou seja, no regime previdenciário, saber quais são as contribuições e quais são as despesas.

Para tanto, preliminarmente, devemos esclarecer como funciona o orçamento da previdência social e quais os regimes que o compõe. A previdência social é parte do sistema de seguridade social, juntamente com a assistência social e a saúde. Este sistema de seguridade possui seu financiamento e a definição constitucional de um orçamento próprio (art. 165, §5º, III), financiado com base nas contribuições referidas no art. 195 da Constituição Federal. Entre estas contribuições, encontram-se aquelas contribuições tipicamente previdenciárias, cuja destinação é específica para pagamentos dos benefícios previdenciários, conforme o art. 167, XI. Não há qualquer referência a um orçamento específico da previdência social, somente ao orçamento da seguridade social.

Neste ponto reside um dos equívocos quando da análise das contas da previdência social,

---

<sup>12</sup>Ver, por exemplo, GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J.; BELTRÃO, K.; ARDEO, V. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 34, n. 3, dez. 2004. disponível em < <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/73/47> > Acesso em 07/10/2012 e GIAMBIAGI, Fábio, REIS, José Guilherme, URANI, André (orgs.). *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 2004.

<sup>13</sup>Vide CAETANO, M.A. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. (Texto para discussão, n. 1.226) Brasília: Ipea, 2006.

<sup>14</sup>GIAMBIAGI, Fábio, TAFNER, Paulo. *Demografia: A Ameaça Invisível*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2010, p. 63.

qual seja, utilizar somente as contribuições tipicamente previdenciárias para o financiamento da previdência. Ora, a Constituição prevê a destinação exclusiva destas contribuições, mas não determina que somente estas irão financiar os benefícios da previdência social. Sendo o orçamento da seguridade social uma peça única que abrange saúde, assistência e previdência, é impossível a análise de eventual déficit sem a observância das três categorias.<sup>15</sup>

A análise conjunta da seguridade social brasileira aponta que em 2011 as receitas das contribuições sociais totalizaram R\$ 528,19 bilhões, ao passo que as despesas atingiram o total de R\$ 451 bilhões. Portanto, na comparação entre receitas e despesas da seguridade social como um todo, há um superávit de R\$ 77,19 bilhões.<sup>16</sup>

Ainda, não se pode olvidar as renúncias fiscais feitas com o intuito de fomentar setores específicos da economia. Em que pese tais renúncias serem importantes ao desenvolvimento econômico e social do país como um todo, não se pode desconsiderá-las quando da análise do sistema de seguridade social. Assim, se há hoje déficit na previdência, este ocorre não pelo excesso de benefícios pagos e sim por outros problemas, entre eles a sonegação e a inadimplência<sup>17</sup> e a desvinculação das receitas da União que “retiraram” do orçamento da Seguridade Social o equivalente a R\$ 52,635 bilhões<sup>18</sup> no ano de 2011.

Ademais, também se deve levar em conta neste ponto a questão da diferença de resultados entre os subsistemas urbano e rural. O subsistema rural tem sua arrecadação bastante inferior aos gastos. Tal situação motivou o Tribunal de Contas da União, no acórdão 2059/2012,<sup>19</sup> a recomendar alterações legislativas com o intuito de “excluir do resultado geral das contas do RGPS o resultado das receitas e benefícios afetos à clientela rural, haja vista a natureza predominantemente de assistência social dos benefícios pagos à clientela rural”.

---

<sup>15</sup> Auditoria previdenciária do Tribunal de Contas da União refere a existência de 3 posições distintas acerca da análise das contas da previdência social: a posição constitucionalista estabelece que para “na apuração do resultado do RGPS, devem ser computadas todas as despesas e receitas destinadas à seguridade social, incluindo as despesas com saúde e assistência social e todas as receitas enumeradas no art. 195 da CF/88”; a posição pragmática “defendida no Fórum Nacional de Previdência Social em 2007, aduz que as renúncias de receitas previdenciárias sejam incluídas como receitas nas contas do RGPS, o que diminuiria seu déficit” e a posição fiscalista, adotada na contabilidade tradicionalmente utilizada para apurar o resultado do RGPS, para a qual “são consideradas as receitas das contribuições dos segurados e das empresas sobre a folha salarial (CF/88, art. 195, inciso I, alínea ‘a’ e inciso II), sem a contabilização das renúncias previdenciárias, em contrapartida às despesas com benefícios do RGPS, incluindo clientelas urbana e rural, despesas pagas judicialmente e a compensação previdenciária com regimes próprios de previdência (Comprev)”. A opção de uma destas posições influencia o que se entende por resultado do RGPS, inclusive a existência ou não de déficit. (conforme acórdão 2059/2012)

<sup>16</sup> Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, *Análise da Seguridade Social 2011*. Brasília, ANFIP, 2012, p. 32 e 33, disponível em <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/analise2011.pdf>>, Acesso 04/09/2012.

<sup>17</sup>Cfe. Acórdão 2059/2012 do Tribunal de Contas da União, disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>, acesso em 04/09/2012.

<sup>18</sup>ANFIP, op. cit. p. 91.

<sup>19</sup>Acórdão 2059/2012.

Esclarece-se que a natureza assistencial dos benefícios da área rural não é entendimento unânime na doutrina, ressaltando-se o posicionamento de Berwanger que identifica a contributividade do subsistema de previdência rural, mesmo antes da Constituição Federal de 1988.<sup>20</sup> No entanto, independentemente da caracterização de sistema assistencial ou contributivo, a cobertura com base em contribuições reduzidas é opção do legislador pela proteção social e ambiental em detrimento da sustentabilidade econômica, conforme se demonstrará adiante.

Desta forma, deve ser afastada a tese de existência do déficit previdenciário, pois este é criado por opções de política econômica e social, cuja validade, ou não, não é objeto do presente estudo. De qualquer sorte, a existência ou não de déficit na previdência não influi na necessidade de observância da sustentabilidade do sistema, de modo que se evitará a discussão mais aprofundada a este respeito.

Estabelecidas as premissas quanto a definição do financiamento e despesa de um regime de previdência, poderá se discutir a sustentabilidade econômica deste, a qual deverá levar em conta o equilíbrio financeiro e atuarial no sistema.

O equilíbrio financeiro e atuarial como princípio previdenciário foi explicitado pela nova redação do art. 201 da Constituição Federal, advinda na Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998. De certa forma, pode-se dizer que o equilíbrio financeiro e atuarial é inerente a um sistema de repartição, como é o sistema previdenciário brasileiro e, como refere Savaris, não se trata de nenhuma revolução.<sup>21</sup>

No entanto, é inegável que a inclusão do equilíbrio financeiro e atuarial no texto constitucional visa a dar maior importância ao instituto, considerando-se o histórico da legislação previdenciária brasileira, que nem sempre teve como objeto de preocupação estes itens. A este respeito, pode-se verificar as sucessivas alterações legislativas ocorridas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que não tiveram uma única diretiva, aparentemente de forma totalmente aleatória, ao sabor de algum interesse político específico de ocasião.

Em que pese a menção sempre composta do princípio constitucional (equilíbrio financeiro e atuarial) há uma diversidade entre o conteúdo do equilíbrio financeiro e do equilíbrio atuarial.

Neste ponto, influi decisivamente a definição do regime de financiamento por repartição

---

<sup>20</sup> BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência Rural: Inclusão Social*, Curitiba, Juruá, 2008, p. 77.

<sup>21</sup> SAVARIS, José Antonio. Traços elementares do sistema constitucional de seguridade social. In SAVARIS, José Antônio e ROCHA, Daniel Machado (coord.). *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*, Editora Juruá, 2006, p. 138.



ou por capitalização.

Como demonstra Ibrahim, pode-se observar um mito da supremacia dos modelos capitalizados,<sup>22</sup> que passa a ideia de maior equilíbrio deste modelo, através da formação de reservas financeiras individuais suficientes para garantir a proteção necessária. Neste sentido, Rocha afirma com propriedade que o sistema de capitalização é atuarialmente mais bem dimensionado, porém, se manifesta profundamente indiferente ao princípio da distributividade.<sup>23</sup> É importante ressaltar o risco de o trabalhador não conseguir formar uma reserva matemática suficiente para o recebimento de prestação adequada para manutenção de suas condições de vida. Esta situação ocorreu no sistema previdenciário chileno, pioneiro na América Latina ao reformular, ainda em 1981, o seu sistema de previdência, adotando o regime de capitalização. Recentemente, conforme aponta Mesa-Lago, foi necessária nova reforma para garantir alguma proteção aos milhões de cidadãos que não atingiram valores suficientes para recebimento de benefícios em suas contas individuais.<sup>24</sup> Esta constatação acaba por derrubar o mito da supremacia dos modelos capitalizados, pois, neste regime, ao contrário do regime de repartição, os riscos são suportados individualmente. Já no regime de repartição, os riscos são repartidos em toda a sociedade, minorando as consequências do evento danoso.

O equilíbrio financeiro diz respeito ao equilíbrio nas contas do regime, devendo ser observada a receita apurada no exercício (arrecadação das contribuições) e as despesas, em especial as decorrentes do pagamento dos benefícios. Este equilíbrio é afetado pelo contingente de segurados contribuintes e dos segurados em gozo de benefício. Deve-se atentar neste caso para a suficiência das contribuições vertidas ao sistema para o pagamento dos benefícios atualmente em manutenção.

Veja-se que, como princípio, o equilíbrio financeiro funcionará como um mandado de otimização, de modo a ser aplicado na forma do possível, através da ponderação em face da colisão com outros princípios.

Isto se dá porque os benefícios previdenciários possuem previsão legal e em alguns casos, constitucional, vinculando a Administração à concessão destes, quando preenchidos os requisitos. Ainda, também como garantia constitucional a vedação à redução do valor dos benefícios. Por fim, também as restrições ao poder de tributar, inclusive quanto à majoração

---

<sup>22</sup>IBRAHIM, op. cit., p. 173.

<sup>23</sup>ROCHA, Daniel Machado. *Normas gerais de direito previdenciário e a previdência do servidor público*. Florianópolis, Conceito Editorial, 2012, p. 153.

<sup>24</sup> MESA-LAGO, C. Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. *Geneva Papers on Risk & Insurance*, United Kingdom, Basingstoke, v. 34, n. 4, p. 602-617, 2009.

excessiva de alíquotas que possa caracterizar o confisco.<sup>25</sup>

Estas limitações poderão impedir a plena realização do equilíbrio financeiro do regime ao impossibilitar, ao menos no curto prazo, a adequação do orçamento específico do regime de previdência. No entanto, se traduzem como garantias constitucionais que dão uma salvaguarda aos segurados da previdência social de receberem seus benefícios, sem qualquer redução, não obstante as possíveis crises econômicas suportadas pelo país.

A previdência social possui como objetivos, além da segurança aos trabalhadores, também a redistribuição de renda e redução da desigualdade social, conseqüentemente, atua na indução da economia, sendo responsável por parcela substancial da renda familiar nos pequenos municípios.

Portanto, o equilíbrio financeiro da previdência social deverá ser analisado conjuntamente aos benefícios sociais, podendo-se, eventualmente, admitir eventual desacerto se houver uma contrapartida social considerável. Nesta linha, o estado, na figura do sistema previdenciário, atuará como indutor da economia em um modelo keynesiano. A previdência gerará renda, que aumentará o consumo e conseqüentemente a necessidade de produção e emprego o que, por fim, repercutirá positivamente na receita previdenciária através do aumento da arrecadação.

Neste ponto, verifica-se que as análises da previdência focadas nas questões financeiras pecam por analisar os números dissociados da realidade social das pessoas. Esta despersonalização da questão previdenciária limita o alcance e a importância da previdência social, um direito fundamental social de segunda geração<sup>26</sup> e ferramenta hábil para o Estado atingir os seus objetivos constitucionais.

Já para o equilíbrio atuarial não se pode ter a mesma parcimônia. Isto porque o equilíbrio atuarial refere-se ao equilíbrio dos aportes a serem realizados pelo segurado ao longo de sua vinculação com a previdência e a contrapartida a ser recebida quando da ocorrência de algum dos riscos sociais cobertos pelo sistema. Tal equilíbrio se dá a partir de cálculos atuariais que envolvem médias estatísticas de probabilidades de ocorrência dos riscos cobertos, visando, tanto quanto possível, programar com a máxima exatidão o atendimento dos compromissos assumidos na legislação.

Como uma análise de probabilidades, pois o futuro é sempre incerto, o equilíbrio atuarial será sempre uma tendência de uma situação futura. Não se poderá trabalhar com uma

---

<sup>25</sup>FERRARO, Suzani Andrade. O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010. p. 142.

<sup>26</sup>ROCHA, op. cit. p. 149.

tendência ao desequilíbrio a longo prazo. Ora, se o desequilíbrio é previsto, devem ser tomadas medidas que invertam esta tendência, buscando equalizar o sistema. Caso contrário, se admitirá a futura falência do sistema hoje posto, o que vai em posição contrária à sustentabilidade. A sustentabilidade exige o bem-estar hoje e no futuro. Admitindo-se um desequilíbrio atuarial, estar-se-á abrindo mão do bem estar futuro.

No âmbito brasileiro, a constitucionalização do princípio do equilíbrio atuarial, trouxe uma série de implicações ao Regime Geral de Previdência Social. A mais visível, em termos práticos, foi a inclusão do fator previdenciário na mecânica de cálculo dos benefícios. Este fator é obtido através de uma fórmula matemática que leva em consideração as seguintes variáveis: tempo de contribuição, idade e expectativa de vida do segurado.

Outra face do equilíbrio atuarial é a necessidade do acompanhamento constante da evolução demográfica da sociedade, de modo que se possa, antecipadamente, prever a necessidade de ajustes no plano de contribuições e benefícios como forma de manter a saúde financeira do regime. Neste ponto, deve-se concordar com a preocupação posta por Giambiagi em relação às alterações quanto à expectativa de vida ocorridas na sociedade brasileira desde a época da elaboração da Constituição Federal, na década de 1980, e os dias atuais, de modo que as limitações etárias, ou ausência delas no texto constitucional devem ser revistas.<sup>27</sup> Veja-se que na formulação de Bismarck do seguro social alemão, ainda no século XIX, era previsto o benefício de aposentadoria ao trabalhador que atingisse 70 anos de idade, idade esta superior a prevista atualmente no Regime Geral brasileiro para a aposentadoria por idade. Independente de qualquer posicionamento acerca de limites etários nos benefícios do Regime Geral tal situação demonstra a necessidade de uma análise mais criteriosa destes, desvinculada de preconceitos de ordem política.

A constante evolução social, com o aumento da qualidade de vida e conseqüentemente da expectativa de vida, leva a um contingente cada vez maior de idosos, aumentando a relação entre beneficiários e contribuintes. Stephanes aponta que a estrutura etária da população passa a ser elemento fundamental para manutenção do equilíbrio do sistema.<sup>28</sup> As possibilidades financeiras de sustento do sistema, no modelo *Pay-as-you-go* dependem da taxa de crescimento dos salários, da inclusão de novos contribuintes e da alíquota de contribuição.<sup>29</sup> Assim, no longo prazo, numa sociedade em processo de envelhecimento, com baixa taxa de natalidade – onde

---

<sup>27</sup>GIAMBIAGI e TAFNER, 2010. p. 54.

<sup>28</sup>STEPHANES, Reinhold, *Reforma Da Previdência sem Segredos*, Rio de Janeiro, Record, 1998, p. 135.

<sup>29</sup>HONEKAMP, Ivone. PAYG in age society: The case of Sweden versus Germany. *Pensions: An International Journal*, London, United Kingdom, v. 12, n. 3, p. 138-153, 2007.

consequentemente a inclusão de novos contribuintes é reduzida – somente se poderá manter o sistema com aumento da média salarial (que demandaria crescimento econômico elevado), da alíquota de contribuição ou ainda com a redução dos benefícios pagos.

No caso brasileiro, crescimento de emprego e renda nos anos de 2010 e 2011 trouxeram uma expressiva ampliação de receitas, suficiente para suportar a expansão do número de benefícios ativos e o acréscimo no valor real desses benefícios.<sup>30</sup>

Em que pese as restrições aqui apontadas, quanto a validade da observância da sustentabilidade econômica da previdência social, não se pode ir ao extremo oposto e descartar-se a questão econômica, visando puramente ampliação dos direitos sociais.

Deve-se atentar para benefícios extremamente generosos, que preveem cobertura a quem não necessita, ou até mesmo em valor superior as necessidades sem a adequada fonte de custeio. Não se pode olvidar que a previdência, como espécie de seguro social, tem o objetivo de resguardar o segurado quando da ocorrência de um risco social, de modo a manter a sua remuneração, ou de sua família.

Neste sentido, estranha-se a existência de benefício sem qualquer risco social envolvido, como, por exemplo, a aposentadoria por tempo de contribuição, sem qualquer limitação etária, situação que coloca o sistema brasileiro em posição destacada quanto a sua “benevolência” com o trabalhador.

Também a concessão de pensão por morte integral e vitalícia pode ser considerada uma benesse do sistema brasileiro, quando comparado a outros países.

Portanto, a sustentabilidade econômica de um regime de previdência deverá atentar à arrecadação e também as despesas, porém nestas, é importante selecioná-las para maximizar a efetividade da proteção. Tal medida deverá ser observada em conjunto com as demais dimensões da sustentabilidade, em especial a dimensão social.

### 3.1.2. DIMENSÃO SOCIAL

A dimensão social da sustentabilidade é a mais evidente em se tratando de previdência social. A origem da previdência guarda estreita relação com a questão social, como política pública voltada a garantir a sobrevivência dos indivíduos frente aos riscos sociais que ocasionam a perda ou redução da capacidade de trabalho e consequentemente, de sustento.

---

<sup>30</sup> IBGE - Centro de Documentação e Disseminação de Informações. *Brasil em números 2013*, Rio de Janeiro. IBGE, 2013. p. 108.

Nesta dimensão encontra-se o cerne da previdência social, com a proteção dos trabalhadores ante as iminências sociais que podem ocasionar a impossibilidade de seu sustento e de sua família. Necessário, então, verificar quem são os sujeitos protegidos e o grau de proteção destes para avaliação da sustentabilidade da previdência.

No caso brasileiro, a seguridade social adota uma proteção ao estilo beveridgiano, no entanto, a previdência social se assemelha mais a um sistema bismarckiano, ao exigir a contribuição para ingresso no sistema. Assim, os sujeitos protegidos são os segurados (contribuintes do sistema) e seus dependentes.

Tal conformação do sistema já orienta para a sustentabilidade ao limitar o ingresso no sistema àqueles que efetivamente contribuem, ainda que com contribuições subsidiadas ou efetuadas por terceiros. No entanto, não há limitação para este ingresso. Pelo contrário, a filiação ao regime é compulsória àqueles que exercem atividades remuneradas.

No entanto, na prática, temos um expressivo número de trabalhadores informais que, apesar de serem legalmente considerados como contribuintes obrigatórios, não efetuam suas contribuições ficando alijados do sistema. Estes acabam por não ter a cobertura da previdência caso sofram as contingências sociais, de modo a depender unicamente de benesses, seja do poder público (através da assistência social) seja de entidades privadas (tais como entidades religiosas de assistência social).

Este é um dos mais expressivos problemas da sustentabilidade previdenciária, qual seja, o elevado contingente de trabalhadores sem cobertura de um sistema previdenciário – seja do Regime Geral ou dos Regimes Próprios.

Muito embora a crescente geração de empregos dos últimos anos, ainda permanece elevado o percentual de trabalhadores sem vinculação a qualquer regime de previdência, equivalente em 2009 a 46,5%<sup>31</sup> da população economicamente ativa. Entre a população efetivamente ocupada, entre 16 e 59 anos, ainda permanece a considerável parcela de 29,7% de desprotegidos previdenciários no ano de 2011.<sup>32</sup> A inclusão dos trabalhadores ao regime de proteção social da previdência é, portanto, um dos grandes desafios da sustentabilidade previdenciária.

Neste ponto, pode-se relativizar o impacto das alterações demográficas. Se por um lado,

---

<sup>31</sup>Segundo dados de 2009 do PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 53,5% dos trabalhadores ocupados contribuíam para algum regime de previdência. Até 2005, menos da metade possuía direitos previdenciários (*Análise da Seguridade Social 2010*, Editora Anfip, Brasília, 2011, p. 55).

<sup>32</sup>Dados do PNAD 2011, divulgados pela previdência social, disponível em <<http://www.mpas.gov.br/veja/Noticia.php?id=48044#destaque>> acesso em 24/10/2012.

teremos um aumento da população idosa, conforme demonstra o IBGE,<sup>33</sup> com o consequente aumento das despesas previdenciárias, há ainda uma boa margem de acréscimo de contribuintes mediante a redução da exclusão previdenciária.

Outro ponto da dimensão social é o nível de proteção oferecido aos segurados de um regime previdenciário. A questão aqui é saber se a proteção do sistema é suficiente para garantir o sustento, e mais, se é suficiente para garantir o desenvolvimento social e a redução das desigualdades, itens essenciais ao desenvolvimento sustentável.

Cabe, neste ponto, a análise dos efeitos da escolha de um regime de repartição ou de capitalização como forma de promoção do desenvolvimento sustentável na previdência. O regime de capitalização, ao prever a formação de uma conta individual das contribuições do segurado para posterior pagamento de seus benefícios, impede a distribuição de renda consequentemente não atua para a redução das desigualdades. No exemplo chileno, cujo sistema de previdência imposto pelo governo militar na década de 1980 previa o regime de capitalização, verificou-se o aumento da desigualdade social e a exclusão previdenciária.<sup>34</sup>

Desta forma, o regime de capitalização não atua de modo a buscar a justiça social, limitando-se somente a uma justiça formal, premiando os segurados com os frutos de seu esforço próprio. No entanto, na ótica da sustentabilidade, tal medida de justiça é insuficiente para a qualificação como sustentável de uma previdência. Isto porque, como visto anteriormente, a sustentabilidade exige o desenvolvimento social, equânime e duradouro.

Assim, para ser sustentável, entre outras características, um regime de previdência social deverá atuar na redistribuição de renda de modo a promover o desenvolvimento social, objetivando a redução das desigualdades. Inclusive, tal situação não foge dos objetivos de um estado social, como se pode ver no caso brasileiro, conforme explicitado no art. 3º da Constituição Federal.

O regime de repartição possibilita a redistribuição de renda, em especial no aspecto intergeracional, pois os atuais beneficiários são sustentados pelos atuais contribuintes, que esperam da geração futura o sustento de seus benefícios. Deve-se destacar que, sendo objetivo do Estado brasileiro, entre outros, a redução das desigualdades sociais, qualquer política pública deverá orientar-se neste sentido, agindo diretamente para a redistribuição de renda. Discorda-se, portanto, da ideia expressada por Cecchin de que a previdência não deve desempenhar um papel relevante na redistribuição de renda, sendo este deixado para a assistência social.<sup>35</sup> É certo

---

<sup>33</sup>GIAMBIAGI e TAFNER, 2010, op. cit. p. 29.

<sup>34</sup>MESA-LAGO, Carmelo. op. cit.

<sup>35</sup>CECHIN, José, CECHIN, Andrei Domingues. Desequilíbrios: Causas e Soluções. In TAFNER, Paulo e

que a política de redistribuição de renda e redução de pobreza deve se dar, prioritariamente, pela via de programas sociais e assistenciais, mas não se pode afastar a participação da previdência social. Sendo a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável valores supremos previstos na ordem constitucional, conforme explicitado por Freitas,<sup>36</sup> qualquer política pública deverá orientar-se por estes para atingir os objetivos fundamentais expressos na Constituição, que se traduzem por medidas como a redução da pobreza e desigualdade.

Ainda quanto ao nível de proteção, importante para avaliar a sustentabilidade, em sua dimensão social, a apuração dos valores dos benefícios pagos, e em que medida efetivamente protegem o segurado.

Se por um lado o valor dos benefícios importa para a dimensão econômica, na ótica de redução dos valores dos benefícios de modo a reduzir a despesa, e conseqüentemente, equilibrar financeiramente o regime, importa na dimensão social de maneira oposta, ao exigir valores maiores, visando a maior proteção dos segurados.

Especificamente no Regime Geral de Previdência Social os valores de benefícios possuem limites máximo e mínimo, sendo o mínimo equivalente ao salário mínimo nacional.<sup>37</sup>

Em que pese o valor do salário mínimo ser materialmente insuficiente para atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família,<sup>38</sup> conforme previsto na Constituição Federal,<sup>39</sup> dentro das condições reais da sociedade brasileira não se pode exigir da cobertura previdenciária valor mínimo superior a este.

Por outro lado, verifica-se que esta vinculação do valor mínimo dos benefícios ao salário mínimo impacta as contas da previdência. Conforme Cecchin,<sup>40</sup> cada real de reajuste do salário mínimo representa um aumento do déficit de R\$ 11,1 milhões mensais.<sup>41</sup>

Não obstante esta constatação do aumento significativo das despesas com o aumento do

---

GIAMBIAGI, Fábio (orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro, IPEA, 2007, p. 220.

<sup>36</sup>FREITAS, op. cit. p. 111.

<sup>37</sup> O valor máximo historicamente referia-se ao equivalente a 10 vezes o valor do salário mínimo, no entanto, desde 1991 está desvinculado do valor o salário mínimo, sendo alterado anualmente pelos índices de correção dos benefícios, cujo valor para o ano de 2013 é de R\$ 4159,00.

<sup>38</sup>Cfe. DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconomicos o salário mínimo necessário deveria ser em julho de 2012 de R\$ 2.519,97, sendo que nesta data o salário mínimo era de R\$ 622,00. Dados disponíveis em <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>> acesso em 20/09/2012.

<sup>39</sup>Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) IV salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

<sup>40</sup>CECHIN, op. cit. p. 229.

<sup>41</sup>A publicação é do ano de 2007, portanto, tais dados referem-se a este período.

salário mínimo,<sup>42</sup> não se poderá advogar o pagamento de benefícios previdenciários, que substituam a renda do trabalhador,<sup>43</sup> em valor inferior a este. Isto porque tal valor é, apesar da controvérsia referida acima, o menor valor possível ao trabalhador para a manutenção de sua dignidade. É a forma de garantir um mínimo de liberdade e dignidade ao segurado da previdência social.

A vinculação dos valores mínimos de benefícios pagos ao valor do salário mínimo sofre também severas críticas haja vista que o valor do salário mínimo tem aumentos reais, de modo que não haveria necessidade de repasse deste “ganho” aos aposentados. Neste ponto, não há como concordar com as argumentações de Giambiagi para a desvinculação do piso previdenciário ao salário mínimo.<sup>44</sup> Ora, se o salário mínimo é, por definição constitucional, o valor capaz de atender as necessidades básicas vitais do trabalhador e da sua família, não se pode admitir que um idoso, ao se aposentar e ter sua renda substituída pelo benefício, receba valor inferior ao salário mínimo, ou seja, valor inferior ao necessário para atender suas necessidades vitais básicas. Certamente, tal valor representaria uma proteção inferior ao mínimo existencial, uma violação à dignidade da pessoa humana.

Em relação ao limite mínimo, também há alguma controvérsia pelo fato de ser o valor idêntico aos benefícios assistenciais, sem caráter contributivo, o que acaba por desestimular a vinculação ao sistema. Analisando a questão pelo ângulo exclusivamente financeiro, não seria vantajoso ao trabalhador manter a sua contribuição por pelo menos 15 anos para ter um benefício, sendo que, sem efetuar contribuição alguma, teria direito a um benefício em valor equivalente.

Assim, haveria um incentivo à informalidade que afetaria o equilíbrio financeiro da previdência, como refere Camargo.<sup>45</sup> Oportuno ressaltar que este incentivo à informalidade gera efeitos negativos somente no campo da arrecadação previdenciária, influenciando de modo positivo na despesa previdenciária, pois, como já referido anteriormente, o benefício previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social é benefício assistencial, não se confundindo com benefício previdenciário, portanto o custo destes não repercute na despesa previdenciária.

---

42 O reajuste do salário mínimo para o ano de 2013 aumentou este em R\$ 56,00, sendo calculado o impacto de R\$ 12,3 bilhões nas contas da previdência, conforme noticiado <[http://www.sul21.com.br/jornal/2012/12/aumento-do-salario-minimo-custara-r-123-bilhoes-a-previdencia/?utm\\_source=divr.it&utm\\_medium=twitter](http://www.sul21.com.br/jornal/2012/12/aumento-do-salario-minimo-custara-r-123-bilhoes-a-previdencia/?utm_source=divr.it&utm_medium=twitter)> (Acesso em 28/12/2012). Deve-se aqui fazer a ressalva que o cálculo feito se dá com base nos benefícios pagos pelo INSS, incluindo neste os benefícios assistências de modo equivocado.

43 A ressalva é feita para o caso de benefícios cuja finalidade não é substituir a renda do trabalhador afastado do trabalho, como é o caso, por exemplo, do auxílio-acidente que possui característica indenizatória.

44 GIAMBIAGI e TAFNER, 2010, op. cit. p. 82;

45 CAMARGO, José Márcio e REIS, Maurício Cortez. Lei orgânica da assistência social: incentivando a informalidade. In TAFNER, Paulo, GIAMBIAGI, Fábio (orgs.), op. cit.



É inegável que a previsão do benefício assistencial em valor idêntico ao valor mínimo dos benefícios previdenciários em alguma medida pode incentivar a informalidade. No entanto, tal incentivo mostra-se ínfimo. Isto porque somente uma pequena parcela da população terá efetivamente a escolha de contribuir ou não. Veja-se que a maior parte dos casos de informalidade se dá pela extrema dificuldade financeira do segurado em manter suas contribuições. Neste sentido, as políticas de inclusão previdenciária, mediante redução da alíquota de contribuição aos segurados de baixa renda, por exemplo, acabam por ter mais efeitos na inserção de trabalhadores ao sistema do que uma eventual redução dos benefícios assistenciais.

No tocante a existência de um valor máximo, também aí devemos analisá-lo no contexto da sociedade a que se refere o sistema de previdência. Assim, em termos brasileiros, o valor teto pouco superior a 4 mil reais representa um valor muito acima da média de rendimentos dos trabalhadores. Conforme PNAD 2012, divulgado em setembro de 2012, o rendimento médio do trabalhador brasileiro no ano de 2011 foi de R\$ 1.345,00.<sup>46</sup> Portanto, o valor máximo previsto mostra-se suficiente para garantir a renda da grande maioria dos trabalhadores. Para aqueles que possuem renda superior, há a possibilidade da previdência privada, de caráter complementar. Em face da natureza da previdência social como política pública obrigatória, cujo objetivo é manutenção das condições de vida dos trabalhadores, a garantia de rendimentos limitados a este patamar mostra-se plenamente razoável. Aqueles que necessitam uma proteção maior terão a liberdade de optar pela forma mais conveniente de garantir o seu futuro, até mesmo porque tal parcela da população tem condições de criar a sua própria poupança privada.

Considerando-se então as condições da sociedade brasileira e as características da previdência social, pode-se afirmar que os limites mínimo e máximo previstos para os benefícios são adequados para garantir a proteção social.

### 3.1.3. DIMENSÃO ÉTICA

A dimensão ética da sustentabilidade funda-se na ligação intersubjetiva natural de todos os seres, visando alcançar o bem-estar íntimo e o bem-estar social.<sup>47</sup> No âmbito previdenciário pode-se analisar sob duas óticas: a ética entre os contribuintes e beneficiários da relação previdenciária, sendo neste ponto importante a solidariedade do sistema; a ética no

---

<sup>46</sup>Notícia colhida em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1156831-renda-media-e-emprego-crescem-no-brasil-de-2009-a-2011.shtml>> acesso em 01/10/2012.

<sup>47</sup>FREITAS. op. cit. p. 61.

relacionamento entre o Estado, formulador da política pública previdenciária e os contribuintes e beneficiários do sistema.

No primeiro aspecto, a sustentabilidade previdenciária está umbilicalmente ligada à solidariedade e, conseqüentemente, aos valores de justiça social. Como já referido anteriormente, a solidariedade em um sistema de previdência se dá mediante a adoção do regime de repartição, em detrimento do regime de capitalização. Desta forma, para a sustentabilidade de um sistema público de previdência é inevitável a utilização do regime de repartição, sendo que o regime de capitalização somente poderá ser aplicado aos planos complementares e/ou privados de previdência. A adoção do regime de repartição é a única forma de se atender a dimensão ética da sustentabilidade em um sistema previdenciário público.

A solidariedade é inerente ao regime de repartição, em especial a solidariedade intergeracional, onde a geração atual de contribuintes financia os benefícios dos aposentados. Ainda, verifica-se a solidariedade ao incluir toda a sociedade como contribuinte, independente de vir a ter ou não direito a algum benefício futuro. Assim é com a contribuição a cargo das empresas e a contribuição do aposentado que segue exercendo atividade remunerada.

A solidariedade dos regimes previdenciários é hoje fundamentada na divisão de riscos sociais. Como afirma Ibrahim, a constante mudança e incerteza da denominada sociedade de risco impõe laços de solidariedade para a proteção aos novos riscos imprevisíveis.<sup>48</sup> No entanto, esta solidariedade necessita muitas vezes não só um incentivo, mas sim, uma compulsoriedade. Isto porque, apesar de esta solidariedade ser uma opção racional do ser humano, ainda existe na sociedade um pensamento egocêntrico no sentido da preocupação exclusiva com o próprio bem-estar, em detrimento do bem-estar coletivo. Talvez tal pensamento esteja arraigado na cultura capitalista e no ideário liberal de que se todos agirem em seu melhor proveito, baseado no *self-interest*, se garantirá o desenvolvimento da riqueza.<sup>49</sup>

De certo modo, esta compulsoriedade da solidariedade tem o aspecto negativo de afastar a solidariedade da esfera natural da sociedade. Rosanvallon refere, como alternativa à crise do estado-providência, a fundação de novas bases de Estado, com, entre outras medidas, a necessidade de reinserção da solidariedade na sociedade. Segundo o autor, o desenvolvimento dos processos burocráticos e a pesada regulamentação social tornaram os mecanismos de produção de solidariedade abstratos e incompreensíveis, afastando a solidariedade da sociedade no Estado-providência.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup>IBRAHIM, op. cit. p. 14.

<sup>49</sup>ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Editora UNB, Goiânia, 1997, p. 52.

<sup>50</sup>Idem, p. 90.

Racionalmente, qualquer indivíduo entende as vantagens de uma proteção compartilhada dos riscos, porém, na prática, muitos não aceitam arcar com ônus que não revertam diretamente para si, mas para outros. Aqui surge o problema dos indivíduos chamados *free-riders*, que são aqueles que, através de uma perspectiva puramente racional e egocêntrica optam por não contribuir para o bem coletivo, sabendo que ainda assim vão usufruir das vantagens geradas pelo grupo.<sup>51</sup> Este tipo de pensamento acaba por enfraquecer o sistema através da perda de confiança no mesmo. No entanto, a existência de tal comportamento, normalmente excepcional, não pode justificar a quebra da solidariedade do sistema previdenciário. Ademais, a sustentabilidade exige um novo paradigma no comportamento humano, muito mais preocupado com o bem-estar coletivo, que não se coaduna com as condutas egocêntricas, um comportamento evoluído no sentido de atingir o que Rifkin denomina de “civilização empática”.<sup>52</sup>

Outro ponto da dimensão ética encontra-se no relacionamento do Estado, como instituidor da política de previdência, com o indivíduo, contribuinte e beneficiário do sistema. A relação previdenciária tem como característica a continuidade no tempo. No Regime Geral brasileiro, por exemplo, a relação se dá ao longo de, pelo menos, 30 anos. Uma atitude ética do Estado importa na manutenção da estrutura do sistema, sem alterações significativas que possam vir a prejudicar os segurados em vias de implementar os requisitos para a concessão de algum benefício.

Trata-se aqui da segurança jurídica que conduz, como observa Falcão, a relativa estabilidade e continuidade do ordenamento, de modo a proteger a confiança depositada no Estado.<sup>53</sup> Ainda, especificamente quanto à matéria previdenciária,

a insegurança causada pelas constantes modificações legislativas abalam sobremaneira as bases do próprio sistema. A constante alteração do regime público de previdência, retrocedendo em conquistas já absorvidas pelas gerações passadas, afastam a consolidação da própria ideia de que o cidadão estaria protegido pelo ente estatal na ocorrência de determinada contingência que lhe retira as condições laborativas indispensáveis ao seu sustento preservando-lhe, assim, a sua dignidade. A desconfiança na conduta estatal das promessas feitas retira a credibilidade do sistema, situação que não se compatibiliza com a ideia

---

<sup>51</sup>IBRAHIM, op. cit. p. 23.

<sup>52</sup>RIFKIN, Jeremy. *The Third Industrial Revolution: How lateral power is transforming energy, the economy and the world*. Palgrave Macmillan, 2011. p. 236.

<sup>53</sup> FALCÃO, Marina Vasques Duarte de Barros. *Constitucionalidade das medidas restritivas do direito fundamental à previdência social*. 2012. 246 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, Porto Alegre, 2012, p. 139.

última de seguro social.<sup>54</sup>

A proteção da confiança é, assim, a materialização do comportamento eticamente sustentável do estado enquanto instituidor de uma política pública de previdência social e ferramenta essencial para o próprio desenvolvimento da política previdenciária.

Esta proteção manifesta-se através do resguardo não só dos direitos adquiridos, mas também dos chamados direitos previdenciários expectados, apontados por Barroso,<sup>55</sup> que são aqueles que ainda não são adquiridos e, portanto, ainda não possuem a proteção constitucional, mas que necessitam de uma proteção maior que a mera expectativa de direito.

A proteção a estes direitos baseia-se na boa-fé e confiança do segurado em relação ao instituidor do regime, ou seja, na relação ética entre o Estado e o cidadão.

Desta forma, as alterações promovidas no regime de previdência deverão ser realizadas de modo pontual. Eventuais necessidades de alterações substanciais deverão respeitar os direitos expectados, seja através da limitação das novas regras aos futuros participantes, seja através de regras de transição que suavizam, ao longo do tempo, as alterações promovidas. Quando houver a opção de utilização das regras de transição deve-se observar que estas guardem correspondência, em termos temporais, com os períodos aquisitivos dos direitos em questão.

Ainda no tocante à ética Estado/particular importante a transparência do sistema previdenciário, inclusive como forma de incentivo a participação dos segurados. Importante que a população tenha conhecimento de quanto paga e quanto recebe como benefícios do Estado. Como ensina Rosanvallon, tornar o social mais compreensível, a sociedade mais visível a si mesma, permite a formação de relações de solidariedade mais reais.<sup>56</sup> Para tanto, quanto mais claras as regras, maior a possibilidade de participação dos segurados.

Por fim, uma relação mais ética e transparente da administração do sistema previdenciário com a população mostra a esta as vantagens da participação no regime de previdência, servindo como incentivo à inclusão dos trabalhadores ao sistema.<sup>57</sup>

#### 3.1.4. DIMENSÃO AMBIENTAL

---

<sup>54</sup> Idem, p. 154.

<sup>55</sup> BARROSO, Marcelo. *Direitos Previdenciários Expectados - A Segurança na Relação Jurídica Previdenciária dos Servidores Públicos*. Curitiba, Juruá. 2012.

<sup>56</sup> ROSANVALLON, op. cit. p. 95.

<sup>57</sup> Neste ponto vale referir o recente estudo de autoria de Felipe Leite Peixoto, divulgado pelo Ministério da Previdência Social, que demonstra que a vantagem econômica dos benefícios da previdência social em comparação com planos privados (PGBL e VGBL) e poupança, conforme noticiado em : <http://blog.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/Previdencia-em-Questao-90.pdf> (acesso em 26/08/2013)

A dimensão ambiental é o nascedouro do conceito de sustentabilidade. Inicialmente, a sustentabilidade era focada exclusivamente nesta dimensão, passando aos poucos à preocupação com as demais dimensões, como demonstrado anteriormente.

Na seara previdenciária, num primeiro momento não se vislumbra de maneira efetiva a dimensão ambiental, mas esta é inerente ao ambiente onde ocorre o desenvolvimento humano. A manutenção de um ambiente de convivência saudável dos indivíduos representa a dimensão ambiental da sustentabilidade previdenciária. Com isso, a dimensão ambiental inter-relaciona-se diretamente com a dimensão social, pois o desenvolvimento social acarretará também um melhor ambiente para o desenvolvimento da vida do segurado e de sua família.

Assim, os avanços sociais representam também avanços ambientais ao possibilitar a manutenção de uma moradia limpa, com abastecimento de água de qualidade e com adequado tratamento de esgoto.

Outra visão da dimensão ambiental da sustentabilidade previdenciária diz respeito a proteção dos trabalhadores rurais como forma de incentivar a permanência destes no ambiente rural. Tal incentivo atua ambientalmente em duas frentes. Na primeira, mais visível, reduzindo o êxodo rural e conseqüentemente reduzindo os bolsões de miséria na periferia das grandes cidades. As migrações do meio rural para o urbano trazem a marginalização destes outrora trabalhadores rurais que não encontram meios de sustento adequado nas grandes cidades, vindo a residir em sub habitações, muitas vezes em áreas impróprias para moradia, seja pela situação de risco (encostas de morros sujeitas a desabamentos, por exemplo), seja pela degradação das áreas de mata nativa.

Na segunda, a manutenção dos trabalhadores no campo promove a produção local de gêneros alimentícios, de modo ambientalmente menos agressivo. Diferentemente das grandes culturas de *commodities*, a agricultura familiar faz uso reduzido de agrotóxicos e também não utiliza de modo intensivo o terreno, possibilitando a plena recuperação da área de plantio.

Esta produção local, mesmo quando voltada para o auto consumo, permite a autonomia alimentar das famílias do meio rural, inclusive por constituir uma fonte de renda não monetária que possibilitará a economia de recursos para fazer frente a outras necessidades.<sup>58</sup>

Por fim, a produção local de gêneros alimentícios, próximas aos locais de consumo destes, promove a redução dos custos econômicos e ambientais do transporte, além da redução

---

<sup>58</sup>GRIZA, Cátia, GAZOLLA, Márcio, SCHNEIDER, Sérgio. A "produção invisível" na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. *Revista Agroalimentaria*. Vol. 16, Nº 31; julho-dezembro 2010 (65-79).

do conhecido desperdício inerente ao transporte de produtos perecíveis por longas distâncias.

Portanto, uma previdência ambientalmente sustentável deverá incentivar o trabalho rural como forma de prover a segurança alimentar e a produção agrícola sustentável. Justifica-se assim o regime protetivo diferenciado aos trabalhadores rurais, característica de diversos regimes previdenciários ao redor do mundo. Isto porque, como aponta Schwarzer, o setor rural possui em média rendimentos inferiores ao setor urbano e com regularidade e periodicidade diferenciada, de modo que o modelo contributivo estrito produziria benefícios de valor muito baixo e exclusão de parte da população da cobertura previdenciária.<sup>59</sup>

### 3.1.5. DIMENSÃO JURÍDICO-POLÍTICA

A dimensão jurídico-política da sustentabilidade previdenciária reflete-se no dever da administração, e o correspondente direito dos segurados, de estabelecer uma política pública que promova a liberdade e o bem-estar das atuais gerações e das futuras.

Para tanto, o regime de previdência deverá orientar-se pela busca da justiça social. Neste caso, tratamos de uma justiça material, e não puramente formal, uma justiça de realizações e não uma justiça institucional.<sup>60</sup>

A distinção entre concepções de justiça ganha relevo na definição do modelo adequado para a estruturação da previdência social. Utilizando-se a concepção mais clássica, baseada nos autores liberais, o ideal de justiça se basearia pela retribuição às contribuições vertidas. Já na concepção de uma justiça substantiva, o ideal de justiça passa a ser a implementação das capacidades do segurado, criando um ambiente adequado para que estes possam desenvolver seus projetos de vida.<sup>61</sup>

Uma abordagem formal de justiça, no âmbito previdenciário, equivaleria a análise puramente formal dos benefícios previstos e seus requisitos de acesso, ou seja, as contribuições devidas e suas contrapartidas. Esta análise formal demandaria a avaliação da equivalência entre contribuições e benefícios, algo próximo de uma análise meramente econômica e atuarial. Eventualmente, possibilitando-se alguma exceção em face das desigualdades sociais, visando beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade,<sup>62</sup> o que justificaria, por exemplo, a redução da idade mínima para obtenção de benefício de aposentadoria por idade aos

---

<sup>59</sup>SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de previdência social rural: Um panorama da experiência Internacional*. Texto para discussão nº 767, São Paulo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.

<sup>60</sup>Cfe. SEN, Amartya. *The idea of justice*. Harvard University Press, Cambridge 2009.

<sup>61</sup>IBRAHIM, op. cit. p. 47.

<sup>62</sup>RAWLS, John. *Justiça como Equidade*. Martins Fontes, São Paulo, 2003. p. 60.

trabalhadores rurais.

No entanto, a justiça ambicionada pela sustentabilidade é uma justiça de realizações, que possibilite a efetiva liberdade e o desenvolvimento social. No âmbito previdenciário isto equivale a possibilitar a concessão de benefícios sem a necessária contrapartida financeira adequada, visando a redução das desigualdades. Este é o caso, por exemplo, dos trabalhadores rurais que possuem uma contribuição reduzida e ainda assim tem a garantia do mesmo limite mínimo de benefício dos demais trabalhadores.

Ainda como um aspecto desta abordagem de justiça, compreende-se a majoração diferenciada dos benefícios em face da limitação mínima vinculada ao salário mínimo que, por sua vez, recebe aumentos reais e não só a recomposição pela inflação.

Esta medida, aplicada nos benefícios do Regime Geral de Previdência Social possibilita que os benefícios de valor igual ao salário mínimo sofram um reajuste superior àqueles benefícios de valor maior que o salário mínimo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sustentabilidade exige uma nova forma de pensar e no contexto previdenciário não é diferente. A previdência sustentável deverá ater-se a todas estas dimensões de modo a viabilizar uma proteção social efetiva, que cumpra os preceitos constitucionais não só no presente, mas também no futuro. Logicamente, nem sempre se poderá aplicar integralmente todas as dimensões, pois estas acabam por ser conflitantes em diversos momentos, mas deverá ser sempre buscada a máxima aplicação de cada uma delas, analisando-se no caso concreto até que ponto uma dimensão se sobrepõe a outra.

A sustentabilidade previdenciária será sempre um ideal a ser buscado, um ideal que não se coaduna com a desigualdade e com o pensamento imediatista e egocêntrico.

Este é novo desafio à Previdência Social brasileira, passados 90 anos de sua criação, para possibilitar a efetiva proteção social nos próximos 90 anos, ou mais.

#### REFERÊNCIAS

- BARROSO, Marcelo. Direitos previdenciários Expectados: a segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos. Curitiba: Juruá, 2012
- BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. Previdência rural: inclusão social. Curitiba: Juruá, 2008.

- BOSELTMANN, Klaus. Principle of sustainability, Transforming Law and Governance. Hampshire: Ashgate Publishing, 2008.
- BOYLE, A.; FREESTONE, D. International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- CAETANO, M.A. Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais. Texto para discussão, n. 1.226. Brasília: Ipea, 2006.
- COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e desenvolvimento. Nosso futuro Comum, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.
- DELGADO, Guilherme C. Política de previdência social rural: análise e perspectiva. Raízes, n. 18, p. 46-78, set 1998.
- FALCÃO, Marina Vasques Duarte de Barros. Constitucionalidade das medidas restritivas do direito fundamental à previdência social. 2012. 246 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Alegre, 2012.
- FERRARO, Suzani Andrade. O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010.
- FORTES, Simone Barbisan. Previdência Social no Estado Democrático de Direito. São Paulo: LTR, 2005
- FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade. Previdência: Entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI. Curitiba: Juruá 2009.
- FRANÇA, Álvaro Sólon: Previdência Social e a Economia dos Municípios, Brasília: ANFIP 2004.
- FREITAS, Juarez. Sustentabilidade Direito Ao Futuro. Belo Horizonte: Fórum 2012.
- FUNDAÇÃO Anfip de estudos da Seguridade Social. Análise da Seguridade Social 2011. Brasília, ANFIP, 2012.
- GIAMBIAGI, Fábio, REIS, José Guilherme, URANI, André (orgs.). Reformas no Brasil: Balanço e Agenda, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004.
- GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J.; BELTRÃO, K.; ARDEO, V. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 34, n. 3, dez. 2004. disponível em <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/73/47>. Acesso 07/10/2012.
- GRISA, Catia; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. A produção “invisível” na agricultura familiar. Autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. AGROALIMENTARIA. Vol. 16, Nº 31; p. 65-79, 2010.
- HONEKAMP, I. *PAYG in an ageing society*: The case of Sweden versus Germany. Pensions: An International Journal, v. 12, n. 3, p. 138-153, 2007.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011.
- IBGE - Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Brasil em números 2013, Rio de Janeiro. IBGE, 2013.
- MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen; MEADOWS, Dennis. Limits to Growth: The 30-year update. White River: Chelsea Green Publishing, 2004.
- MESA-LAGO, Carmelo. Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. Geneva Papers on Risk & Insurance, Basingstoke, United Kingdom, Basingstoke, v. 34, n. 4, p. 602-617, 2009.
- MIRJAM, van Harmelen; MATTHIJS S. van Leeuwen; TANJA, de Vette. International Law of Sustainable Development: Legal Aspects of Environmental Security on the Indonesian Island of Kalimantan, Institute for Environmental Security, Haia, 2005. Disponível em: <[http://www.envirosecurity.org/espa/PDF/IES\\_ESA\\_CS\\_Kalimantan\\_Legal\\_Analysis.pdf](http://www.envirosecurity.org/espa/PDF/IES_ESA_CS_Kalimantan_Legal_Analysis.pdf)> acesso em



20/03/2012.

RAWLS, John, *Justiça como Equidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RIFKIN, Jeremy. *The third industrial revolution: How lateral power is transforming energy, the economy and the world*. New York: Palgrave-Macmillan, 2011

ROCHA, Daniel Machado. *Normas gerais de direito previdenciário e a previdência o servidor público*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Editora UNB, 1997.

SAVARIS, José Antonio; ROCHA, Daniel Machado. *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de previdência social rural: Um panorama da experiência Internacional*. Texto para discussão nº 767, São Paulo: Ipea, 2000.

SEN, Amartya. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

TAFNER, Paulo, GIAMBIAGI, Fábio (orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro. Ipea, 2007.

THALER, Richard e SUNSTEIN, Cass, *Nudge, o empurrão para a escolha certa*. São Paulo: Elsevier-Campus, 2008.

VEIGA, José Eli da. *Sustentabilidade, a legitimação de um novo valor*. São Paulo: SENAC, 2010.

WORLD BANK. *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*, Washington D.C., Oxford University Press, 1994.