



O paradoxo da transição demográfica e o futuro da Previdência Social

Autor: Paulo Afonso Brum Vaz

Desembargador Federal, Corregedor Regional da Justiça Federal da 4ª Região, Mestre em Poder Judiciário pela FGV, Doutorando em Direito Público pela Unisinos

publicado em 29.08.2014

[\[enviar este artigo\]](#) [\[imprimir\]](#)

“(...) o problema demográfico é complexo: depende de uma diversidade de elementos que convém religar para que ele seja levado em consideração corretamente; ele exige não apenas medidas em favor da limitação dos nascimentos onde existe superpopulação e de estímulo à procriação onde existe subpopulação, mas também uma política de humanidade que favoreça as correntes sociológicas de regulação dos nascimentos e que, entre outras coisas, atue sobre o consumo, a alimentação, a agricultura, a água.” (MORIN, Edgar. **A via**: para o futuro da humanidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. p. 87)

O crescimento demográfico da humanidade é objeto de preocupação desde que Malthus prognosticou que a humanidade cresceria em progressão geométrica, enquanto os meios de subsistência, em progressão aritmética. Pois esse fantasma, que parecia sepultado, nos albores deste novo milênio, volta a assustar, quando se constata que a população mundial, em 50 anos, passou de 3 bilhões para 7,2 bilhões e chegará a 8,1 bilhões em 2025 e a 9,6 bilhões em 2050.

A transição demográfica é um dos fenômenos estruturais que ameaçam os Estados Sociais desde a segunda metade do século passado. Embora se cuide de um fenômeno universal, recebendo o influxo das condições históricas dos diferentes países e regiões, ela se manifesta de formas não lineares e assimétricas. Há uma tendência de ocorrer de forma diferente nos países desenvolvidos, nos países em desenvolvimento e no chamado Terceiro Mundo.

O que há hoje de relevante na crise financeira do Estado Social é justamente esse fenômeno que afeta mais drasticamente alguns países da Europa, vale dizer, o **desequilíbrio na pirâmide etária ou transição demográfica**. Houve um considerável aumento da expectativa de vida dos indivíduos em detrimento das taxas de natalidade. Tiveram alguns países europeus uma redução drástica na população economicamente ativa (população em idade ativa – PIA – composta por pessoas de 16 a 64 anos) e um aumento considerável na população economicamente inativa (idosos com idade acima de 65 anos), de que se ocupa mais de perto o Estado Previdência. Esse desequilíbrio afeta sobremaneira a relação receita pública/despesas sociais. Resulta em uma espécie de geração sacrificada (dos 20 aos 45 anos), que, estando economicamente ativa, no sistema de seguro social, culmina por pagar a conta da antecessora. A contribuição dos jovens custeia o serviço prestado aos idosos.

As razões de dependência demográfica partem do pressuposto de que a população jovem, de 0 a 14 anos, e a idosa, de 65 anos e mais, podem ser consideradas dependentes da população em idade ativa, de 15 a 64 anos. Os países desenvolvidos, desde o final da Segunda Guerra Mundial, precisaram suprir parte das suas necessidades de mão de obra por meio da migração internacional, caso da Itália e da França, por exemplo, em que hoje a população economicamente ativa é menor. Hoje, com a crise do euro, isso mudou bastante. Já não há vagas para os nacionais.

O Brasil, atualmente, assim como os países chamados tigres asiáticos, beneficia-se do chamado **bônus demográfico** (menos crianças e idosos, mais jovens economicamente ativos: a pirâmide está em forma de pera). Isso deve perdurar até aproximadamente 2040, quando passaremos a ter uma população idosa maior, com tendência ao desequilíbrio das contas da Previdência.(1)

A situação é cíclica e desafia sempre políticas públicas preventivas. Por exemplo, não adianta ter uma grande população economicamente ativa, como ocorre em alguns países da América Latina, que se beneficiam do bônus demográfico, e não ter políticas econômicas de geração de emprego e de controle de natalidade para prevenir problemas certos no futuro. O que se vai ter é um aumento do quantitativo de desempregados, que, por sua vez, irão onerar o Estado Social. O interessante é que, por ser um fenômeno que não oferece surpresas, pois leva décadas para se consumir, a transição demográfica permite aos Estados planejarem, por meio de políticas públicas, o controle de seus efeitos com muita antecedência.(2)

Soma-se aos desafios do Estado do Bem-Estar Social a solução do problema da "equidade intergeracional". À ideia de redução das desigualdades, entendida geralmente como a redução imediata das disparidades de renda, de falsa simplicidade, adicionam-se, pouco a pouco, as noções de uma equidade entre as gerações, ou de uma nova equidade das possibilidades, visando à equidade das situações ao longo do tempo, e não apenas no ponto de partida.(3)

A originalidade da **transição demográfica** no Brasil está por conta das particularidades históricas em que ela se insere, marcadas pelos fortes desequilíbrios regionais e sociais. Assim, ela é única, enquanto um processo global que atinge toda a sociedade brasileira, mas, ao mesmo tempo, múltipla, pois se manifesta diferentemente segundo as diversidades regionais econômicas e sociais. Inserida e intensamente articulada nesse contexto de desenvolvimento desequilibrado, a transição demográfica não é autônoma. Ela é um processo social que não se limita aos efeitos combinados das variáveis estritamente demográficas. Pelo contrário, imersa nas profundas mudanças sociais e econômicas que têm assolado o Brasil, é, a um só tempo, causa e efeito. Como tal, está longe de ser considerada neutra: **paradoxalmente**, tanto pode criar possibilidades demográficas que potencializem o crescimento da economia, aumentando o bem-estar social, quanto potencializar as adversidades econômicas e sociais, ampliando as graves desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira.(4)

Haverá, nas próximas décadas, um crescimento expressivo da população brasileira em razão dos efeitos da fecundidade passada sobre a estrutura etária da população, caracterizada por uma grande proporção de mulheres em idade reprodutiva, o que favorece o crescimento populacional, a despeito dos baixos níveis de fecundidade atualmente predominantes. As projeções indicam, para 2050, que a população brasileira será de 253 milhões de habitantes.(5)

Nesse sentido, o IBGE divulgou, no dia 29 de agosto de 2013, uma pesquisa alertando para a tendência de inversão do **bônus demográfico**. A queda da fecundidade e o aumento da expectativa de vida vêm provocando um envelhecimento acelerado da população brasileira, representado pela redução da proporção de crianças e jovens e por um aumento na proporção de idosos na população. O envelhecimento virá a afetar a razão de dependência da população, que é representada pela proporção entre os segmentos economicamente dependentes (abaixo de 15 e acima de 64 anos de idade) e o segmento etário potencialmente produtivo (15 a 64 anos de idade), ou seja, a parcela da população que, teoricamente, deveria ser sustentada pela parcela economicamente produtiva. Em 2013, cada grupo de 100 indivíduos em idade ativa teve que sustentar 46 indivíduos, número que ainda está decrescendo e vai chegar a 43,3 em 2022. Depois, a tendência é que comece a aumentar, chegando a 66, em 2060. O percentual da população com 65 anos ou mais de idade passará de 7,4%, em 2013, para 26,8%, em 2060.

Notada tendência, que sequer começou a se expressar em números, deve ser o argumento ultraliberal para a restrição ainda mais ampla de direitos sociais.

Paradoxalmente, porque hoje deveríamos estar nos beneficiando dos efeitos do bônus demográfico, que, para o brasileiro, pouco avanço trouxe, senão que foi desperdiçado por políticas públicas equivocadas.

Os bônus demográficos, no caso do Brasil, estão condicionados pela gravidade do quadro de exclusão social. Isso fica evidente quando se constata que a maioria da população jovem, no Brasil, é pobre, e que os índices de desemprego já estão perto de 10%.

Não há dúvida de que qualquer compromisso com a redução das desigualdades sociais passa, obrigatoriamente, por reforçar, na agenda política, a necessidade de ações visando ao apoio à população mais pobre, para que tenha condições de regular sua fecundidade, pois é esse o segmento social com menos informação e acesso à contracepção. Para terem o exercício de sua cidadania plena, as mulheres, em geral, e as mais pobres, em particular, devem ter acesso às informações e aos meios de regulação da sua fecundidade, para que possam decidir, segundo seus interesses, o número adequado de filhos. Mesmo com o declínio da sua fecundidade, a dimensão dessa população é tão grande que qualquer incremento torna-se significativo. Pensando na situação extrema, otimista, do ponto de vista demográfico, até mesmo no longo prazo, quando a taxa de crescimento da população pobre alcançasse seu nível de reprodução, se as condições sociais atuais se mantivessem, ela estaria apenas se reproduzindo, mas como uma população pobre.(6)

No caso brasileiro, os benefícios demográficos estão fortemente condicionados pela gravidade da situação social. Isso fica evidente quando se constata que a maioria da população jovem, no Brasil, é pobre. Por outro lado, a população idosa tem apresentado uma velocidade no seu incremento absoluto maior do que a da população total, aumentando, conseqüentemente, sua participação relativa. Associe-se a esse fenômeno do envelhecimento da população o aumento da sua longevidade, bem traduzida pelos ganhos na esperança de vida ao nascer, que já alcançava 72,1 anos em 2005. O envelhecimento da população, ou seja, o aumento da proporção de pessoas com 65 anos de idade ou mais, é uma característica marcante da transição da estrutura etária brasileira. Em 2050, a população idosa deverá ser 3,7 vezes maior do que a de 2000. As conseqüências desse grande incremento serão enormes, exigindo uma redefinição de todas as políticas públicas voltadas para esse segmento populacional.

É certo que o sistema de previdência social, no qual, em princípio, haveria uma contrapartida adequada da parte dos futuros beneficiários, precisa se compatibilizar com o padrão demográfico emergente. A situação demográfica é favorável, o número de contribuintes potenciais é quase dez vezes maior do que o de idosos. A dificuldade, então, não se encontra, neste momento, nas relações intergeracionais, mas, sim, na maioria da PIA que não contribui, gerando graves problemas para o seu financiamento.

O desafio crucial para as políticas públicas é de dupla contingência: projetar a situação tanto dos jovens como dos idosos. A proporção de idosos no estrato mais pobre da população tinha aumentado entre 1980 e 1991, mas teve uma grande redução entre os dois últimos censos. Por outro lado, aumentaram aqueles com renda domiciliar entre meio e um salário mínimo e, fundamentalmente, o grupo entre um e dois salários mínimos. Essas mudanças, provavelmente, devem ter sido causadas pelas políticas de transferência de renda definidas pela Constituição de 1988. Boa parte dessa parcela da população tem sido objeto de políticas de transferência de renda, como a aposentadoria rural e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Sendo realista, a situação social de parte da população idosa do Brasil será insustentável no futuro, se continuar a depender, como agora, de transferências maciças de renda originárias do orçamento. Os contornos dessa situação ficam ainda mais complexos quando se considera que a maioria dos jovens pobres de hoje poderá se tornar os idosos pobres de amanhã. Desse modo, ainda que, aparentemente, possa parecer contraditório no curto prazo, pois são segmentos etários com demandas competitivas de receitas públicas, não é possível pensar as políticas para os idosos, no médio e no longo prazos, separadas das políticas para os jovens. Será decisiva, para equacionar a questão dos idosos, uma rigorosa

política de investimentos no curto prazo na população jovem pobre, com o objetivo não só de garantir sua sobrevivência hoje, como pobre, mas, principalmente, de criar condições para sua mobilidade social, possibilitando sua definitiva inclusão social, no futuro.

É fundamental, para equacionarmos a questão dos idosos, uma rigorosa política de investimentos de curto e médio prazo na população jovem pobre, com o objetivo não só de garantir sua dignidade atual, mas, sobretudo, de projetar as condições de mobilidade e definitiva inclusão social, como garantia de um futuro melhor, francamente condicionado às possibilidades criadas pelo crescimento da economia, principalmente a geração de mais empregos e ocupações que aumentem o número de contribuintes.

O cenário para a definição das políticas de previdência social, em particular, e da seguridade social, em geral, não pode deixar de levar em conta quem são os idosos hoje e como serão no futuro, do ponto de vista da sua renda. Hoje, a dimensão absoluta da população idosa, bem assim a da população em idade ativa, ainda não é tão relevante como será no futuro, e, só por isso, a situação dos idosos ainda pode ser minimizada pelas políticas de transferência de renda definidas pela Constituição. No entanto, a situação futura dependerá das possibilidades criadas pelo crescimento da economia, principalmente da geração de mais empregos e ocupações que aumentem o número de contribuintes, somando-se, como mencionado, às políticas públicas referentes aos jovens pobres, que devem ser objetivo prioritário do Estado. Caso isso não ocorra agora, a situação previdenciária ficará comprometida, pois, no médio prazo, possivelmente, haverá maior proporção de trabalhadores não contribuintes e, no longo prazo, mais dependentes de programas de transferência de renda (PBC, Bolsa Família etc.).

Deve-se sublinhar, novamente, que, apesar de as implicações da transição demográfica sobre o sistema previdenciário serem observáveis, elas ainda estão distantes de expressar uma das principais causas da sua crise, ao contrário da situação atual dos países desenvolvidos. Atualmente, enquanto se aumenta o peso relativo dos idosos, também cresce a população em idade ativa, de quem se espera, pela produção, pela poupança e pelos investimentos, que seja a fonte de transferência de renda para os idosos, ao menos em tese.

Ninguém duvida de que o sistema de Previdência Social, no qual, em princípio, haveria uma contrapartida adequada da parte dos futuros beneficiários, precisa estar sintonizado com a emergência no novo padrão demográfico, sob pena de implodir. A situação demográfica hoje é favorável, o número de contribuintes potenciais é, dizem os economistas, quase dez vezes maior do que o de idosos. A dificuldade, então, não se verifica, no atual estágio, na existência de uma **geração sacrificada**, como disse Rosanvallon, mas, sim, na maioria da população jovem (camada ativa) que, à míngua de oportunidades de emprego e incentivo, não contribui, produzindo uma situação de "autoinsustentabilidade".

A informalidade é um problema prioritário, que deve ser atacado antes do enxugamento da Previdência. Nós sabemos que a maioria da massa trabalhadora brasileira não tem carteira de trabalho assinada. Perto de 45% das pessoas em idade economicamente ativa não possui carteira assinada ou trabalha por conta própria, na informalidade. Temos cerca de 11 milhões de pessoas trabalhando na informalidade. De cada 10 (dez) novos empregos gerados nos últimos 14 anos, 7 (sete) são informais (Organização Internacional do Trabalho – OIT). Micros e pequenas empresas têm 12,5% de empregados informais, e 10,9% dos empregadores são informais, segundo dados do Sebrae. Os últimos censos mostram uma relação entre população ocupada e população contribuinte muito desfavorável à política previdenciária: praticamente a metade dos ocupados não contribui para a Previdência.

De qualquer sorte, deve-se lembrar que os países desenvolvidos, quando enfrentaram a transição demográfica, tinham uma economia com crescimento sustentado e, sobretudo, um Estado do Bem-Estar Social devidamente consolidado. O Brasil, ao invés, não tem registrado taxas satisfatórias de crescimento da sua economia, mas se apressa em reformar seu sistema de

Seguridade Social, que está muito distante dos padrões dos países desenvolvidos, embora seja utópica uma comparação para fins de definição do nível de prestações sociais.

Falar em bem-estar social, naturalmente, pressupõe levar em conta as peculiaridades de cada Estado, as suas tradições históricas e políticas de bem-estar, as suas possibilidades econômicas e, em boa medida, na contemporaneidade, o nível de participação do Estado no processo de globalização. Estados do capitalismo avançado têm possibilidades e estilos de vida totalmente diferentes daqueles em vias de desenvolvimento e, principalmente, em relação aos Estados pobres do chamado Terceiro Mundo.

O dado relevante a ser considerado é o ainda existente abismo entre a seguridade social dos países mais ricos da Europa (sobretudo, a dos países escandinavos, que têm um gasto público médio com o social superior a 30% do PIB) e a seguridade social dos países em desenvolvimento, como o Brasil (com apenas 14,4% do PIB gastos no social). Lá, existe espaço suficiente para limitações – até porque, em certos aspectos, algumas benesses concedidas pelo Estado Social constituem, comparativamente, verdadeiras extravagâncias; entre nós, o pouco que se conquistou e que a situação econômica da América Latina permite atender não admite qualquer retrocesso ou limitação.

A nossa Constituição representa uma barreira jurídica que pode garantir sobrevida aos direitos sociais, inequivocamente, ao lado dos direitos econômicos e culturais, espécie de direitos fundamentais, como afirmaram, entre outros, Habermas, Ferrajoli, Canotilho, Peces-Barba, Pérez Luño, Jorge Miranda, Gilmar Mendes, Bolzan de Moraes e Jairo Schäfer,(7) impedindo que se tornem objeto de transigências políticas e econômicas. O Brasil, por vontade social vertida no seu texto constitucional, afirma a centralidade dos direitos fundamentais e o modelo de Estado Social Democrático de Direito, vale frisar, o compromisso do Estado, legitimado pela própria normatividade da Constituição, não apenas com o reconhecimento e a efetivação dos direitos sociais, mas, também, com a preservação de seus conteúdos diante das ameaças ultraliberais.

Concluindo, penso que gerenciar o sistema de previdência social, sem que o país tenha implantado um verdadeiro Estado do Bem-Estar Social, é um difícil desafio para as políticas que visem a incrementar os objetivos do Estado Democrático de Direito com a justiça social e a redução das desigualdades sem perder o fio do desenvolvimento econômico. Não se pode persistir perdendo as oportunidades demográficas, que ainda nos são favoráveis!

Notas

1. A intensidade do crescimento populacional será ainda expressiva nesta primeira metade do século XXI, com o grande ciclo de incrementos absolutos da população brasileira que se iniciou nos anos 70 do século passado. Assim, a transição da estrutura etária, ainda que tenha diminuído a proporção de jovens e aumentado a dos idosos, possibilitará que, no final desta década, a população jovem tenha o seu maior tamanho absoluto. O crescimento da população em idade ativa, acompanhando a população total, ainda se manterá até 2040-2050. Isso, por um lado, pode ser um benefício, favorecendo as relações de dependência demográficas e, por conseguinte, as transferências intergeracionais, quando o número de dependentes, jovens e idosos, em relação à camada ativa, será extremamente baixo. Por outro, se o crescimento da economia e as mudanças na regulação do mercado de trabalho não superarem seu comportamento recente, a proporção de desempregados e empregados na informalidade comprometerá as oportunidades demográficas.

2. Cf. BRITO, Fausto. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. **Revista Brasileira Estudos Populares**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2008.

3. ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998. p. 46.

4. Idem.

5. Cfe. BRITO, op. cit.

6. Idem, ibidem.

7. Por todos, citamos Schäfer, no seu ensaio sobre a classificação dos direitos fundamentais, na defesa da proposta de um sistema de compreensão unitária desses direitos, um contributo importante, disse Gilmar Mendes, para "combater a hierarquia valorativa que, para justificar o postergamento da incorporação dos direitos fundamentais sociais, empurra-os a um segundo plano" (SCHÄFER, Jairo. **Classificação dos direitos fundamentais**: do sistema geracional ao sistema unitário. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 14).

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

VAZ, Paulo Afonso Brum. O paradoxo da transição demográfica e o futuro da Previdência Social. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.61, ago. 2014. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao061/Paulo_Vaz.html> Acesso em: 02 out. 2014.

REVISTA DE DOCTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS