

O custo da desproteção previdenciária

The Cost of Social Security Deprivation

Alice Rocha da Silva¹

Centro Universitário de Brasília-UniCEUB
alice.silva@ceub.edu.br

Raphael Alberto de Moraes Aragão²

Centro Universitário de Brasília-UniCEUB
raphaelaragao@hotmail.com

Resumo

O custo da desproteção previdenciária é superior ao custo de proteção ofertada pelo Estado. O artigo tem o objetivo de identificar quais seriam os possíveis custos revestidos ao Estado numa situação onde possíveis beneficiários da previdência social, em especial aqueles que fariam jus aos benefícios fundamentais, segundo a OIT (Idade, invalidez e pensão por morte), se encontrem desprovidos, no todo ou em parte, de seus benefícios previdenciários. Em decorrência do princípio da universalidade da assistência social, entende-se que quando um indivíduo se encontra em risco social, é dever do Estado prover as suas necessidades básicas, e nesse sentido, o trabalho busca compreender, por meio da análise de dados estatísticos e estudos de caso, se é mais “rentável” para o Estado manter o indivíduo amparado pelos benefícios previdenciários a que poderia fazer jus, ou se seria mais “rentável” criar métodos que dificultam ou reduzem a oferta dos referidos benefícios. Embora seja possível pensar que o “custo da desproteção” desse segurado seria economicamente viável ao Estado, o objetivo é demonstrar, por meio do resultado desse trabalho, que apesar de pouco aparente, o gasto estatal é muito maior no caso da desproteção previdenciária.

¹ Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). PPGD, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), SEPN 707/907, Bloco 3, CEP 70790-075, Brasília-DF, Brasil.

² Mestrando do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Advogado Especialista em Direito Previdenciário. Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). PPGD, SEPN 707/907, Bloco 3, CEP 70790-075, Brasília-DF, Brasil.

Palavras-chave: direito previdenciário, previdência social, custo da desproteção social.

Abstract

The cost of social security deprotection is higher than the cost of protection offered by the State. The work aims to identify what would be the possible costs to the State in a situation where potential beneficiaries of social security, especially those who would be entitled to the fundamental benefits, according to the ILO (Age, Disability and Pension for Death) are deprived, in whole or in part, of their welfare benefits. Due to the principle of universality of social assistance, it is understood that when an individual is at social risk, it is the duty of the State to provide for their basic needs, and in this sense, the paper seeks to understand, through the analysis of statistical data and case studies, whether it is more "profitable" for the state to keep the individual protected by the social security benefits to which it could be entitled, or whether it would be more "profitable" to create methods that hinder or reduces the supply of the provision of such benefits. Although it might have been thought that the insured person's "cost of deprotection" would be economically viable to the state, the objective is to demonstrate, with the results of this work, that although barely apparent, state spending is much higher in case of social security deprotection.

Keywords: social security law, social security, cost of social deprotection.

Introdução

Desde o seu surgimento com uma estrutura efetivamente operacional, baseada em modelos estudados por diversas organizações internacionais (Costa, 2017, p. 25), o Sistema Previdenciário Brasileiro, estabelecido a partir dos regramentos previstos no artigo 201 e seguintes da Constituição brasileira de 1988, sempre foi pautado no conceito do *Welfare State*. Este, que é um conceito político-econômico que teve seu advento no século XIX, com seus ideais sendo refinados até hoje, e que atribuía ao Estado o papel de "promotor social", delega a este a obrigação de prestar e manter um nível de bem-estar social justo a todos os seus cidadãos.

Significa dizer que a Previdência Social, dentro da "tríade" que forma a Seguridade social, é o sistema responsável por garantir ao cidadão que não mais pode estar inserido no mercado de trabalho, o direito de receber do Estado um "apoio" financeiro: seja por motivo temporário ou permanente, por sinistro, por evento incapacitante, ou pelo advento da idade avançada, o objetivo desse auxílio é que seja assegurado a este indivíduo ao menos uma condição plena de saúde, e uma qualidade de vida digna.

Porém, dentre os serviços fundamentais entabulados pela Seguridade Social, a previdência é o único serviço que é contributivo, ou seja, para que um cidadão possa se enquadrar no quadro de beneficiários da previdência social, é necessário que este arque com uma prévia contribuição por um determinado tempo estabelecido pela lei, para que seja efetivamente contemplado com o benefício que fará jus num momento oportuno.

Embora muitos tenham a tendência de pensar que a previdência deveria, assim como a assistência social e a saúde, ser de “responsabilidade unicamente do Estado”, sem a participação do contribuinte, vale salientar que a ideia dessa política previdenciária é exatamente a de ser uma política de cooperação, onde as gerações atuais contribuem com o fundo previdenciário para arcar com os gastos com as gerações anteriores, que já fizeram o seu papel no passado, tanto para com a prestação de serviços ao Estado, quanto arcando com os gastos de outra geração.

Não é necessário, no entanto, realizar uma análise muito complexa para compreender a necessidade de um sistema contributivo, como a previdência foi construída para ser. Os estudiosos da área da “Teoria dos Custos” costumavam utilizar uma frase do latim que diz *ubi jus ibi remedium* (Holmes e Sunstein, 1999, 43), isto é, existindo um direito para corrigir um erro, a Justiça providenciará um remédio; todavia, direitos custam caro, e alguém precisa arcar com esses custos. Os tais “custos” desses direitos podem ser materializados e visualizados nos custos de medicamentos, alimentos, leitos hospitalares, vestimentas, e diversos outros produtos que podem ser fruto de políticas assistenciais estatais.

No caso do sistema previdenciário, é necessário pensá-lo de uma forma diferente, como uma balança: o ente Estatal precisa arcar com folhas salariais de indivíduos que já não mais prestam serviços à sociedade, o que significa dizer que não há contrapartida ao pagamento realizado, e num princípio de trocas equivalentes, um sistema que arca com um custo sem receber nada em troca não se sustenta com o tempo, tornando-se desequilibrado.

É uma alegoria simples e superficial, que apesar de poder insurgir certas críticas por não levar em consideração todos os anos de serviços prestados pelos indivíduos beneficiados pela previdência social, é suficiente para demonstrar que sem o apoio da sociedade, o equilíbrio daquela “balança” pode de fato ser quebrado.

Com o advento da mais recente Reforma Previdenciária brasileira, promulgada em novembro de 2019, alguns aspectos desse equilíbrio cooperativo entre a sociedade e o Estado no sistema previdenciário parece ter se fragilizado, afinal, é possível perceber que algumas iniciativas governamentais, tais como o aumento da Idade mínima, a mudança de regras para aposentadorias especiais, e a derrocada do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, parecem ter causado na população um sentimento de que o peso da obrigação contributiva recaiu somente sobre os ombros de um dos polos desse equilíbrio, o hipossuficiente.

Isso faz com que se agrave alguns fenômenos que, embora já antigos, ficaram mais evidente com o apelo midiático que o tema recebeu nos últimos meses: o primeiro, quando diversos contribuintes decidem tentar se aposentar o mais rápido possível, mesmo que sem todos os seus direitos garantidos, por imaginar que possam “perder direitos” caso não o façam; o segundo, quando alguns desses contribuintes simplesmente não enxergam mais o INSS como uma fonte viável para a sua aposentadoria futura, e param de contribuir, buscando alternativas mais rentáveis.

Já o terceiro, e talvez mais preocupante caso, é quando alguns indivíduos que ainda não iniciaram a sua contribuição, perdem o interesse de algum dia fazê-lo, porque “sofreram uma desilusão” com as dificuldades supostamente impostas por este novo modelo. Os dois primeiros modelos são situações em que já houve algum tipo de contribuição, e o equilíbrio, embora fragilizado, pode permitir algum retorno para o beneficiário.

No caso do terceiro modelo, não tendo o indivíduo o interesse de contribuir, o Estado nunca verterá a este qualquer tipo de benefício previdenciário, já que nunca se estabeleceu qualquer tipo de equilíbrio entre os polos dessa complexa estrutura. Embora este indivíduo possa ainda fazer jus a alguns benefícios assistenciais - que não se confundem com os

previdenciários - Não seria exagero dizer que para o Sistema Previdenciário, aquela pessoa não passa de um “fantasma”.

Do ponto de vista da previdência social, a inexistência desses indivíduos insurge-se materializada sobre um questionamento interessante: para o Estado, seria mais ou menos lucrativo a prestação de benefícios a estes indivíduos, que nunca fizeram jus à previdência? Essa talvez seja uma pergunta um tanto quanto complexa de se responder, mas quando se parte do pressuposto que o princípio contributivo da previdência social prevê prestações mútuas, seria “justo” que indivíduos que nunca pagaram não recebam qualquer tipo de benefício.

Por outro lado, esse fenômeno também possibilita uma análise da teoria dos custos, discutida por Holmes e Sunstein (1999, p. 43), no sentido de que, em síntese, os direitos, embora de certa forma subjetivos, possuem gastos reais que, para serem garantidos, devem ser arcados por alguém, no caso, o Estado. Voltado ao âmbito previdenciário, é possível fazer uma análise mais especificamente a respeito do custo dos benefícios e dos custos da “desproteção” da sociedade.

Sendo assim, o foco deste trabalho se direciona a responder o seguinte questionamento: do ponto de vista previdenciário, quais seriam os custos que o Estado teria caso optasse por não assegurar à sociedade os benefícios previdenciários? Se por acaso o Estado não necessitasse mais de arcar com os “gastos da previdência”, estes valores se reverteriam em lucro? E quais seriam as possíveis consequências desse ato?

Em paralelo, e como forma de complementação à pesquisa do problema apresentado, serão analisados aspectos pragmáticos desse estudo, de modo a se voltar à realidade do sistema previdenciário brasileiro, e revelar se esse é um fenômeno vivido direta ou indiretamente pela sociedade. Nesse sentido, o trabalho se subdivide em três partes, de modo que cada uma delas trabalhará uma camada específica do tema.

A primeira parte apresenta os aspectos gerais da Teoria dos Custos do Direito, e então será realizado um paralelo entre a teoria geral dos custos e o Direito Previdenciário, de modo a compreender as nuances dessas áreas. Em seguida, a segunda parte do trabalho se encarregará de apresentar as possíveis consequências da Desproteção previdenciária para os chamados benefícios fundamentais, segundo a OIT, e previstos no artigo 201, Incisos I e V da Constituição Federal, os benefícios de aposentadoria por Idade, Invalidez, e Pensão por morte.

Por fim, e seguindo a estrutura construída nas duas primeiras partes, a terceira parte será destinada a análise de casos concretos de Desproteção Estatal Previdenciária, de modo que serão interpretadas, à luz das teorias apresentadas, quais foram as consequências práticas desse ato, e se haveria algum tipo de solução para o ocorrido. Para realizar a pesquisa, será utilizada como metodologia para a obtenção dos resultados buscados a aglutinação, descrição, análise e interpretação dos dados encontrados nas diversas doutrinas colhidas para este fim, além de jurisprudências dos tribunais brasileiros, utilizadas como base empírica.

O custo da desproteção previdenciária nos benefícios de aposentadoria por idade avançada, invalidez e pensão por morte

Inicialmente, é importante ter em mente alguns pontos relacionados à previdência social e à seguridade social. A primeira é um subconjunto da segunda, de modo que a Seguridade é, conforme preceitua o artigo 194 da Constituição Federal, um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade”, destinadas a assegurar, de uma forma integrada e complementar, os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

O conceito de Seguridade é extremamente amplo, e ao longo dos anos, foi se desenvolvendo de modo a deixar de ser somente um “conjunto de ações” para se tornar um grande conjunto de verdadeiros direitos fundamentais. Sérgio Pinto Martins (2018, p. 55) assevera que antes da figura do *Welfare State*, a seguridade social, para muitos juristas e doutrinadores, não passava de um ramo do Direito Trabalhista.

Fora somente em 1937, após a Constituição “social” Mexicana, de 1917, e da Constituição de Weimar, de 1919, que o Brasil estabeleceu, na Constituição daquele ano, o sufixo “social” para a previdência, que antes era vista apenas como um fundo trabalhista de proteção ao risco do ofício, como um “seguro contra acidentes”. Com o advento dos ideais de bem-estar social integrados ao cerne da Seguridade, este conceito ganhou independência e relevância no cenário internacional, deixando de ser coadjuvante do “regime trabalhista”.

Em verdade, a Seguridade Social passou a ser um grande “Seguro” garantido à sociedade, que garante que todos vivam em condições satisfatórias de qualidade de vida, segurança e proteção financeira, remetendo aos antigos conceitos de Contrato Social desenvolvidos pelos contratualistas nos séculos XVI a XVIII. Com efeito, José G. F. Costa (2017, p. 27) afirma que diversos países, ao desenvolverem suas estruturas de seguridade social, confundiam os conceitos de “seguro” e “seguridade”, ao afirmar que deveriam, *a priori*, ter o mesmo significado.

Embora o referido autor, ao longo de sua obra, tenha demonstrado com mais sofisticação a diferença entre os dois conceitos, é de fato possível descrever os dois conceitos no mínimo como complementares entre si, principalmente no que se refere à Previdência Social, que conforme já aludido anteriormente, por ser o único ramo da seguridade social que é contributivo, demonstra claramente a figura de “seguro” que esse sistema propõe aos beneficiários, que estarão pagando pela proteção ao risco social.

Portanto, quando se desenvolve um cenário hipotético de desproteção previdenciária, como o descrito anteriormente, uma das primeiras preocupações que surgem é justamente pela perda do referido “seguro de bem-estar” oferecido pelo Estado para os cidadãos, com reflexos a depender de cada um dos benefícios previdenciários desprotegidos.

(a) Desproteção aos indivíduos com idade avançada

O primeiro caso a ser analisado é o cenário que poderia surgir caso o Estado, por quaisquer dos motivos anteriormente apresentados, decidisse por não mais conceder nenhum dos novos benefícios pleiteados de aposentadoria por idade, nem tampouco realizar o pagamento a nenhum dos beneficiários já laureados com esse benefício.

É importante levar em consideração que o referido benefício é concedido para aquele segurado que possua 65 anos, no caso dos homens, 62 no caso de mulheres, ou mais. Embora estudos do IBGE, por meio da “Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2018”, apontem para o fato de que a expectativa de vida do brasileiro para o ano de 2018 subiu para o patamar médio de 76,3 anos, os riscos sociais a que estes indivíduos estarão submetidos é muito maior do que um indivíduo mais jovem.

Baseados em suas pesquisas atuariais, Benjamin Gompertz (1825) e William Makeham (1860)³ foram capazes de desenvolver um teorema matemático, doravante conhecido como

³ Benjamin Gompertz e William Makeham foram dois atuários do século XIX que, em suas pesquisas científicas, publicaram, em momentos diferentes, trabalhos sobre a mortalidade dos seres humanos. Em decorrência dos citados artigos, de 1825 e 1860, respectivamente, foi possível se desenvolver a referida Lei de Gompertz-Makeham, que foi utilizada por muitos anos como base para a criação de tábuas de mortalidade, amplamente utilizadas até hoje.

“Lei de Gompertz-Makeham”, que descreve, em síntese, que as chances de morrer de um indivíduo dobram a cada 8 anos depois dos 30 anos de idade.

Esse teorema leva em consideração efeitos de mortes naturais e acidentais, e é amplamente reconhecido como um dos métodos de maior precisão para analisar aspectos de mortalidade entre as idades de 20 e 80 anos. Isso demonstra uma realidade dura, porém inevitável: o avanço da idade é diretamente proporcional à dependência do indivíduo pelo Estado, uma vez que este estará submetido a cada vez mais riscos sociais.

Submeter um indivíduo em idade avançada a um cenário de desproteção previdenciário, mesmo que parcial, poderia aumentar ainda mais as variáveis de risco social previstos no teorema de Gompertz-Makeham. Para se ter uma ideia, o valor médio de todas as aposentadorias concedidas no ano de 2019 foi bastante inferior a dois salários mínimos, levando em consideração o valor do salário mínimo em dezembro de 2019. (Ver Brasil, 2019b)

Significa dizer que os benefícios pagos já são baixos, e por vezes insuficientes até mesmo para arcar com as necessidades pessoais do beneficiado, isso sem contar com os casos em que este, em idade avançada, ainda é o único mantenedor econômico de seu lar.

A diminuição da renda desses indivíduos poderia, além do grave desequilíbrio da renda familiar, perda da capacidade de mercado, e dificuldades em arcar com os gastos pessoais, causar a perda da autoestima, do sentimento de pertencimento à sociedade, e, sobretudo de certo nível de independência desse beneficiário idoso. Uma desproteção previdenciária desse porte rapidamente evoluiria para uma desproteção social completa, um risco extremo para indivíduos em idade avançada.

(b) Desproteção aos indivíduos com incapacidade laborativa permanente

As Aposentadorias por invalidez, conforme dispõem os artigos 42 e seguintes da Lei 8.213/1991, são devidas àqueles indivíduos que, por força de sinistro, foram acometidos de uma condição incapacitante plena para as atividades laborais, de maneira geral. Um indivíduo nessas condições não possui nenhuma alternativa laboral, senão o recebimento do benefício previdenciário.

É importante esclarecer o eixo diferencial de uma “deficiência”, seja ela física ou mental, e uma incapacidade nos termos da legislação previdenciária, ou, em outras palavras, uma invalidez para as atividades laborais. Segundo o Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, o índice de brasileiros que se declaram com algum tipo de deficiência é de 24% de toda a população. (Brasil, 2019b) Um novo censo está programado para ser realizado no ano de 2020, e a projeção do Instituto é que esse número aumente ainda mais para os próximos dez anos.

Tais dados demonstram que as deficiências físicas já estão presentes no dia-a-dia, e isso só ocorre porque a sociedade foi capaz de compreender que o cidadão com deficiência nem sempre precisa ser considerado “especial”, mas tão somente ser inserido de forma eficiente na sociedade. Esse fato vem se consumando nos últimos anos, com diversos projetos de acessibilidade tramitando no congresso nacional⁴.

⁴ Temos como exemplos desses projetos o Projeto de Lei 10763/18, que pretende isentar de IPI a aquisição de cadeiras de rodas e demais utensílios e equipamentos destinados a facilitar a mobilidade de pessoas com deficiência; o Projeto de Lei 10327/18, do deputado Chico Lopes (PCdoB-CE), que tem o objetivo de promover a inclusão, no mercado de consumo, das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida; Bem como a proposta da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, que alterou o Projeto de Lei 10283/18 para garantir prioridade de atendimento e reserva de assentos no transporte público a pessoas com câncer.

Surge então o grande diferencial para os casos de invalidez laboral, pois, para que um indivíduo seja caracterizado como absolutamente inválido, a Autarquia Previdenciária pressupõe que este não pode, em hipótese alguma, realizar qualquer tipo de atividade remunerada, sob pena de que tenha seu benefício prejudicado. Nesse sentido, são realizadas diversas perícias médicas pelo corpo técnico-profissional do INSS até que de fato se comprove a incapacidade permanente do candidato ao benefício pretendido.

Submeter esses indivíduos a um cenário de desproteção previdenciária, ainda que parcial, poderia causar um prejuízo social tremendo a esses indivíduos, que, estigmatizados como absolutamente “inúteis” do ponto de vista laboral, dificilmente conseguirão se reintegrar aos nichos sociais, uma vez que, pela natureza do benefício a que fazem jus, pode se dizer que são considerados incapazes, vulneráveis, frágeis.

É importante que seja feita uma remissão aos dados anteriormente apresentados acerca da desproteção previdenciária para os aposentados pelo critério da idade avançada, já que é possível dizer que os problemas relacionados pela referida desproteção, submetida aos beneficiários da aposentadoria por idade (riscos sociais e à saúde, perda da capacidade financeira e da autoestima, etc.), também serão refletidos nos beneficiários da aposentadoria por invalidez.

Além disso, os indivíduos submetidos a essa realidade, por perderem uma grande parte de suas condições financeiras, precisarão fazer mais uso das demais estruturas da Seguridade Social, tais como a área da saúde e da assistência social. O tripé da seguridade social, num cenário como este, acabaria se desequilibrando de forma vertente, ao passo que embora pudesse parecer que se “desafogariam as contas” da previdência social, o número de novas entradas em serviços de saúde e assistenciais seria muito maior.

Vale ressaltar que esses serviços, diferentemente da previdência social, não são contributivos, e portanto, suas fontes de custeio, de certa forma mais limitadas, poderiam sofrer déficits maiores do que aqueles já percebidos atualmente. Se ainda há dúvidas sobre o círculo vicioso que poderia ser formado no caso da desproteção previdenciária para beneficiários inválidos, a OMS informou, em 2017, que a depressão era uma das maiores causas de doenças e invalidez do mundo, afetando cerca de 300 milhões de pessoas ao redor do mundo. (Reuters, 2017)

A projeção é visível, e pouco animadora: enquanto o indivíduo considerado inválido se vê desprotegido pela Autarquia previdenciária, é possível que ele se perceba desprotegido pelo próprio Estado, quiçá pela própria sociedade, seus iguais. Esse sentimento depreciativo aumenta a probabilidade de doenças relacionadas à condição psicológica, o que faz com que esses indivíduos sejam inevitavelmente remetidos à proteção Estatal por outros meios. Mais um problema, e este, ainda mais complexo do que a prestação da aposentadoria a que faria jus o indivíduo.

(c) Desproteção aos indivíduos dependentes de segurados falecidos.

A terceira hipótese a ser analisada, prevista nos artigos 74 e seguintes da lei 8.213/91, é o caso dos indivíduos que, por motivo de falecimento do cônjuge, responsável, ou segurado a que era dependente, passa a receber um benefício proporcional àquele recebido pelo falecido, de modo que este benefício se caracteriza como um tipo de auxílio do Estado para aqueles que, mesmo não segurados, receberão suporte, temporário ou permanente, em “homenagem” às contribuições prestadas por um segurado que outrora contribuía para o sistema.

À primeira vista, o benefício de pensão por morte se assemelha a uma “ajuda de custos à família enlutada”, um tipo de suporte oferecido pelo Estado para abrandar um momento de dificuldade e desestabilidade familiar. Embora esse fato não deixe de ser válido e verdadeiro, o benefício de Pensão por morte deve ser encarado como a contraprestação Estatal pelo cumprimento dos requisitos contributivos de um segurado que, por decorrência de sua morte, não pôde ser laureado com seu prêmio em sua totalidade, ficando à cargo de seus herdeiros ou dependentes o recebimento da integralidade do benefício que aquele indivíduo ainda faz jus.

Infelizmente, a legislação brasileira sofreu algumas alterações que causaram certa fragilização a esse benefício: o endurecimento da norma, a diminuição do tempo da pensão concedida, bem como do valor do benefício percebido, são algumas demonstrações do que ocorreu ao longo dos últimos anos com os beneficiários de Pensões por morte. Um exemplo disso foi a Medida Provisória 664/2014, que alterou os prazos de duração das pensões por morte, que passaram a variar em função da idade do dependente, e mais recentemente, a Medida Provisória 871/2019, que aumentou a quantidade de documentos necessários para a comprovação de dependentes dos segurados falecidos.

Essa relativização da importância, somada a uma maior dificuldade de lograr êxito na concessão do benefício, desencoraja os dependentes dos segurados falecidos, que acabam por vezes desistindo de seus direitos, e buscando outras fontes de renda para o sustento da família. A Desproteção previdenciária aos benefícios de pensão por morte prejudica ainda mais a eficácia desse benefício, que veio perdendo número de concessões na autarquia previdenciária⁵, e desestabiliza ainda mais as famílias que contavam com a renda do familiar falecido. O prejuízo vem tanto pela perda do ente querido, quanto da renda que este integrava ao lar.

Embora a análise realizada até aqui tenha um viés um tanto quanto teórico, a aproximação desses fatos com a realidade demonstra empiricamente o estudo realizado, e revela que, embora o mundo viva hoje num sistema de “Welfare State”, extremamente pautado na garantia estatal do bem-estar, este Estado pode sim ser responsável pela desproteção de sua população, seja diretamente, por interesse ou necessidade, ou indiretamente, por ação de terceiros.

Análise de casos concretos: consequências da desproteção previdenciária no Brasil

Por vezes tem-se o costume no Brasil de se polarizar as responsabilidades das Injustiças sociais, atribuindo a culpa destas não ao Estado em si, como o perpétuo provedor dos direitos sociais, mas sim aos governantes que, com mandatos efêmeros, tomam posições temporárias de poder, e se furtam dos feitos de outros governos.

Para se ter uma noção da proporção deste problema, é possível tomar como referência o emblemático caso das “Balseiras do Rio Tajapurú”. O rio fica localizado na cidade de Melgaço, no arquipélago de Marajó, a 290 km de Belém, no Pará. A cidade vive por décadas com um problema social alarmante: é a que possui o pior índice de desenvolvimento humano (IDH) do Brasil, e convive com falta de recursos básicos, como saneamento básico, água potável, e o

⁵ Segundo os Boletins Estatísticos Previdenciários de 2018 e 2019, o índice de benefícios de pensão por morte concedidos até novembro de 2018 caiu cerca de 18%, em proporção mensal, durante o ano. Já em janeiro de 2019, seguindo a proporção deficitária, essa queda foi de cerca de 11%.

pior, precisa lidar com o problema alarmante da exploração sexual que atinge crianças (Guedes, 2015).

As crianças locais, jovens de 10 a 14 anos, sem condições básicas de vida, decidem trabalhar nas balsas que cortam as diversas ilhas da região, “vendendo seus corpos” em troca de objetos de sobrevivência, seja uma peça de roupa, algumas moedas, ou mesmo um biscoito. A desproteção social, causada por décadas de omissão Estatal, alcançou um ponto que atualmente se demonstra de difícil reversão, tendo em vista que a cidade, controlada por grupos “coronelistas”, já possui incutida em sua “pseudocultura” esse fato, como se essa fosse a única solução para os problemas locais (Cunha, 2017).

Não se tratou de uma política social (ou a falta dela) de certo governo específico, mas sim da falta de atenção do próprio Estado, materializado na figura de diversos governos que ali transitaram, para aquela população. O estigma social desse fato é tão grande, que filhas que passaram por isso já vêm se tornando mães coniventes com esse fato, uma vez que foram essas as alternativas de vida que encontraram para sobreviver.

Em âmbito previdenciário, também temos exemplos de Desproteção constantemente ocorrendo no cotidiano brasileiro, exemplos bastante evidentes tanto de ação quanto de omissão do Estado. Inicialmente, temos o caso dos “boias-frias”, modalidade de trabalho rural que nunca teve qualquer tipo de formalização da sua condição previdenciária, e que, nas palavras do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do Superior Tribunal de Justiça, recebendo valores ínfimos, ainda eram obrigados a contribuir com a previdência social:

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ENQUADRAMENTO DO TRABALHADOR BÓIA-FRIA. EQUIPARAÇÃO AO SEGURADO ESPECIAL. ART. 11, VII DA LEI 8.213/1991. DESNECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES. RECURSO ESPECIAL DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Esta Corte consolidou a orientação de que o Trabalhador Rural, na condição de bóia-fria, equipara-se ao Segurado Especial de que trata o inciso VII do art. 11 da Lei 8.213/1991, no que tange aos requisitos necessários para a obtenção de benefícios previdenciários. 2. Exigindo-se, tão somente, a apresentação de prova material, ainda que diminuta, desta que corroborada por robusta prova testemunhal, não havendo que se falar em necessidade de comprovação de recolhimentos previdenciários para fins de concessão de aposentadoria rural (REsp. 1.321.493/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 19.12.2012). 3. *É inegável que o trabalhador bóia-fria exerce sua atividade em flagrante desproteção, sem qualquer formalização e com o recebimento de valores ínfimos, o que demonstra a total falta de razoabilidade em se exigir que deveriam recolher contribuições previdenciárias.* 4. Recurso Especial do INSS a que se nega provimento. (STJ. Recurso Especial: REsp 1762211 PR 2018/0218104-5. Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. Data de Julgamento: 27/11/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/12/2018.) (grifo nosso)

Não fosse pela judicialização do feito, o trabalhador “bóia-fria”, para fazer jus a um benefício de aposentadoria por idade, invalidez, ou pensão por morte, por exemplo, deveria comprovar os mesmos requisitos de um trabalhador urbano, o que não faria qualquer sentido, tendo em vista a sua realidade fática. Essas situações são corriqueiras, e as soluções geralmente giram em torno da atividade judicial que, por sua vez, acaba tendo que invadir a

competência do poder legislativo para normatizar uma realidade, o que para muitos, é o chamado “ativismo judicial”⁶.

Com efeito, é possível dizer que grande parte dos fenômenos de desproteção previdenciária acabam sendo judicializados, uma vez que a desproteção também envolve as vias administrativas, que parecem ser insuficientes para a resolução eficaz das lides. Segundo um levantamento realizado pelo CNJ, atualmente, 48% (quarenta e oito por cento) dos processos judiciais protocolizados na justiça federal possuem o INSS em algum dos polos processuais, fazendo dessa autarquia federal uma das “grandes litigantes do Judiciário nacional”. (Brasil, 2019c)⁷

Numa situação como essa, o judiciário, por meio do referido “ativismo judicial” (e apenas a título analítico, sem qualquer juízo de valor), acaba tomando para si as atribuições administrativas da Autarquia Federal, realizando a análise dos requisitos básicos para a concessão do benefício. O nível da desproteção pode chegar a um patamar tamanho que, quando judicializada, incumbe o próprio judiciário do procedimento administrativo previdenciário:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. AUXÍLIO-DOENÇA. REQUISITOS. INCAPACIDADE. PROVA. 1. São três os requisitos para a concessão dos benefícios previdenciários por incapacidade: 1) a qualidade de segurado; 2) o cumprimento do período de carência de 12 contribuições mensais, salvo nos casos excepcionados por lei; 3) a incapacidade para o trabalho, de caráter permanente (aposentadoria por invalidez) ou temporário (auxílio-doença). 2. O segurado portador de enfermidade que o incapacita temporariamente para o exercício de sua atividade laboral tem direito à concessão do benefício de auxílio-doença. (TRF-4. Apelação: APL 50567956920174049999 5056795-69.2017.4.04.9999. Relator: Desembargador MÁRCIO ANTÔNIO ROCHA. Data de Julgamento: 23/04/2019, TURMA REGIONAL SUPLEMENTAR DO PR. Data de Julgamento: 26/04/2019)

Essa situação cria uma dicotomia difícil de ser esclarecida: o Estado possui mecanismos distintos e dotados de certa autonomia para solucionar problemas complexos, porém, infelizmente, existe uma deficiência muito evidente em alguns desses mecanismos, que precisam constantemente ser ajustados, complementados, ou de certa forma substituídos por outros. O desequilíbrio gerado é imenso, afinal, um sistema composto por “engrenagens” diferentes não é um problema, mas quando o funcionamento de algumas precisam ser compensadas por outras, as mais demandadas sofrem mais desgaste.

Das mais recentes formas de desproteção previdenciária que atingiu a sociedade, e que tem grandes probabilidades de gerar um grande índice de novos processos judiciais, e portanto, mais intervenção do poder judiciário em âmbito previdenciário, temos a nova Reforma da Previdência Social, EC 103/2019, desenvolvida pelo Ministro Paulo Guedes, e promulgada em novembro de 2019 pelo Presidente Jair Bolsonaro. Sob o pretexto de trazer uma economia para o sistema previdenciário, essa reforma aplacou diversos direitos daqueles

⁶ O ativismo judicial, expressão cunhada pelo jornalista americano Arthur M. Schlesinger Jr., em 1947, numa matéria jornalística para a revista *Fortune*, descreve um modelo de atuação proativa, e por vezes expansiva, do Poder Judiciário, ao adentrar na esfera de atuação de outros poderes, de modo que suas decisões podem ir de encontro com as ações dos outros poderes. Ver Teixeira (2012, p. 40-41)

⁷ Os dados apresentados fazem parte de uma pesquisa interna solicitada pelo Presidente do STF, o Ministro Dias Toffoli, e disponibilizada pelo próprio CNJ no documento denominado “Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social”. O método utilizado para a obtenção dos dados não foi informado.

que fazem jus aos benefícios previdenciários, além de alterar os requisitos necessários, tendo inclusive endurecido alguns.

Seguindo a estrutura estabelecida neste trabalho, a análise fática a ser realizada gira em torno das mudanças nas aposentadorias por idade, invalidez e pensão por morte, que embora pareçam ter se alinhado a alguns modelos de seguridade estrangeiras, tais como o modelo alemão, espanhol e francês⁸, revelaram mudanças drásticas no procedimento previdenciário vigente, o que naturalmente desprotegeu grande parte dos beneficiários, principalmente aqueles que se encontravam na iminência de requererem seus benefícios previdenciários.

Inicialmente, vale citar algumas alterações nos requisitos para a concessão da aposentadoria urbanas, considerando aqui tanto a aposentadoria por idade quanto por tempo de contribuição. A partir da promulgação da referida Emenda Constitucional, a Autarquia passa a requerer idade mínima para todos os segurados, eliminando a figura da aposentadoria por tempo de contribuição, que embora não esteja no foco deste trabalho, possui uma repercussão muito grande no que se refere à desproteção previdenciária, afinal, grande parte dos segurados optavam por esta modalidade, e agora precisarão atingir uma idade mínima.

Fato é que tanto a idade quanto o tempo de contribuição deixaram de ser modalidades diferentes e opcionais para a concessão de benefícios, e passam a ser requisitos obrigatórios para um único benefício. Além disso, caso o beneficiário contribua pelo período obrigatório, de 20 anos, este fará jus a apenas 60% (sessenta por cento) da integralidade do benefício, e caso deseje fazer jus a uma porcentagem maior, poderá aumentá-la na proporção de 2% (dois por cento) a cada ano trabalhado, o que totaliza 100% (cem por cento) do benefício num período de contribuição ininterrupta de 40 anos.

Essa é uma realidade que se revela um tanto quanto dramática, porque não é comum que o brasileiro médio consiga verter contribuições por um período de quarenta anos, ininterruptamente, e mantendo uma média de contribuição constante e favorável. Os períodos atravessados na informalidade, somados aos casos de desemprego, que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE, em 2019 atingiu o patamar de 12% da população, com quase 12,8 milhões de brasileiros sem uma renda básica, dificultam bastante o cumprimento desse requisito, o que parece demonstrar uma intenção estatal em “permitir” um certo nível de desproteção social, o que vai de encontro aos preceitos do Estado de bem-estar social.

Mais preocupante ainda são as alterações realizadas nos benefícios de aposentadorias por invalidez e nas pensões por morte. Baseados nas mesmas alíquotas, a lei também estabeleceu como pagamento do benefício o importe de 60% (sessenta por cento) do valor da integralidade do benefício para aqueles que estão absolutamente incapacitados para atividades laborais, bem como para aqueles que desejem fazer jus a uma renda deixada por um segurado falecido.

Diferentemente das regras previstas para aqueles que pleiteiam uma aposentadoria por idade, que podem aumentar a porcentagem de seus benefícios pelo aumento do tempo de contribuição, um indivíduo inválido não poderá fazê-lo, afinal, sua condição incapacitante o impede de realizar qualquer tipo de nova atividade, sob pena de ter seu benefício cessado. Sem uma fonte de renda própria, e levando-se em consideração que o benefício a ser pago poderá representar um corte de quase metade do orçamento familiar, o beneficiário estará diante de uma situação de desproteção latente, e por esse motivo, acabará precisando fazer uso de mais serviços públicos.

⁸ Esses modelos previdenciários citados já extinguiram a modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição, e a anos já estipularam a idade mínima para a aposentadoria por idade no patamar de 65 anos. Esses são exemplos que demonstram qual foi o caminho tomado pelos legisladores brasileiros ao realizar a reforma da forma que foi feita.

O mesmo vale para os casos de Pensões por morte, já que como o benefício era de fato do segurado falecido, os dependentes não poderão majorar seus rendimentos. Caso essa seja a única renda familiar imediata, os prejuízos à essa família provavelmente não permanecerão apenas dentro de casa, mas reverberarão para a sociedade, afinal, essa regra abarca toda uma população. O benefício de pensão por morte, que já era estigmatizado por suas características, foi um dos mais afetados pela EC 103/2019, e ao longo dos anos, esses efeitos negativos tendam a aumentar bastante.

A situação se desenha para uma conclusão em que restará ao Estado se entregar a um círculo vicioso de difícil reparação: na hipótese onde a população se encontre em situação de risco, caberá ao Estado a prestação de mais serviços assistenciais, que no tripé da seguridade social, embora obrigatórios, não são contributivos, o que aumenta ainda mais os gastos governamentais.

Ao mesmo tempo, a desproteção causada poderá gerar um aumento alarmante nos índices de judicialização de lides, maior do que já se percebe atualmente. Esses gastos também serão todos de responsabilidade do Estado, tanto pelos custos de operacionalização da máquina judicial, quanto pelo pagamento dos importes sucumbenciais, caso venham a existir. Embora pareça que o trabalho esteja retornando ao campo teórico, é possível dizer que, na verdade, essas podem ser projeções futuras, todas fruto da significativa desproteção previdenciária que já vem alarmando a sociedade.

Conclusão

Ao se colher dados da história, durante toda a estruturação do Estado, até a construção dos ideais de direitos humanos e bem-estar social, é possível perceber que a figura da desproteção social sempre esteve presente na prestação dos serviços sociais por este Estado. O que ocorre é que, de maneira geral, a proteção de uns pode causar a desproteção de outros, e isso acontece, por vezes, para se manter um equilíbrio entre os hipossuficientes e os hipersuficientes, afinal, é necessário que se garantam “direitos iguais para os iguais, e direitos desiguais para os desiguais”.

Essa análise não se trata de uma mera relativização deste problema social, mas sim a comprovação do fato de que é comum para o Estado a questão da desproteção social, seja ela direta ou indireta, ou seja uma desproteção simples, com poucas consequências, ou mesmo uma desproteção ampla, que causa rupturas reais na estrutura social. Embora as consequências possam ser um tanto quanto imprevisíveis, é da completa responsabilidade do Estado os métodos e a proporção inicial da Desproteção que pretende causar, e essa possibilidade de escolhas permite, embora seja uma dura realidade, que o Estado esteja livre para selecionar quais grupos deseja desproteger.

Por muitos anos os grupos mais desprotegidos costumam ser justamente os menos favorecidos economicamente, que, por conseguinte, acabam sendo os grupos que mais necessitam do apoio Estatal, em decorrência do elevado risco social a que se submetem. Remetendo essa teoria ao direito previdenciário, temos que as desproteções previdenciárias podem ser ainda mais comuns de ocorrer, tanto pelo caráter contributivo do sistema quanto pelos requisitos sem os quais o beneficiário não faz jus ao seu benefício, o que acaba por subverter a natureza jurídica do Estado para com os cidadãos beneficiários, passando de “Estado provedor” para “Estado Credor”.

Diante desse fato, foi possível estabelecer no presente trabalho quais seriam as possíveis necessidades que mais surgiriam para as comunidades desprotegidas pelo sistema

previdenciário, especificamente no que se refere aos três benefícios fundamentais segundo a OIT, as aposentadorias por idade, invalidez e pensão por morte. Foi possível demonstrar que a renda proveniente desses benefícios previdenciários não são somente um auxílio à renda familiar, mas sim a garantia de uma certa independência socioeconômica para aquele indivíduo, que em decorrência de um fato social incapacitante, já não está mais inserido na sociedade como outrora esteve.

Ou seja, acima de possuir uma mera vantagem financeira, o benefício previdenciário está ligado a aspectos muito mais complexos, como a dignidade, a saúde e o bem-estar do beneficiário. Esses são aspectos individuais muito complexos de serem violados, o que significa que a desproteção previdenciária pode de fato causar às suas “vítimas” diversos problemas de cunho pessoal, atingindo até mesmo a saúde dos indivíduos afetados.

Por outro lado, mesmo que aplique um certo nível de desproteção previdenciária, o Estado precisa garantir que a população desfrute de um bem-estar mínimo, nos termos da Constituição Federal, o que significa que será dele a responsabilidade de acolher os indivíduos que sofrerem baixas por decorrência das desproteções previdenciárias causadas. Nesse sentido, foi possível demonstrar que a assistência social, um sistema que já trabalha em déficit, não é capaz de arcar com os gastos provenientes de uma suposta “economia” na previdência social.

E assim, quando todos os sistemas estiverem sofrendo um colapso, a tendência natural da população será buscar os seus direitos por um meio diferente: a judicialização das lides previdenciárias. O sistema jurídico brasileiro já se encontra altamente congestionado com lides previdenciárias, e caso o cenário de desproteção se desenrole como vem demonstrando, o poder judiciário poderá sofrer ainda mais com esse fato. Pior para o Estado, que terá mais este gasto para solucionar.

Em síntese, não importa o caminho escolhido, todos os gastos estarão nas mãos do Estado, e caberá a ele ter o discernimento necessário para saber a melhor forma de dinamizar sua receita, e aplicá-la de forma mais eficiente, principalmente no que se refere a um sistema como o previdenciário, que possui um caráter contributivo, extremamente importante para o custeio dos gastos Estatais, ou no mínimo, para evitar a transferência de fundos para prestações de serviços que já não possuem capital próprio.

O presente trabalho demonstra que embora pareça uma opção favorável a curto prazo, as “soluções” que causam a desproteção previdenciária se revelam um grande desastre para as contas públicas, afinal, é o Estado que precisa arcar com os custos dessa desproteção, e conforme demonstrado, estes custos poderiam alcançar patamares muito mais altos do que simplesmente manter a prestação dos benefícios previdenciários da forma como se encontram. É preciso cautela nesse sentido, e o governo ainda aguarda os reflexos que a Reforma da previdência, a mais recente fonte de desproteção previdenciária aplicada, causará a longo prazo.

Referências

BOURDIEU, P. 1986. The forms of capital. In: J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, p. 241-258.

BRASIL. 2019a. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, Instituto Nacional do Seguro Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social, Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária.

BRASIL. 2019b. *Censo Demográfico de 2020 e o mapeamento das pessoas com deficiência no*

Brasil. Brasília, Ministério da Saúde, Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas Coordenação Geral de Saúde da Pessoa com Deficiência. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/documentos/cinthia-ministerio-da-saude>>. Acesso em 16 de dezembro de 2019.

BRASIL. 2019c. *Estratégia Nacional Integrada Para Desjudicialização da Previdência Social*. Brasília: Supremo Tribunal Federal / Conselho Nacional de Justiça, 2019.

CALABRESI, G. BOBBIT, P. 1978. *Tragic Choices: The conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources*. New York/London, W. W. Norton & Company.

COSTA, J. G. F. da. 2017. *Seguridade Social Internacional*. Curitiba, Editora Juruá.

CUNHA, Joana. Pará é emblema da exploração sexual; conheça o drama das ribeirinhas. *Amazônia Notícia e Informação*, 23 de maio de 2017. Disponível em: <<https://amazonia.org.br/2017/05/para-e-emblema-da-exploracao-sexual-conheca-o-drama-das-ribeirinhas/>> Acesso em: 28 de janeiro de 2020;

DE CHIARA, Márcia et BRANDÃO, Raquel. Número de lares que dependem da renda de aposentados cresce 12% em um ano. *O Estado de São Paulo. Economia & Negócios*, 15 de julho de 2018. Disponível em < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,numero-de-lares-que-dependem-da-renda-de-aposentados-cresce-12-em-um-ano,70002402366>>. Acesso em 13/12/2019.

G1 PARÁ. Crianças são vítimas de exploração sexual na Ilha do Marajó, no Pará. *Rede Liberal, Pará, Portal G1*, 18 de agosto de 2015. Disponível em < <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2015/08/criancas-sao-vitimas-de-exploracao-sexual-na-ilha-do-marajo-no-para.html> >. Acesso em 16 de dezembro de 2019.

GALDINO, F. 2005. *Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos Não Nascem em Árvores*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.

GUEDES, Leonildo Nazareno do Amaral. 2015. “Balseiras” na imensidão fluvial: uma etnografia sobre relações comerciais e amorosas pelo Rio Tajapuru (Marajó das florestas-PA), *REA/ABANNE*, p. 1-16. Disponível em:<http://www.evento.ufal.br/anaisreaabanne/gts_download/Leonildo%20Nazareno%20Do%20Amaral%20Guedes%20-%20201020444%20-%20203688%20-%20corrigido.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2020.

GOMPertz, B. 1825. On the Nature of the Function Expressive of the Law of Human Mortality, and on a New Mode of Determining the Value of Life Contingencies. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*, **15**:513-583.

HOBBS, T. 2017. *Leviathan*. Harmondsworth, Penguin Classics.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. 1999. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York/London, W. W. Norton & Company, Inc.

IBGE 2019a – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua*. Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego>. Acesso em 26 de dezembro de 2019.

IBGE 2019b. – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2018 Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. Rio de Janeiro. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf>. Acesso em 11 de dezembro de 2019.

- MAKEHAM, W. M. 1860. On the Law of Mortality and the Construction of Annuity Tables. *The Assurance Magazine, and Journal of the Institute of Actuaries*, **8**(6):301-310.
- MANCINI, J. R. 2004. *Derechos Fundamentales y Relaciones Laborales*. Buenos Aires, Editorial Astrea.
- MARTINS, S. P. 2018. *Direito da Seguridade Social*. 37 ed. São Paulo, Editora Saraiva.
- NOVELINO, M. 2009. *Direito Constitucional*. 3 ed. São Paulo, Editora Método.
- REUTERS. 2017. Depressão é a maior causa de doenças e invalidez no mundo, alerta OMS. *Bem-Estar. Portal G1*. Disponível em <<https://g1.globo.com/bemestar/noticia/depressao-e-a-maior-causa-de-doencas-e-invalidez-no-mundo-alerta-oms.ghtml>>. Acesso em 16 de dezembro de 2019.
- SANTOS, M. F. dos. 2013. *Direito previdenciário esquematizado*. 3 ed. São Paulo, Editora Saraiva.
- TEIXEIRA, A. V. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. *Revista Direito GV*, **8**(1):37-58.

Submetido: 21/04/2020

Aceito: 07/07/2020