



Estado Social e sustentabilidade previdenciária

Autor: Enrique Feldens Rodrigues

Juiz Federal

publicado em 16.12.2016

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

Sumário: 1 A Constituição de 1988, o avanço social e a estagnação. 2 A almejada sustentabilidade no campo previdenciário. 3 A inclusão previdenciária: presente e futuro. Bibliografia. Dados estatísticos e informações adicionais.

1 A Constituição de 1988, o avanço social e a estagnação

Ao menos desde o advento da Constituição de 1988, ouve-se falar de inclusão previdenciária, e, de fato, a nossa Lei Fundamental propiciou inúmeros avanços na matéria, principalmente ao ampliar o rol dos direitos fundamentais sociais da espécie. Destacam-se, aqui, de um lado, a ampliação do contingente de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social em virtude da extensão à população rural das mesmas prestações asseguradas à população urbana – e, ainda, no mesmo valor –, medidas contempladas no inciso II do parágrafo único do art. 194 da CF/88; de outro, no tocante ao universo de trabalhadores que habitam as cidades, o estabelecimento da garantia de manutenção do poder de compra, quer na passagem para a inatividade (par. 3º do art. 201, o qual impõe a atualização monetária de todos os salários de contribuição utilizados para apurar a renda mensal do benefício), quer ao longo da inatividade (daí a proteção conferida contra a redução do valor da prestação e a fixação do patamar mínimo de rendimento no equivalente a um salário mínimo – inciso IV do parágrafo único do art. 194 e parágrafo 2º do art. 201). Poderia ser mencionada, outrossim, a inclusão, no texto constitucional, dos riscos sociais cuja proteção se fez impositiva (inseridos no art. 201), os quais se fizeram acompanhar da menção expressa a certos requisitos para a obtenção da aposentadoria (parágrafo 7º do art. 201).

Desde então, e sobretudo uma vez aprovado o Plano de Benefícios veiculado pela Lei nº 8.213/91, os “direitos previdenciários” entraram na ordem do dia tanto no aspecto jurídico quanto no tocante ao socioeconômico: tanto assim é que, em dezembro de 2013, havia 31 milhões de benefícios ativos cujo valor médio era de R\$ 955,00,(1) constituindo a renda gerada importante componente de manutenção de um sem-número de famílias e fator de desenvolvimento de diversos municípios país afora.(2)

Posteriormente ao advento da Constituição e à sua regulamentação, entretanto, pouco fez o Estado para aprimorar o sistema. Não suficiente, quando agiu, tomou algumas medidas premido pela necessidade de financiá-lo, olvidando-se de seu

papel na promoção dos direitos fundamentais à luz da vinculação ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e dos objetivos fundamentais de “construção de uma sociedade livre, justa e solidária” e de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, insculpidos no inciso III do art. 1º e nos incisos I e III do art. 3º da CF/88, respectivamente.(3) Nesse sentido é que, na iminência do atingimento dos seus 10 anos, a Constituição da República viu-se reformada na matéria com a edição da Emenda Constitucional nº 20/98, que, no contexto da reforma do Estado brasileiro, restou por redelinear alguns direitos (modificando a forma de cálculo das aposentadorias – art. 201 da Carta – e restringindo o acesso ao auxílio-reclusão apenas aos beneficiários de segurados de baixa renda – art. 13 da emenda)(4) e suprimir outros (como a aposentadoria proporcional, ressalvada apenas no caso das denominadas “regras de transição”, consoante os arts. 3º e 9º da própria EC nº 20/98), o que foi contrabalançado, se é que se pode assim definir tal alteração, pela elevação do valor máximo a poder ser pago a título de renda mensal dos benefícios de prestação continuada.

2 A almejada sustentabilidade no campo previdenciário

Não se questiona, evidentemente, a necessidade de ajuste das contas públicas de modo a manter a higidez das finanças públicas. O Estado que não capta, pelos mecanismos ordinários de arrecadação, as receitas necessárias a fazer frente aos dispêndios com a Previdência Social (dado não apenas o cenário explicitado, mas o contexto de redução da taxa de fecundidade e da taxa de mortalidade e envelhecimento da população)(5) não é um **Estado Sustentável**,(6) na perspectiva da segurança quanto às conquistas já obtidas e da promoção (na atividade pública) e da indução (na esfera privada) do desenvolvimento de todos, inclusive na dimensão do direito à longevidade digna.(7) No entanto, a necessidade de compreensão da sustentabilidade em dimensão mais ampla, adequada ao ordenamento constitucional brasileiro, mormente com referência ao desenvolvimento pautado pela inclusão social, pela eficiência e pela ética e direcionado ao bem-estar físico, psíquico e espiritual,(8) atesta a insuficiência da postura até aqui verificada.

Com efeito, apontem-se alguns indicadores dessa insuficiência e, na seção seguinte, o que vem sendo feito para superá-la com foco na educação previdenciária, elemento que se crê imprescindível, entre outros (que, pela restrição do tema proposto, não serão analisados), para contornar a situação vigente.

O primeiro deles está evidenciado na magnitude do trabalho informal no país. De acordo com dados de 2007, extraídos do **Panorama da Previdência Social brasileira**, havia 28,7 milhões de pessoas sem vínculo com a Previdência Social no Brasil naquele ano, sendo que, “por terem renda, posição no mercado de trabalho e idade adequadas”, 15,7 milhões poderiam ser contribuintes da Previdência Social.(9) Outro dado alarmante pode ser obtido no estudo oficial denominado **Previdência Social: reflexões e desafios**, cujo trecho vale a transcrição (10):

“Os desprotegidos entre 16 e 59 anos com capacidade contributiva, isto é, rendimento de pelo menos um salário mínimo, estão concentrados em duas posições na ocupação (...): empregados sem carteira (41,2%) e trabalhadores por conta própria (autônomos) (41,9%). Os trabalhadores domésticos sem carteira também têm participação expressiva entre os desprotegidos (8,3%), participação que só não é maior porque parte significativa deles tem rendimento inferior ao salário mínimo. A maior concentração dos desprotegidos sem capacidade

contributiva é na categoria por conta própria (32,2%), seguida dos empregados sem carteira (30,4%) e dos trabalhadores domésticos sem carteira (21,5%).”

Quer dizer: de antemão se percebe que há, além do sempre focado “excesso de gastos”, uma mal aproveitada ampliação da base de financiamento, a qual independeria da elevação da carga tributária. Por óbvio, novos **segurados-contribuintes** representam novos **segurados-beneficiários**, que passarão a poder exigir, na concretização de um risco social, a prestação, gerando gastos. Em primeiro lugar, porém, o Estado constitucional, enquanto concretizador dos direitos fundamentais, deve dar primazia à tarefa de promover a inclusão dos trabalhadores desprotegidos para, em segundo plano, analisar os mecanismos adequados para manter o equilíbrio atuarial – fosse verdade o contrário (embora não devamos ir tanto ao extremo), a forma mais simples seria manter o sistema com poucos benefícios a pouquíssimos beneficiários (!). Em segundo lugar, observe-se que “a maioria dos desprotegidos com alguma capacidade contributiva está concentrada na faixa etária dos 30 aos 39 anos (27,9%), não por acaso, a faixa etária que também concentra a maior parte dos ocupados com capacidade contributiva (26,6%)”, de modo que a sua absorção sequer influenciará, a curto prazo, em parcela significativa dos benefícios (aqueles que exijam idade ou tempo de contribuição).

O segundo indicador da insuficiente proteção do Estado é a litigiosidade previdenciária, sobretudo no âmbito da Justiça Federal. Apenas os dados da Justiça Federal de Porto Alegre apontam para a existência de mais de vinte mil ações em andamento.(11) Conquanto não se possa aqui precisar a quantidade de decisões administrativas indeferitórias revertidas judicialmente, o número certamente não é insignificante, além de reverter na redução do grau de confiança na prestação do serviço público, tudo a evidenciar a necessidade de aprimoramento do serviço prestado pela autarquia responsável pela concessão e pela administração dos benefícios – o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

3 A inclusão previdenciária: presente e futuro

Tomada, nesse particular, a questão dos mecanismos de promoção de inclusão previdenciária, vê-se, inegavelmente, uma fraca atuação do Estado, a qual, entretanto, nem sempre é fruto da falta de boas intenções (mas, sim, de adequado planejamento e de concretização). Medidas de ordem legal vêm sendo tomadas a fim de reduzir a informalidade, tanto no tocante aos trabalhadores empregados quanto aos autônomos. Faltam, contudo, ações estatais orientadas a divulgá-las e a convencer os atingidos de sua importância, já que apenas a alteração do painel legislativo bastará a “organizar o contexto” no qual os atingidos tomarão as suas decisões, configurando a indispensável “arquitetura de escolhas”, de forma a romper com o “viés do *status quo*”.(12)

Observe-se: a Lei nº 10.666/2003 deu importante passo no âmbito da redução da informalidade dos autônomos. Ela simplesmente impôs ao tomador do serviço a responsabilidade de recolhimento das contribuições previdenciárias em relação aos contribuintes individuais que prestem o serviço. Com isso, não fica a critério do prestador recolher ou não o tributo por meio do “carnê”; a lei o trouxe para dentro do sistema independentemente de seu pagamento. A Emenda Constitucional nº 47/2005, outrossim, estabeleceu medida inclusiva, qual seja, a criação de um programa previdenciário destinado “a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo”; nesse âmbito, a Lei Complementar nº 123/2006 previu a redução da contribuição para 11% sobre um

salário

mínimo.

Porém, em que medida surtiram efeito essas modificações legislativas? Quanto à primeira, dado o tempo decorrido, impõe-se algum ceticismo; a segunda, por outro lado, talvez precise ser amadurecida.

O fato é que existe, no âmbito do INSS, um programa denominado "Programa de Educação Previdenciária" direcionado a "sensibilizar o trabalhador para que faça parte do universo de segurados da Previdência Social", o qual, segundo informações oficiais, já levou informações para cerca de 6,5 milhões de pessoas.⁽¹³⁾ Além do número de atingidos ser muito baixo (não se podendo precisar se efetivamente esse contingente está integralmente incluído no universo dos desprotegidos citados anteriormente), inexistente, ao que parece, um planejamento adequado – sobretudo aproveitando-se as potencialidades dos meios eletrônicos – apto a efetivamente sensibilizar os envolvidos. Como não raro acontece no Brasil, as políticas inclusivas focam no "esclarecimento", ou seja, no fornecimento de informações sobre a cobertura previdenciária em ambientes onde detectada a maior informalidade, a exemplo dos trabalhadores que ingressam no mercado de trabalho; um dos estudos antes citados, contudo, indica que "os jovens, além de problemas de capacidade contributiva, tendem a perceber os riscos sociais como algo distante e, exatamente por isso, tendem a postergar sua adesão à Previdência Social",⁽¹⁴⁾ a indicar possivelmente que "palestras", não coadjuvadas com efetivos estímulos, não alteram a sua perspectiva da realidade. Certamente, parte dessa percepção decorre de uma visão estreita da cobertura previdenciária, assimilada que é, muitas vezes, à aposentadoria (por idade e por tempo de contribuição); entretanto, evidências da recente explosão no número de concessão dos benefícios de auxílio-doença mostram o avanço dos casos de materialização do risco social correspondente (incapacidade), exigindo que os trabalhadores sejam induzidos a refletirem sobre a necessidade de filiação tão logo disponham dos mínimos recursos financeiros para tanto.

Outra questão interessante é o controle dos recolhimentos por aqueles que não são os responsáveis por fazê-lo (e aqui a lição direciona-se mais adequadamente ao primeiro exemplo acima arrolado). Em nome da transparência e da democratização do acesso a tais informações, urge que seja ampliada a difusão do "**Extrato Previdenciário**". Conforme consta do *site* do INSS,⁽¹⁵⁾ o Ministério da Previdência, a Dataprev, a autarquia, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal firmaram convênio por meio do qual os correntistas da instituição podem acessar, nos terminais de autoatendimento, as informações sobre o seu cadastro e o efetivo pagamento das contribuições pelos empregadores ou tomadores de serviço. Desse modo, evita-se a surpresa de, quando da eclosão do risco social (não raro muitos anos depois de encerrado o vínculo laboral, inclusive com a empresa já havendo encerrado as suas atividades), ter negado o acesso à prestação previdenciária. É claro que, em inúmeras situações, o trabalhador, ainda que ciente de sua situação irregular, temerá exigir seus direitos do empregador, ante o risco de demissão; porém, juntamente com a fiscalização nos estabelecimentos dos empregados (do que não pode prescindir), a divulgação da informação aproxima a Previdência Social do segurado, induzindo-o a acompanhá-la, no zelo de seus interesses. Ademais, permitir-lhe-á, quem sabe, a depender da evolução da situação econômica do Brasil e da oferta de empregos existente ao seu nível de formação e experiência, incluir entre os critérios de seleção de emprego (a ser publicizado de alguma forma) o atendimento da legislação previdenciária pelo contratante.

Frente ao quadro esboçado, entende-se que qualquer medida de inclusão

previdenciária dependerá, inequivocamente, do acompanhamento da instrução previdenciária, efetivamente conscientizando os segurados, atuais ou potenciais, da relevância do serviço prestado no âmbito da Previdência Social brasileira, com a sua consequente adesão ao sistema de cobertura contra riscos sociais a que estão expostos. Desse modo, poder-se-á falar da consolidação de um **Estado Sustentável** no âmbito previdenciário, assegurando-se a efetiva concretização de um dos pilares de nosso Estado Social.

Bibliografia

ANSILIERO, Graziela. Censo 2010: primeiros resultados e implicações para a Previdência Social. **Informe da Previdência Social**, v. 23, n. 5, maio 2011. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/4_110525-171625-908.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

FAVONI, Célio. A Previdência Social pública brasileira como política pública de renda nos municípios. **Conjuntura Social**, v. 12, n. 1, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/2006/10/a-previdencia-social-brasileira-com-politica-publica-de-renda-nos-municipios/>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. **Nudge**: um empurrão para a escolha certa. Traduzido por Marcelo Lino. Campus, 2008.

Dados estatísticos e informações adicionais

BRASIL. Justiça Federal da 4ª Região. **Estatísticas Mensal da Justiça Federal de 1º Grau da 4ª Região**: Movimentação Processual – Setembro de 2014. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/estatistica/corregedoria/arquivos/Estat201409I.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **AEPS 2013**: Anuário Estatístico da Previdência Social 2013. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100917-174821-414.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Panorama da Previdência Social brasileira**. 2. ed. Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Previdência Social**: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30). Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

Notas:

1. BRASIL. Ministério da Previdência Social. **AEPS 2013**: Anuário Estatístico da Previdência Social 2013. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100917-174821-414.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.
2. Sobre o tema, v. o abrangente estudo de FAVONI, Célio. A Previdência Social pública brasileira como política pública de renda nos municípios. **Conjuntura Social**, v. 12, n. 1, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/2006/10/a-previdencia-social-brasileira-com-politica-publica-de-renda-nos-municipios/>>. Acesso em: 12 jan. 2016.
3. Quanto aos direitos sociais, v. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 198 e ss.
4. Conforme pacificou o Supremo Tribunal Federal ao julgar os Recursos Extraordinários nºs 587.365 e 486.413 (Pleno, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 08.05.2009).
5. Consulte-se: ANSILIERO, Graziela. Censo 2010: primeiros resultados e implicações para a Previdência Social. **Informe da Previdência Social**, v. 23, n. 5, maio 2011. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/4_110525-171625-908.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.
6. Sobre o tema, v., entre os inúmeros dados divulgados mensalmente, os dados mencionados na nota nº 1.
7. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 64. Colocada na dimensão jurídico-política da sustentabilidade, engloba "políticas públicas efetivas de bem-estar físico e mental, focadas na prevenção e na precaução, e na seguridade, com proteção dos mais frágeis e o oferecimento de medicamentos gratuitos para os carentes, assim como regulação adequada dos planos de saúde, consulta médica em tempo razoável e combate às dependências químicas".
8. Tomada, aqui, a definição do Prof. Juarez Freitas (FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 51). Ei-la integralmente: "é o princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos".
9. BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Panorama da Previdência Social brasileira**. 2. ed. Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.
10. BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social**: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30). Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

11. Dados de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/estatistica/corregedoria/arquivos/Estat201409I.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
12. SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. **Nudge**: um empurrão para a escolha certa. Traduzido por Marcello Lino. Campus, 2008. p. 3 e ss.
13. BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social**: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30). Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2016.
14. BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social**: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30). Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2016.
15. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/cnis/>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

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

RODRIGUES, Enrique Feldens. Estado Social e sustentabilidade previdenciária. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 75, dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao075/Enrique_Feldens.html> Acesso em: 19 dez. 2016.