

A dignidade humana entre os aspectos ambíguos da Previdência Social brasileira

Leonardo Antônio Passos*

Resumo: O presente artigo traz em seu bojo aspectos peculiares à estrutura da Previdência Social brasileira, abordando sob uma ótica crítica as discrepâncias observadas no atual modelo, bem como corroborando a paulatina erosão da renda do trabalhador cujo enfoque se dá em alguns dos benefícios proporcionados pelo Sistema Previdenciário, tais como o salário mínimo, o salário-família e o auxílio-acidente, os quais deveriam manter a dignidade da pessoa humana, mas que, pela ação de determinados agentes socioeconômicos, terminam por alcançar níveis aquém do idealizado pela Constituição Federal de 1988.

Palavras-Chave: Previdência Social; Dignidade Humana; Benefícios.

A human dignity among aspects of Social Security double brazilian

Abstract: This article brings with specific aspects of the structure of the Brazilian Social Welfare, in addressing a critical perspective the observed discrepancies in the current model as well as supporting the gradual erosion of the income of the employee whose focus is given on some of the benefits provided by Social Security System such as minimum wage, family allowances and assistance, accident, which should maintain the dignity of the human person, but by the action of certain socioeconomic agents, they end up reaching levels below the idealized by the Constitution of 1988.

Keywords: Welfare, Human Dignity; Benefits.



Introdução

Consoante o entendimento de Castro (2006:27), a Previdência Social é a forma de atendimento das contingências sociais mediante a captação prévia de recursos, originando-se no momento em que a poupança e a caridade deixam de

ser uma preocupação isolada e passam a ser consideradas por grupos de pessoas que se associam em busca de proteção mútua contra os elementos agressivos da natureza ou contra grupos antagônicos. Assim sendo, verifica-se a gênese do princípio da solidariedade, o qual se consubstancia no sustentáculo mais importante da Seguridade Social. É de se notar, também, o surgimento do mutualismo — vários indivíduos geralmente pertencentes a uma profissão em comum, os quais se associam no intuito de constituir um fundo a ser utilizado na cobertura de determinados riscos.

No Brasil, a evolução legislativa previdenciária desenvolveu-se gradual e

penosamente, como se pode depreender na análise das Constituições brasileiras e ainda nos diplomas legais que instituíram normas de proteção social. Para o realce de tal exposição, faz-se mister relatar que a Constituição de 1824 continha breve menção aos socorros públicos, sem, contudo, regulamentação para a implementação dos mesmos. Já no âmbito infraconstitucional, o Código Comercial de 1850 estabeleceu a obrigação do empregador de manter salários por três meses em caso de acidentes.

No entanto, a partir da Constituição de 1934 é plasmada a expressão “previdência”. Tal conceito estabelecia a competência da União para fixar regras de assistência social e determinava que aos Estados-Membros competia cuidar da saúde e assistência públicas.

O grande marco para a padronização do sistema previdenciário brasileiro, segundo o ilustre jurista Martinez (1995:178), deu-se através da Lei Orgânica da Previdência Social, promovendo a uniformização legislativa dos vários sistemas previdenciários existentes. Outras leis e decretos foram editados posteriormente, até culminar nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, as quais são incumbidas de disciplinar o Plano de Custeio e o Plano de Benefícios da Previdência Social, respectivamente.

Conquanto a criação de tais leis tenha sido de suma importância para a regulamentação de dispositivos constitucionais, uma consistente reforma da Previdência foi concebida pela Emenda Constitucional 20/98, a qual forneceu novos parâmetros à legislação previdenciária.

1. A formatação da Previdência Social brasileira

A Previdência Social caracteriza-se por ser uma parcela do sistema denominado por Seguridade Social, esta caracterizando um dos instrumentos disciplinados pela Ordem Social que, assentada no primado do trabalho, busca bem-estar e justiça sociais.

Destarte, pode-se dizer que a Previdência Social é a forma de atendimento das contingências mediante captação prévia de recursos. Segundo o conceito ofertado por Souza (2006:27), as principais características da Previdência são:

- a) Obrigação de garantir determinadas prestações quando se verifica em determinado evento;
- b) Clientela indefinida;
- c) Fixação das contribuições prévias de responsabilidade do segurado, do empregador e do Estado.

A Carta Política de 1988, em seu art. 201, prevê que a Previdência Social será organizada sob a forma de Regime Geral, de caráter contributivo, de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo atender as contingências doença, invalidez, morte, idade avançada, proteção à maternidade, dentre outras hipóteses.

Entretanto, apesar de sua estrutura muito bem definida a respeito de aspectos característicos (previdência complementar, inclusão de trabalhadores de baixa renda, fontes de custeio diversificadas etc.) encontram-se, ainda, pontos que conflitam com o próprio texto constitucional. A posição perpetrada por muitos é de fulcro plenamente formal (caracterizado por meio de um documento elaborado pelo poder legiferante), não enfatizando

como deveria as regras materiais¹. A partir desse mote, atualmente são observados diversos litígios no Poder Judiciário.

Por existir uma preocupação constante do Governo em virtude da manutenção das contas públicas, de tempos em tempos é comum ocorrer alguma mudança na composição do sistema de Seguridade Social pátrio, notadamente em um de seus subsistemas, ou seja, o Previdenciário. A última inovação legislativa, por sinal, está alicerçada na edição da Lei 11.705/09, a qual foi concebida para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor nas estradas federais. Tal iniciativa teve notório interesse na contenção de gastos previdenciários, a exemplo da concessão de benefícios sobre pensões por morte aos parentes das vítimas.

1.1 A representação do déficit previdenciário

Conforme noticiado pela Folha Online (2009), a previsão do déficit da Previdência Social no Brasil para 2008 foi revisada para R\$ 43 bilhões, segundo o secretário de Políticas de Previdência Social, Helmut Schwarzer. O valor é R\$ 900 milhões a menos que a previsão inicial, anunciada pelo ex-ministro Luiz Marinho.

Embora especialistas da área econômica demonstrem que o déficit previdenciário vem sofrendo uma redução gradativa no decurso de sua existência, ainda se verifica uma defasagem suficiente a ponto de interferir no justo atendimento das necessidades dos hipossuficientes. O Governo Federal, mesmo com a incorporação em sua estrutura de

conceitos contemporâneos de gestão concebidos pela iniciativa privada, continua encontrando dificuldades em conseguir aproximar-se do ideal preconizado pela Carta Política de 1988, precipuamente ao plasmado em seu art. 3º, III, o qual menciona um dos objetivos fundamentais da República: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Consoante a lição de Ferreira (2007:5) a Administração Pública, preocupada em saldar pelo menos parte da chamada dívida social, optou por elevar seu gasto, julgando que, em médio prazo, no contexto de um processo de crescimento sustentado da economia, a expansão da despesa poderia ser depois contida, ao mesmo tempo que a receita acompanharia o Produto Interno Bruto, o que diminuiria progressivamente o déficit público (especialmente o previdenciário), o que acabou não acontecendo da maneira esperada.

Para manter-se nesse caminho de atenuação do déficit da Previdência, exemplificativamente podem ser citadas algumas das inúmeras medidas propostas para a reforma tributária, isto é, a redução da carga tributária vigente e a ampliação da base tributável considerando os impostos diretos, a progressividade, e para os impostos indiretos a generalidade de operações com bens e serviços, bem como a redução das alíquotas marginais. Ressalte-se que ambas as sugestões estão intimamente correlacionadas à arrecadação governamental de forma a proporcionar não só a justiça fiscal, mas também a simplificação do processo de obtenção de receitas na máquina pública.

Todavia, dado a conjuntura econômica que o País atravessa, sabe-se que uma mudança desse calibre é consolidada

¹ Normas materiais, segundo Paulo (2008), são aquelas que cuidam de assuntos essenciais à organização e ao funcionamento do Estado e estabelecem os direitos fundamentais.

gradativamente, mas, sobretudo, com a sociedade participando mais efetivamente da Gestão Previdenciária – direito constitucionalmente fixado pelo art. 194, parágrafo único, VII² – mediante propostas de atuação na administração dos recursos públicos, como, por exemplo, propostas de modelos anticorrupção.

2. Coerências e contradições do atual modelo

Expresso no art. 1º da Constituição Federal de 1988 encontra-se um dos mais relevantes fundamentos do Estado brasileiro: a dignidade da pessoa humana. Adentrar o conceito citado requer bastante dose de sensibilidade e racionalidade para uma adequada interpretação a fim de adequá-la ao presente artigo.

Consoante o sentir de Canotilho (1997:58), podemos depreender o real sentido da dignidade humana:

O conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta seu amplo sentido normativo-constitucional e não qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir teoria do núcleo da personalidade individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana.

Coadunando-se com o excerto acima, Weyne (2009) aponta que o princípio da

² Segundo tal dispositivo, compete ao Poder Público organizar o arcabouço da seguridade social baseando-se em objetivos predefinidos, sendo um deles, o caráter democrático e descentralizado da administração através da gestão quadripartite, com a participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo.

dignidade da pessoa humana é cada vez mais abordado no cotidiano dos países que se autodenominam democráticos. Deixou de ser apenas um mandamento moral para ganhar a força coercitiva do Direito. Na ordem jurídica brasileira, por exemplo, ele foi estabelecido como fundamento do Estado Democrático de Direito no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

No entanto, abordar-se-á tão-somente seu conceito genérico no desígnio de proporcionar maior entendimento do assunto em tela. Diante dessa perspectiva, obtêm-se os aspectos que vão de encontro ou ratificam as formas material e formal previstas na Carta Magna. Portanto, a partir das linhas subseqüentes será arquitetado o enfoque de tais aspectos materiais de maneira mais analítica.

2.1 Salário mínimo

Com efeito, cabe ressaltar que é assegurada a percepção básica não inferior ao um salário mínimo de benefício que venha substituir o salário de contribuição ou o rendimento do trabalhador do segurado. Dessa assertiva constitucional infere-se a existência de resguardo à dignidade do trabalhador subsistir às intempéries que lhe sobrevenham.

O dilema em relação ao atendimento das necessidades básicas do trabalhador pelo salário mínimo, no Brasil, remonta desde que o mesmo fora idealizado. Devido à grande instabilidade econômica vivida pelo Estado Brasileiro no século XX, o problema foi se agravando com o transcorrer do tempo. Ademais, a inflação que atingiu níveis exorbitantes (no ano de 1987 culminava em 2.000% ao ano) corroe boa parte da renda auferida pelos assalariados, aviltando consideravelmente suas condições socioeconômicas à época, o

que, ressalte-se, mesmo com os módicos índices inflacionários do presente, ainda se verifica certo desgaste salarial daqueles em relação à fragilidade do atual valor do salário mínimo, especialmente no tocante a aquisição de produtos da cesta básica. Assim sendo, a estabilidade e a tímida progressão do salário mínimo vieram acontecer ao fim da década de 90 após o surgimento do Plano Real.

Apesar de as empresas e agentes de substancial participação de mercado terem maximizado seus ganhos no período inflacionário acima descrito, o obreiro de baixa renda³ não era detentor dessa peculiaridade (aumentar sua renda no mercado financeiro), contribuindo, assim, para a redução do consumo e posterior alimentação do cenário ora apresentado. Atualmente há uma quase impossibilidade de se prover alimentação, vestuário, higiene, moradia, transporte, previdência, e, sobretudo, uma condição compatível com um padrão mínimo de dignidade com o atual valor concebido ao salário mínimo.

A título de demonstração, segundo o noticiado pelo jornal Correio da Paraíba (2008) o DIEESE — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos — estabeleceu que a definição do mínimo necessário ao padrão elementar de conforto prescrito no comando constitucional estaria em torno de R\$ 1.918,00. Desse modo, haveria equalização plena entre norma material e formal estabelecida em nosso ordenamento jurídico.

³ Segundo Baltar, cerca de 20,6% da população ocupada encaixa-se nesta condição de remuneração.

2.2 Salário-família

O salário-família, por seu turno, encontra guarida nos arts. 65 a 70 da Lei 8.213/91, cujo pagamento é devido apenas aos segurados empregados, exceto aos domésticos, e aos trabalhadores avulsos, na proporção do número de filhos ou equiparados, desde que possuam até 14 anos. O benefício, conforme preleciona Coimbra (1996:153), tem origem na França, mais precisamente em 1.860, por ato do Ministério da Marinha devido apenas ao pessoal embarcado, sendo estendido posteriormente aos ferroviários, servidores públicos e trabalhadores de minas.

De acordo com o texto supramencionado, o citado autor prolata a defesa da tese compartilhada no estudo em pauta, expondo que o salário-família é uma prestação que visa dar ao trabalhador renda de maior vulto, na proporção dos encargos familiares que suporte. Assim, a função do benefício em comento é fixar um suporte ao sustento da família do trabalhador. Inquestionavelmente, trata-se de benefício essencial na vida do trabalhador brasileiro. No entanto, o valor desse benefício é passível da concorrência de indagações de especialistas em Previdência Social.

Atualmente, dependendo das faixas em que se encontre o trabalhador, este terá direito a um benefício de R\$ 17,07 (caso perceba remuneração até R\$ 472,43) a R\$ 24,23 (na hipótese de auferir renda entre R\$ 472,44 a 710,08). Saliente-se que, mesmo sendo de natureza de apoio, há de se reconhecer que ainda revela-se num valor pouco significativo à manutenção da família do trabalhador diante do custo de vida no contexto brasileiro, notoriamente nas grandes metrópoles. Certamente, tal questão enseja maiores estudos

aprofundados sobre a concessão do salário-família, novamente englobando seu aspecto tanto material como formal.

2.3 Concessão de Auxílio-acidente

O auxílio-acidente é um benefício previdenciário de caráter indenizatório, devido ao segurado empregado, excetuando-se o obreiro doméstico, ao trabalhador avulso e ao segurado especial quando, após a consolidação das lesões decorrentes de qualquer natureza, resultar seqüela definitiva que implique redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia, bem assim exija maior esforço para a execução da mesma atividade que desempenhava à época do acidente (SANTOS, 2008:139). Porém, permitia o desempenho de outra, após processo de reabilitação profissional nos casos indicados pela perícia médica do INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social – em conformidade ao dispositivo do art. 86 da Lei 8.213/91.

O benefício foi inicialmente previsto somente para as hipóteses de acidente de trabalho, sendo ampliado para abranger acidentes decorrentes de trabalho ou não. Assim, presume-se como acidente o seguinte conceito ofertado pelo parágrafo único do art. 30 do Decreto 3.048/99:

Art. 30. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:

Parágrafo único. Entende-se como acidente de qualquer natureza ou causa aquele de origem traumática e por exposição a agentes exógenos (físicos, químicos e biológicos), que acarrete lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a perda, ou a redução permanente ou temporária da capacidade laborativa.

Conforme reza o Decreto 3.048/99, precisamente no art. 104, § 7º, surge um questionamento digno de nota. Há

previsão na norma retrotranscrita de que o benefício não será concedido em caso do segurado estar desempregado na data do acidente. Neste ponto se encerra uma controvérsia. Discute-se a constitucionalidade da restrição contida tão-somente no regulamento, sem qualquer previsão na Lei 8.213/91. Isso porque o benefício independe de carência e, sendo o produto formulado no período de graça, não há razão para o indeferimento do auxílio-acidente. O INSS, todavia, adstrito ao regulamento, defende que, se não há exercício de atividade laborativa, não existe maior esforço para o exercício da atividade, constituindo, portanto, indevida qualquer indenização.

Desta forma, depreende-se com certo receio que o maior prejudicado entre o conflito das leis acima descritas será o beneficiário que preenche os requisitos para o desfrute do auxílio-acidente, o que, mais uma vez, ferirá o texto constitucional no seu cerne material.

Conclusão

Muitos são os pontos a serem aperfeiçoados no Sistema Previdenciário Brasileiro. Contudo, não cabe apenas à Administração Previdenciária a manutenção da Previdência Social, devendo esta render-se aos imperativos da economia nacional, cuja interferência acerca de índices e indexadores relacionados à concessão de benefícios é fundamental ao bom funcionamento da Organização Previdenciária Brasileira.

Talvez a adoção de medidas mais austeras pudesse começar a surtir um determinado efeito sobre os responsáveis dos cofres previdenciários, vide as que são estipuladas no âmbito do processo eleitoral no tocante à rigidez de potencial perda de mandato (ainda em debate nas Casas Legislativas

Federais) por infidelidade partidária. Percebe-se que na seara previdenciária o controle não é tão eficiente em relação a outros setores da Administração Pública como, por exemplo, o campo tributário. Verifica-se que o rombo da Previdência (o último gravitando a cifra de R\$ 34 bilhões, segundo o jornal Valor Econômico), caracteriza-se um verdadeiro ralo monetário dos cofres públicos e, sobremaneira, anualmente, esse valor mantém-se ou oscila numa média, para a irresignação de milhões de brasileiros que trabalham duramente a fim de garantir sua existência, fazendo valer a máxima, ainda que mínima em essência, da dignidade humana.

Referências

BALTAR, Paulo. **Salário Mínimo e Mercado de Trabalho**. Disponível em http://www.mte.gov.br/sal_min/t01.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2007.

_____. *Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999*. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm. Acesso em 07 de junho de 2008.

_____. *Lei 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm. Acesso em 07 de junho de 2008.

_____. *Lei 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da

Previdência Social e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm. Acesso em 07 de junho de 2008.

_____. Agência. **Déficit da Previdência em 2008 deve ser menor que o previsto**. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u386459.shtml>. Acesso em 26 de agosto de 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: ed. Coimbra, 1991.

COMBRA, Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**. Rio de Janeiro: ed. Trabalhistas, 1996.

CORREIO DA PARAÍBA. Editorial. 16 de agosto de 2008.

FERREIRA, Marlos. **Economia para Concursos**. São Paulo: Campus, 2008.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1995.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Atlas, 2000.

PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOUZA, Lilian Castro de. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Atlas, 2006.

VALOR ECONÔMICO. Caderno de Economia. 03 de julho de 2008.

WEYNE, Bruno Cunha. **Dignidade da pessoa humana na filosofia moral de Kant**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11254>. Acesso em 22 de agosto de 2009.



* **LEONARDO ANTÔNIO PASSOS** é Especialista em Auditoria Contábil-Fiscal e graduado em Administração de Empresas.