

CONTRARREFORMA PREVIDENCIÁRIA: OPERAÇÕES PENTE FINO NOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

SOCIAL SECURITY COUNTER REFORM: FINE COMB OPERATIONS IN DISABILITY BENEFITS

Nathalie da Nóbrega Medeiros¹

Resumo: As ações revisionais nos benefícios por incapacidade iniciadas no âmbito das contrarreformas da previdência, tem como fundamento para sua realização a necessidade de apuração de supostas fraudes no recebimento dos valores pagos ao segurado pelo INSS. Entretanto, a justificava pautada em questões de ajuste fiscal demonstram a tendência regressiva dos direitos sociais face a priorização de critérios econômicos pela agenda política neoliberal. Em virtude disso, o presente artigo tem como objetivo averiguar a eficiência das referidas ações, e suas possíveis consequências para o segurado trabalhador, tendo em vista a ocorrência de supressão de direitos por parte do Estado. Nesse delinear, utiliza-se o método histórico e argumentativo, realizando uma pesquisa documental e revisão bibliográfica. Com esta pesquisa pôde-se perceber o aumento no número de suspensão e corte de benefícios no âmbito administrativo tendo como motivo o parecer contrário da perícia médica e por conseguinte o aumento na judicialização destes direitos sociais para seu então restabelecimento. Concretamente resta evidenciado a intensidade crescente da forma contemporânea do capital expropriar direitos, tendo em vista que no contexto da contrarreforma previdenciária referida ação é implementada como meio para apurar fraudes e, por conseguinte promover a contenção de gastos. Entretanto, na prática ocorre o corte de um número elevado de benefícios com a suspensão do respectivo pagamento, ficando o segurado e o trabalhador em situação de vulnerabilidade, sem o benefício que lhes garantia subsistência e em diversos casos, sem condições de retornar ao mercado de trabalho.

Palavras-chave: Benefícios por Incapacidade. Operações Pente Fino. Contrarreforma previdenciária. Direitos Sociais

¹ Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, Pós-graduada em Direito e Prática Previdenciária pela Universidade Estácio de Sá, Mestranda em Serviço Social e Direitos Sociais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN; *advnathalienobrega@gmail.com*.

Abstract: The revisional actions in the benefits for disability initiated in the scope of the social security counter-reforms, are based on the need to investigate alleged frauds in the receipt of amounts paid to the insured by the INSS. However, the justification based on fiscal adjustment issues demonstrate the regressive tendency of social rights in view of the prioritization of economic criteria by the neoliberal political agenda. As a result, this article aims to investigate the efficiency of these actions, and their possible consequences for the insured worker, in view of the occurrence of suppression of rights by the State. In this outline, the historical and argumentative method is used, carrying out a documental research and bibliographic review. With this research, it was possible to perceive the increase in the number of suspension and cut of benefits in the administrative scope, having as reason the contrary opinion of the medical expertise and therefore the increase in the judicialization of these social rights for their then reestablishment. Concretely, the growing intensity of the contemporary form of capital expropriating rights remains evident, considering that in the context of the social security counter-reform, this action is implemented as a means to investigate fraud and, therefore, promote cost containment. However, in practice, a large number of benefits are cut with the suspension of the respective payment, leaving the insured and the worker in a situation of vulnerability, without the benefit that guaranteed them subsistence and in several cases, unable to return to the labor market. job.

Keywords: Disability Benefits. Fine Comb Operations. Pension reform. Social rights.

INTRODUÇÃO

As reformas sempre estiveram presentes na construção do Estado, sendo utilizadas pela classe dominante como instrumento para garantir a manutenção do poder e como forma de enfrentamento as questões sociais que decorrem das crises cíclicas do sistema capitalista. Por vezes são empregadas como mecanismo para contenção das tensões entre as classes no processo de produção e relações de trabalho servindo como meio conciliatório as reivindicações dos explorados.

Historicamente percebe-se que as reformas adotam medidas para proteção e fortalecimento do capital, e apesar da instituição de políticas públicas e do reconhecimento de direitos sociais estes estão passíveis a lento processo de deslegitimação antes mesmo de sua plena efetivação de corrente das ações reformistas.

Sob a ótica capitalista e neoliberal as reformas têm como pilares de sustentação a minimização do Estado e a liberdade de mercado, isto é, um Estado mínimo para o social e máximo para o capital, desse modo, ocorre uma ausência de intervenção no social, fazendo com que aconteça uma potencialização na economia, no mercado e no capital

fetichismo. Nesse sentido, os Estados nacionais orientados a conter o déficit público e gerar superávit primário seguem recomendações de ajustes estruturais propostos por organismos internacionais para adequar-se à economia mundial, com preconização da redução da intervenção do Estado no financiamento e na operacionalização das políticas sociais. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Os Estados submetidos a essas condicionalidades devem reduzir os gastos públicos com políticas e serviços sociais. Assim, as políticas sociais passam a atuar de forma pontual, compensatória, fragmentada e fragilizada, direcionadas apenas para os efeitos mais cruéis da crise capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Desde a implementação da política do neoliberalismo no Brasil que as políticas de proteção social, vem sofrendo severos ataques com a redução dos gastos sociais, afetando principalmente a Seguridade Social, levando os trabalhadores a se moldarem a dinâmica da reestruturação produtiva, a qual é marcada pela precarização das relações e ocupações de trabalho e pelo aumento do desemprego.

Com relação à reforma legislativa previdenciária proposta, especificamente no tocante as ações revisionais realizadas pelo Estado, consubstanciada pelas "operações pente-fino", é possível constatar que estas buscam melhorar índices financeiros se contrapondo aos preceitos constitucionais de proteção aos direitos sociais, priorizado o ponto de vista econômico em face de direitos fundamentais, seguindo a mesma linha dos últimos vinte anos no Brasil, período no qual "os direitos previdenciários foram duramente atacados [...] para dar lugar à expansão da previdência dos fundos de pensão e das empresas de planos privados". (SILVA, 2012, p. 449).

Entretanto, a cobertura dos eventos sociais pelo sistema previdenciário é de fundamental importância como garantia de bem-estar e justiça social, cujo destinatário da proteção social é o trabalhador brasileiro que contribui para o sistema previdenciário, devendo preencher os requisitos legais para a concessão dos benefícios, evitando-se situação de vulnerabilidade social. Assim, ressalta-se que a função da política social é assegurar níveis crescentes de bem-estar e não servir primordialmente ao acesso ao setor

financeiro, como colateral a um endividamento crescente ou à aquisição de serviços que o Estado se furta a prover. (LAVINAS, 2015).

Sobre as ações revisionais conhecidas por “operação pente fino”, pode-se constatar que não houve exposição de motivos dos atos legais, em nenhum momento, os vinculou a uma medição sobre qualidade e resultados, nem tampouco tratou da relação estreita e antiga entre indeferimentos administrativos e litígios, bem como não houve uma preocupação com a situação na qual se encontra o Segurado/Trabalhador.

Com isso necessário se faz a discussão sobre a desidratação de políticas sociais na fase da sua implementação em detrimento de uma agenda econômica, destacando a importância de serem implementadas mudanças positivas em políticas complexas como a da previdência social brasileira, no tocante aos benefícios previdenciário por incapacidade, dando voz aos problemas enfrentados pelos usuários que encontram barreiras criadas pelas vias burocráticas e legislativas, expondo o Trabalhador/Segurado a riscos sociais dos quais deviam proteger.

Desse modo mister entender os limites protetivos desses benefícios e os riscos sociais envolvidos no auxílio do aprimoramento do sistema como um todo, atingindo melhor os fins a que se destinam, garantindo ao trabalhador e seus dependentes subsistência digna, quando estes não possuírem condições de desenvolver suas atividades em decorrência do risco incapacidade, seja esta temporária ou permanente, em observância ao Princípio da Dignidade da pessoa Humana que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e tem sua previsão no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

CONSTRUÇÃO, MANUTENÇÃO E REFORMAS DO ESTADO

No delinear da construção e formação do Estado, no tocante ao período do capitalismo tardio, é possível constatar o enfrentamento de dificuldades crescentes de valorização e manutenção do capital, e a suscetibilidade gradativa do sistema social a explosivas crises econômicas e políticas que ameaçam diretamente todo o modo de produção capitalista.

Nessa conjuntura, o Estado tem como função vital a administração das crises com políticas governamentais anticíclicas, promovendo a socialização através da redistribuição, o que pode ser compreendido como estágios preliminares de um Reformismo. (MANDEL, 1982).

Para tanto, o Estado desenvolve maquinaria de manipulação ideológica para integrar o trabalhador e procura transformar qualquer rebelião em reformas que o sistema possa absorver. (MANDEL, 1982, p. 341). Assim, ocorrem intervenções na economia na tentativa de conciliar as relações entre valorização do capital e as crises sociais que ameaçam o sistema, e segundo o autor “quanto maior a intervenção do Estado no sistema econômico capitalista, tanto mais claro torna-se o fato de que esse sistema sofre de uma doença incurável”.

Por conseguinte, percebe-se que a ampliação destas intervenções do Estado e a progressão geométrica normativa demonstram a falta de compreensão dos agentes políticos dominantes sobre as questões relacionadas a aplicação prática de nova legislação e de sua formulação, fazendo com que, “o próprio ‘governo’, no sentido de ‘administração’, torne-se uma profissão que obedece às regras da divisão do trabalho”. (MANDEL, 1982, p. 341). Desse modo, a pressão de grupos dominantes e as reivindicações da parte dominada interfere e influencia as medidas a serem adotadas e implementadas pelo Estado, que atua em mediação. Restando infrutíferas as tentativas de conciliação, o Estado assume postura integradora com a adoção de medidas protetivas as instituições e a legitimação jurídico-normativa sob a égide da ideologia da classe dominante.

Nesse diapasão, compreende-se que a “ideologia dominante de qualquer sociedade é a ideologia da classe dominante e que a classe que se apropria do subproduto social controlará as superestruturas constituídas com este” (MANDEL, 1982, p. 346). Em razão disso, diversas situações são aceitas pela maioria da população que por reflexo ideológico naturaliza as relações sociais vigentes de dominação e exploração.

Para análise da Construção do Estado brasileiro, com base nos ensinamentos de Florestan Fernandes (2006), têm-se o então capitalismo existente como dependente, o qual caracterizava de difícil, selvagem e periférico. Neste contexto, era possível constatar a aceleração do crescimento econômico e elevada concentração de riqueza associada ao

aumento da miséria e expropriação das camadas populares segundo as necessidades de incorporação do país ao dinamismo do capital monopolista, ou seja, uma articulação de interesses entre as então denominadas burguesias nacionais e as burguesias externas.

Nesse cenário de desenvolvimento a revolução burguesa se fez contra os trabalhadores e a maioria da nação, assumindo um caráter autocrático. A debilidade crônica desta revolução no capitalismo dependente enfatiza no seu decorrer as forças antagônicas do proletariado e da burguesia, opondo-se o regime de produção capitalista ao regime de classes. A partir disso (FERNANDES 2006, p. 240), destaca que:

ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado, e faz sua unificação no plano político, antes de converter a dominação socioeconômica no que Webe entendia como "poder político indireto". As próprias "associações de classe", acima dos interesses imediatos das categorias econômicas envolvidas, visavam a exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares.

Em decorrência, ocorre a imposição da dominação burguesa a classe operária, restauram-se velhas estruturas e mantem-se como problema central preservar as condições extremamente favoráveis de acumulação originárias. Da fusão do "velho" e do "novo" sistema e com seus desdobramentos no mundo dos negócios, surge a lógica da dominação burguesa dos grupos oligárquicos dominantes, que preservavam e renovavam as estruturas do poder utilizando-os como instrumento político e econômico e "também foi ela que definiu o inimigo comum: no passado, o escravo (e, em sentido mitigado, o liberto); no presente o assalariado ou semi-assalariado do campo e da cidade" (FERNANDES, 2006, p. 247).

Não há ruptura definitiva com o passado. Perpetua-se o poder baseado no conservantismo sociocultural e político, preocupações particularistas e no mandonismo da classe dominante. Entretanto, inicia-se pressões internas advindas do proletariado e das massas populares, que expunha a burguesia necessidade de um novo pacto social.

O passado se reapresenta na cena histórica, sendo adotado pelo Estado artifícios de conciliação, negação ou neutralização das reformas, as quais eram vistas não como uma

ameaça propriamente incompatível com a continuidade do sistema, pois eram contidas nos limites da revolução dentro da ordem.

Assim, as reformas que, em tempos pretéritos, teriam sido progressistas nos marcos restritos da órbita capitalista passam a cobrar seu peso histórico na atualidade, porém dentro de uma lógica que seria a da contestação do própria sistema capitalista, que para garantir sua continuidade fecha o espaço político aberto a mudanças sociais construtivas, priorizando a proteção do capital, em contextos de reivindicações e lutas pautadas no desenvolvimento social.

O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO E A CONTRARREFORMA PREVIDENCIÁRIA

No cenário de expansão e concretização das ideias neoliberais em âmbito nacional, as consequências das reformas propostas recaem sobre o trabalhador. O agravamento das crises financeiras próprias do regime de produção capitalista demandam estratégias para retomar e garantir o desenvolvimento e crescimento econômico, e para que seja viabilizado a construção e ampliação do capital financeiro, o neoliberalismo projeta-se no enxugamento dos gastos com o social e a desconstrução dos direitos sociais, com aprofundamento das questões sociais por meio de reformas legislativas.

As atuais propostas de reformas legislativas são defendidas como ferramentas necessárias para destravar a economia e gerar empregos e para tanto enfatiza-se a necessidade de suprimir direitos como sendo um requisito a retomada do desenvolvimento econômico.

Percebe-se assim que continua sendo priorizado os interesses do setor financeiro em reversão ao que fora conquistado em regulamentação e direitos sociais que ainda se quer haviam sido efetivamente garantidos. Segundo Bering, (2016, p. 148), "em tempos de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo, adentramos num ambiente contra-reformista e, por que não dizer? contra-revolucionário".

Sobre a reforma democrática do Estado brasileiro e da política social a autora enfatiza a obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, pontuando a ocorrência de contra tendências as reformas efetivas, elucidando que de 1990 até os dias atuais ocorre o período de contrarreformas neoliberais com reformas orientadas para o mercado com ênfase nas privatizações e na previdência social.

Ainda segundo Behring (2016), no período contrarreformista ocorre a desestruturação dos direitos sociais, sendo esta uma reação burguesa a crise global do capital maduro que impacta a política social. Isso possibilita o avanço dos ideais neoliberais, cuja hegemonia não resolveu a crise do capitalismo, mas teve efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora e como consequência têm-se a redução de gastos com políticas sociais com o agravamento das desigualdades e concentração da riqueza socialmente produzida.

As reformas vão de encontro aos interesses do trabalhador, afetando diretamente a dignidade destes cidadãos. Nesse diapasão, as diretrizes dessa nova legislação adquirem caráter de uma contrarreforma, caminho que vem sendo seguido pelo Estado, com a desconstrução das políticas públicas e dos direitos sociais. Sobre a reforma previdenciária, destaca-se que representa para Behring (2008, p. 198):

uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha, bem ao estilo de condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: esta opção implicou, por exemplo, uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil [...]. O que, a meu ver, não permite caracterizar o processo em curso como modernização conservadora, mas como uma contra-reforma, que mantém a condução conservadora e moderniza apenas pela ponta [...]

Nesse sentido, seguindo o pensamento desta autora ressalta-se que não houve reformas socialdemocrata, mas processo de modernização conservadora ou revolução passiva, que provocaram mudanças objetivas nas condições de vida da classe trabalhadora, com o desenvolvimento de um estado social, sempre contido e limitado pelo controle das classes dominantes, e a implementação de políticas direcionadas ao desmonte e destruição da reformatação do Estado para adaptação passiva a lógica do capital.

O avanço neoliberal marca um período de retrocesso nos direitos sociais, objeto de reformas legislativas que buscam a implementação do Estado Mínimo, com a restrição a serviços essenciais, e afetam diretamente a dignidade da pessoa humana gerando contextos de vulnerabilidade social.

Pode-se perceber o quanto a herança do capitalismo tardio e dependente ainda se faz presente nos dias de hoje. Referido sistema continua reinando sem governar, continua convergindo para o Estado, fazendo sua unificação no plano político antes de converter a dominação socioeconômica (MANDEL, 1982). Em decorrência disso, padecemos com reformas que priorizam fatores econômicos aos sociais, defendidos por atores políticos, que resguardam os interesses e a manutenção dos privilégios de um determinado grupo que controla os meios de produção e ditam as diretrizes que devem ser implementadas e priorizadas pelo Estado.

As atuais reformas assim como as propostas de reformas legislativas que ainda seguem em tramitação explicitam a frase de (MANDEL, 1982, p. 336), que diz que “a classe capitalista reina, mas não governa. Contenta-se em dar ordens ao governo”. Por meio de acordos políticos as reformas são aprovadas, direitos são suprimidos e os trabalhadores se deparam em uma situação de aceitabilidade visto a necessidade de garantir a subsistência. Condição esta agravada no atual quadro de pandemia, no qual a luta por direitos esbarra em pratos vazios.

O discurso político em defesa das reformas continua a bradar que estas são necessárias e irreversíveis, a reforma da Previdência é defendida como sustentação para o ajuste fiscal e a implementação da PEC 241/55. O governo afirmou na defesa da reforma que um programa de austeridade - corte de gastos públicos - é o caminho para a recuperação da economia e para a diminuição da dívida pública e do déficit orçamentário, sendo afirmado pelo secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida, em 2018: “Há alguma chance de ajuste fiscal no Brasil sem a reforma da Previdência? Não. A tendência das contas da União e dos estados é piorar se não tiver nenhuma reforma”².

² Não há ajuste fiscal sem reforma da Previdência, diz secretário. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-10/nao-ha-ajuste-fiscal-sem-reforma-da-previdencia-diz-secretario>.

A aparente esquizofrenia, citada por Bering (2016), continua presente. O problema continua sendo alocado no Estado, e as reformas são apontadas como solução, utilizadas para novas aquisições e como forma de reduzir custos em um cenário político econômico que afeta os meios de financiamento do Estado.

Tal problemática pode ser evidenciada na realização das "operações pente-fino", realizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), proposta e efetivada pela atual reforma previdenciária que compreende a economia de recursos através do corte nos recebimentos, cessações e convocações massivas de trabalhadores/segurados para revisão de benefícios por meio da realização de perícia médica, o que gera situação de vulnerabilidade aqueles que continuam sem condições para voltar ao mercado de trabalho e sem receber benefício previdenciário que garantia sua subsistência e de seus dependentes.

OS RISCOS SOCIAIS E A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A luta dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de vida tem, por conseguinte a conquista de direitos sociais, e dentre as pautas ressaltava-se a necessidade de implementação de um regime protetivo que acobertasse os cidadãos dos infortúnios que os impossibilitasse de garantir a própria subsistência ou de seus dependentes. Assim, a seguridade social, segundo (AMADO, 2010, p. 19), surgiu em virtude das necessidades mínimas do ser, as quais devem ser supridas pelo Estado. Nas palavras do autor:

é previsto que o Estado proteja o seu povo contra eventos previsíveis, ou não, aptos a causar a sua miséria e intranquilidade social, providenciando recursos para manter, ao menos, o seu mínimo existencial e, por conseguinte, a dignidade humana, instituindo um eficaz sistema de proteção social.

A Constituição Federal de 1988 passou a definir a Seguridade Social como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas

a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". É compreendida, segundo (MARQUES, 2009, p. 23), como um:

Mecanismo que visa proteger o indivíduo contra as contingências sociais que podem levar o homem ou seus dependentes a situações de necessidade, quer pelo desaparecimento de sua força de trabalho, quer quando já não for suficiente para suprir as necessidades básicas de vida digna.

Referidas contingências são consideradas riscos sociais para o sistema protetivo brasileiro, e devem ser acobertados quando acometidas pelo segurado, garantindo-lhes o mínimo existencial podendo ser compreendido, segundo Ibrahim (2012, p. 28), como "as adversidades da vida as quais qualquer pessoa está submetida, como o risco de doença ou acidente, tanto quanto eventos previsíveis, como idade avançada - geradores de impedimento para o segurado providenciar sua manutenção".

Dentro desse sistema securitário, coexistem dois subsistemas: um formado pela previdência social: subsistema contributivo e outro formado pela saúde e pela assistência social, integrantes do subsistema não contributivo e que são custeados pelos tributos em geral e disponíveis a todos que deles necessitem. Nessa senda, o sistema da saúde é universal e a assistência social possui característica seletiva, tendo como principal requisito a necessidade do assistido para obtenção do benefício (ANDRADE; LEITÃO, 2012).

Atendo-se a previdência destaca-se que está disciplinada nos artigos 201 e 202 da Constituição Federal de 1988. É o único ramo da seguridade social que se exige uma contrapartida do usuário ou beneficiário para que este possa usufruir dos benefícios e serviços oferecidos por aquela. Possui função social e tem como objetivo cobrir riscos sociais afetos aos trabalhadores, e dentre estes os riscos que causam a perda definitiva ou temporária para o trabalho, quando constatada a incapacidade.

Os benefícios previdenciários são prestações pagas em dinheiro. Alguns desses benefícios poderão substituir ou complementar a remuneração do trabalhador que por algum motivo ficou impedido de exercer suas atividades laborais ou domésticas, bem como aquele trabalhador que está incapacitado ou teve sua capacidade de trabalho reduzida,

temporária ou permanentemente, para cobrir o risco social doença/incapacidade garantindo a dignidade de sua subsistência.

Para este risco, a previdência social, visando resguardar financeiramente e dignamente a incapacidade de prover sua subsistência disponibiliza aos segurados os benefícios por incapacidade, uma vez que quando o trabalhador segurado estiver incapaz para o trabalho perde o poder de seu sustento e de sua família, ficando este dependente da proteção estatal. A previsão legal se encontra na Lei 8.213 de 1991 que estabelece regras e requisitos para a concessão destes benefícios. Tal administração se dá por meio da Autarquia Federal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Referidos benefícios estão diretamente vinculados a garantia da dignidade da pessoa humana, e a sua concessão é a forma pela qual o Estado atua como garantidor do mínimo existencial para uma vida digna aos trabalhadores/segurado e seus dependentes, sendo este um meio de construir uma sociedade mais justa e igualitária.

AÇÕES REVISIONAIS NOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE: PROTEÇÃO DO CAPITAL X A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

As ações revisionais realizadas nos Benefícios por Incapacidade, consubstancia-se por meio da realização de perícias médicas, tendo estas sido motivadas para apuração de fraudes e recebimentos irregulares de benefícios. Ocorre que os motivos dos indeferimentos se dá tendo em vista o parecer contrário da perícia médica, o que acarreta a supressão dos benefícios. Em virtude disso, a previdência apresenta números satisfatórios do ponto de vista financeiros sob alegação de ter reduzido gastos, concretizando a política de restrição dos direitos sociais em detrimento a proteção de fatores econômicos.

Em decorrência disso ocorre a judicialização da previdência para que seja possibilitado a efetivação dos direitos sociais como meio compulsório de garantir os direitos violados pelo poder público, forma pelo qual o Estado obriga o próprio Estado a cumprir, ainda que por essas vias, seu papel.

Tal fato traz à tona a ideia de efetivação de direitos fundamentais básicos por meio da prestação de serviço adequada quando da manutenção/concessão dos benefícios previdenciários por incapacidade, fator que garante subsistência a grande parcela da população incapacitada, sendo instrumento de obtenção do mínimo existencial, base imprescindível para se conferir a dignidade da pessoa humana a um expressivo nicho populacional.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) - Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a questão da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais, publicada em 2020, por meio da coleta e análise de dados oficiais é possível identificar que a maior parte das decisões por indeferimento administrativo dos benefícios se dá por divergência entre o pedido e o parecer da perícia médica; que ocorre maior propensão à judicialização nesse tipo de caso tendo em vista ser maior a concessão destes benefícios decorrente de decisões judiciais em comparação com as concessões administrativas; e ainda que há prevalência da requisição administrativa e judicial do auxílio-doença, e neste ponto discute-se sobre a validade e alcance de perícias médicas realizadas pelo INSS quanto divergência entre a administração pública e o Judiciário sobre o conceito de invalidez e o que ele deveria incluir.

Destaca-se que com relação aos dados sobre processos administrativos, com quase dez milhões de registros entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, (INSPER - CNJ - 2020) e pesquisa, constatou-se que: "entre os benefícios indeferidos, os cinco principais são: auxílio-doença, auxílio-maternidade, aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e o amparo social à pessoa portadora de deficiência, que correspondem a 92% desse conjunto". E que: "a maior parte das solicitações é relativa ao auxílio-doença previdenciário - correspondente a 43% das concessões e 51% dos indeferimentos". Especificamente sobre as "operações pente fino" no ano de 2017, "identificou-se crescimento de 40 a 60% das demandas na Justiça". Ressalta-se ainda que quando questionados sobre quais benefícios seriam os mais judicializados, a percepção pela maioria dos entrevistados é que são os benefícios por incapacidade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, além do BPC/LOAS.

Sobre os Benefícios por Incapacidade é importante ressaltar a seguinte constatação, conforme dados apurados pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) – Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2020:

A base de dados sobre os benefícios indeferidos pelo INSS é menos detalhada do que a dos benefícios deferidos, apresentando menos variáveis e, portanto, menores possibilidades de cruzamento. [...], **entre os motivos para indeferimento, o mais comum é a existência de parecer contrário da perícia médica, com 28% do total**, seguido pela não observância do tempo requerido de contribuição, com 11%. O terceiro motivo mais frequente também é relacionado à perícia, referindo-se ao não comparecimento do demandante para realizar o exame médico pericial, com 10%. Se agrupados os motivos relacionados à perícia, tem-se uma participação de 39%, o que sugere que esse é um dos elementos mais relevantes para explicar a judicialização da previdência. **(grifo nosso)**.

Ainda conforme referido estudo, sobre o indeferimento administrativo dos benefícios aponta-se o entendimento restritivo da Autarquia Federal quando da análise para concessão, apresentando posicionamento diferente das decisões já pacificadas judicialmente. Sobre a análise da incapacidade cita-se como exemplo de divergência que: “enquanto a perícia do INSS foca na incapacidade para o trabalho do ponto de vista médico, o Judiciário expande esse conceito para abarcar também o contexto social no qual o segurado se insere”.

No referido estudo ainda foi destacado que as questões políticas e econômicas interferem nas decisões administrativas, tendo sido constatado o seguinte:

Na percepção de entrevistado do Judiciário, as análises administrativas apresentam variações a depender dos governos, mais especificamente de mudanças nas diretrizes à perícia administrativa – no sentido de ser mais ou menos concessiva. Há relato de inúmeros casos nos quais o sujeito recebe o benefício por incapacidade e, abruptamente, tem a prestação interrompida sob a justificativa de que não é mais incapaz (Entrevistado 26). No contexto dessas operações, a Defensoria menciona queixas por parte dos segurados em relação à perícia, que acaba sendo excessivamente sucinta.

Face as constatações expostas, percebem-se a ocorrência do aumento da judicialização num contexto de fragilidade na efetivação das políticas sociais, decorrente do avanço e implementação das práticas neoliberal pautadas na redução de investimentos social e na desresponsabilização do Estado na garantia dos direitos sociais o que gera violações de direitos e retrocessos no acesso aos direitos sociais garantidos.

Os direitos constitucionais da seguridade social, dentre eles a previdência social, devem ser não apenas compreendidos e protegidos, mas também promovidos. Desafio permanente das políticas públicas, da jurisprudência e da teoria dos direitos fundamentais no Brasil (STRAPAZZON & CAVALHEIRO, 2013, p. 234).

A centralidade dos benefícios por incapacidade tem como a principal causa da judicialização a divergência sobre fatos, mais especificamente, em torno do laudo pericial (que é determinante para a concessão dos benefícios por incapacidade). Por isso, importante se faz abordar a necessidade da ampliação dos critérios utilizados para concessão dos benefícios por incapacidade, especificamente no que diz respeito a perícia médica, para a constatação da incapacidade do Segurado/Trabalhador, ressaltando o fato de que realização de perícias sociais é um instrumento indispensável a garantia da dignidade da pessoa humana, sendo imprescindível para alcançar justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre benefícios previdenciários por incapacidade, por se tratar de direitos fundamentais é recorrente, mas pouco se questiona se a proteção ao risco social tem sido preponderante ou mero coadjuvante nas reformas e ações revisionais adotadas.

No contexto da contrarreforma previdenciária as operações pente-fino são implementadas como meio para apurar fraudes na concessão e manutenção de benefícios por incapacidade e, por conseguinte promover a contenção de gastos.

Entretanto, referidas operações resume-se a realização de mutirões de perícias médicas, e baseada substancialmente em análise das condições físicas, e parecer contrário das perícias, inúmeros Trabalhadores/Segurados são expostos a situação de vulnerabilidade social, com o corte e suspensão dos seus benefícios, sem que ocorra a constatação de fraude.

A legislação previdenciária já previa a possibilidade de revisar benefícios por incapacidade devendo referida ação ocorrer por meio de processo administrativo, respeitando-se o contraditório, com a devida notificação do segurado e a realização de

perícia médica adequada. Entretanto, percebe-se que o critério de concessão baseado somente no parecer médico vem ocasionando o aumento de indeferimentos administrativos e conseqüentemente o aumento na judicialização dos benefícios previdenciários fato este agravado em um cenário de crise econômica e contrarreformista, sendo adotadas medidas para manter o capital forte com a redução do Estado no campo das políticas sociais.

Desse modo, com a expansão do neoliberalismo em âmbito nacional, as contrarreformas refletem e efetivam a restrição de direitos, priorizando a economia com cortes de benefícios em sobreposição a dignidade do segurado. Entretanto, conforme constatado no estudo realizado pelo CNJ, a resistência da Autarquia Federal em adotar posições já consolidadas no judiciário não traz benefícios orçamentários à instituição. O corte do número elevados nos benefícios que ocasionam o aumento da judicialização geram o aumento de gastos com as custas judiciais, pagamentos de honorários periciais e sucumbenciais, além do pagamento dos benefícios concedidos judicialmente de forma retroativa ao indeferimento administrativo, o que leva à alocação de recursos e à criação de burocracia para atender aos processos judiciais, sendo recomendado que ocorra a uniformização dos critérios de análise probatória e pericial.

Constata-se que há descompasso entre as perícias do INSS e do Judiciário, o que reflete uma judicialização mais intensa e desfavorável ao INSS em casos que envolvem perícia administrativa e que as "operações pente fino" realizadas nos benefícios por incapacidade é medida de proteção ao capital, a qual proporciona a economia de gastos com benefícios previdenciários, com o corte dos respectivos pagamentos levando trabalhadores/segurado a situação de vulnerabilidade social, restando impedidos de ter direito a concessão/manutenção de benefício quando estão incapacitados, ficando sem ter condições de retornar ao trabalho e sem receber a proteção devida pelo Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico Augusto di Trindade. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2010

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016. - (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BEHRING, Elaine Rossetti. **Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia política: uma introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012. - (Biblioteca básica de serviço social; v. 1).

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Editora Globo S.A - 5. Ed. São Paulo - SP, 2006.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16^a ed. Rio de Janeiro. Ed.: Impetus, 2011.

INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa. Conselho Nacional de Justiça. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSPER_2021-02-08.pdf. Acessado em nov. 2021.

LAVINAS, Lena. **A financeirização da Política Social**. IN- Revista Politika: trinta anos de redemocratização. Fundação João Mangabeira, nº 2, julho, 2015.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Abril Cultural, 1982. São Paulo - SP

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. Carlos Montañó, Maria Lúcia Duriguetto. - 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2011. - (Biblioteca básica de serviço social; v. 5).

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para a sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. CAVALHEIRO, Andressa Fracaro. **Nova fase dos direitos de seguridade social: um recomeço**. In **Direitos fundamentais em Estados Compostos**. Carlos Luiz Strapazzon, Mercè Barcelò i Serramalera (orgs.); tradução de: Débora Diersmann Pereira. Chapecó: Unoesc, 2013.