

O gerenciamento do risco e o Sistema de Seguridade Social

Daniele de Mattos Carreira

Resumo: O presente artigo trata do risco, com ênfase no risco social, para discutir formas de diluição e gerenciamento de tal elemento. Com efeito, a previdência social está diretamente ligada ao risco, fator que não é possível de ser extirpado por completo da sociedade. Contudo, há a possibilidade de se empregar meios para gerenciar da melhor forma possível os riscos tutelados pelo Regime Geral Previdenciário. Nessa linha, o presente trabalho aborda algumas formas de diluição do risco social, passíveis de serem implantadas no contexto atual.

Palavras-chave: Risco social. Gerenciamento.

Abstract: This article is about the risk, with an emphasis on social risk, to discuss ways to manage and deal with it. Indeed, the Social Security is connected, directly, to the fact risk, which is not possible to eliminate from the society. However, there is a possibility of acting, to manage as best as possible with the risks that are protected by the National Insurance. In this direction, this paper discusses some possibilities to deal with the social risk, that are possible to implement in the current society.

Keywords: Social Risk. Management.

Introdução

A presença do risco é inerente à vida humana. E, justamente pela preocupação com esse evento futuro e incerto é que o homem houve por bem criar o Seguro Social, com vistas a proteger a sociedade frente a alguns riscos selecionados.

No cenário nacional, a Constituição Federal foi a responsável por selecionar os riscos sociais a serem tutelados por prestações previdenciárias,

de modo que, na superveniência do dano, para aqueles ingressos no regime de previdência, há o direito ao benefício.

Contudo, a preocupação com o sistema previdenciário não deve ocupar-se exclusivamente com o âmbito da reparação do dano. Com efeito, há que se destinar a devida atenção ao tema da diluição do risco, em como se agir para gerenciar da melhor forma possível o risco.

Assim, o presente trabalho aborda algumas formas de se diluir o risco social, demonstrando a relevância do tema por meio da compilação de dados estatísticos e pesquisas realizadas por agentes públicos e órgãos internacionais.

São abordadas algumas possibilidades específicas de diluição do risco, como diante da prestação previdenciária de habilitação/reabilitação profissional e a prestação digna de serviços de saúde pública.

Ademais, é destacada a necessidade de proteção aos riscos advindos de acidentes de trabalho. Dessa forma, os empregadores devem ser forçados a cumprir as normas de saúde e segurança do trabalho, o que é realizado atualmente pela forma de aferição do Seguro de Acidente de Trabalho, o Nexo Técnico Epidemiológico e as ações regressivas.

Nesse contexto, exerce grande poder de coação, forçando o cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho, a própria Justiça do Trabalho, que pune severamente a ocorrência de tais eventos.

É abordada também a atual forma de gerenciamento do risco desemprego involuntário, que atualmente tem logrado êxito no país. Contudo, contrariamente aos resultados favoráveis do emprego no país, somente tem crescido os gastos com o benefício que tutela esse risco – o seguro desemprego, fato também discutido no presente artigo.

Igualmente, destina-se atenção à necessidade de se abarcar o maior contingente possível de pessoas para a proteção social. A medida é de extrema relevância para colocar os riscos sob a tutela previdenciária, de modo a gerenciar assim o risco social.

Por fim, destaca-se que não somente os órgãos públicos tratam da proteção ao risco social. Também as empresas, com destaque para o terceiro setor, tem presença marcante e ativa na diluição dos riscos sociais.

Diluição do risco

A diluição do risco consiste na forma de gerenciamento, com a busca, se possível, pela diminuição da intensidade ou da concentração do risco.

O fato é que o homem sempre viveu em uma sociedade de risco, desde os tempos mais primórdios. O que mudou com o passar do tempo e com a evolução social e tecnológica foram os riscos específicos a que os indivíduos se expõem.

Com efeito, antes do desenvolvimento da sociedade, a busca e o foco principal da população e do governo concentrava-se puramente na saciação das necessidades básicas.

No entanto, com o passar do tempo e a superveniência do fenômeno da modernização, a antiga busca por saciar as necessidades da população toma contornos de cautela e preocupação com os riscos que o avanço traz para toda uma sociedade.

Ou seja, o fator “risco” não é novo, sempre existiu, sendo certo que a preocupação com esse tema é que demorou a nortear os pensamentos da população.

Cumprе esclarecer que, inicialmente, vivia-se em uma sociedade de risco estritamente pessoal, sendo certo que o risco assumiu forma global tão somente com a modernização e evolução das tecnologias.

Ocorre que na conjuntura econômica hodierna, diante de riscos globais, que expõem a perigo diversas pessoas indistintamente, com frequência se vale da lógica econômica para exercer caráter pedagógico, enfim, para punir aqueles que permanecem alheios a manifesta e urgente necessidade de se diluir o risco.

Nesse contexto, destaca-se que são incontáveis os riscos a que se expõem os indivíduos e há grande dificuldade em percebê-los.

Não obstante, os riscos atuais pressupõem uma especialização técnica para reconhecê-los e defini-los, é dizer, para se aferir a existência do risco e sua potencial consequência nociva para a sociedade demanda-se conhecimento especializado.

Com efeito, o homem médio sequer está apto a mensurar os potenciais riscos a que está exposto na sociedade contemporânea.

No entanto, a pesquisa científica que comprova a existência do risco apresenta, nos bastidores, a intenção, os valores e o posicionamento daquele que procurou analisar e estudar esse risco. Isso porque o risco não pode ser objetivamente aferido, pressupondo prévio pensamento hipotético acerca de sua existência e, justamente esse estudo filosófico prévio é que vem embutido com o posicionamento político e econômico do pesquisador. Tal situação se mostra problemática na medida em que fica a cargo dos cientistas o monopólio da aferição do risco.

Por conseguinte, são travadas diferentes corridas para definir riscos ou mesmo, para afastá-los, por meio da interpretação e contrainterpretação, de acordo com os interesses econômicos e segmento em que atua o agente financiador. Ou seja, destaca-se sempre o interesse econômico por trás da definição dos riscos.

Nesse cenário de dificuldade na aferição dos riscos, é possível notar diversas inovações acerca das quais não se conhece o seu potencial nocivo, se é que existe alguma nocividade, como é o caso dos alimentos transgênicos e da fibra ótica.

E, na história da humanidade, facilmente se notam exemplos de inovações que tinham seus riscos desconhecidos e, com o evoluir das pesquisas, conjuntamente a superveniência de danos, se tomou conhecimento do risco para a sociedade, tal qual o caso da descoberta do risco para a saúde, causado pelo amianto, de grande efeito maléfico para a saúde e que hoje é objeto de ações civis públicas bilionárias no Brasil.

O fato é que uma vez descoberta a existência do risco e a nocividade de determinada inovação, aquele que produziu riscos e dele auferiu lucro, sofrerá o reflexo disso. É o que Ulrich Beck traz como efeito bumerangue.

Esse efeito bumerangue acaba também por diminuir o valor econômico de propriedades. Com os riscos iminentes e, por vezes, efetivos, a terra ou o bem se desvaloriza imensamente, gerando o que é chamado pelo referido autor de “desapropriação ecológica”, em que, embora o seu dono mantenha o direito de propriedade, ele se torna vazio pela impossibilidade de utilização.

Conclui-se, portanto, que há grande interesse financeiro por trás das pesquisas técnicas que se debruçam sobre os riscos da modernidade.

Perspectiva do risco social

A Previdência Social está diretamente ligada ao risco. De fato, sua existência se funda justamente na proteção ao risco social.

Por sua vez, no contexto pátrio, os riscos sociais são aqueles constitucionalmente eleitos no artigo 201 da Magna Carta. Tais riscos são protegidos, por excelência, pelas prestações do sistema de seguridade social.

Contudo, uma breve análise ao supracitado dispositivo, conjuntamente às prestações previdenciárias delineadas na Lei de Benefícios, Lei nº 8.213/91, permite concluir que as prestações previdenciárias existem em um contexto de reparação do dano, pouco interferindo na diluição do risco propriamente dito.

Com efeito, as prestações previdenciárias pecuniárias agem na situação de necessidade gerada pela superveniência da concretização do risco.

Prestação de habilitação e reabilitação profissional

Fugindo à regra supracitada, a habilitação e a reabilitação profissional são prestações previdenciárias atuantes na diluição do risco, afastando-se da mera indenização do dano.

Trata-se de uma prestação previdenciária na modalidade serviço, passível de extensão até mesmo aos dependentes do segurado, dentro das possibilidades do órgão da Previdência Social.

O instituto da reabilitação tem sua origem firmada no cenário pós primeira guerra mundial, diante da escassa mão de obra para o trabalho em virtude da guerra.

Por sua vez, foi prevista a reabilitação já no plano Beverigde, que a apontava como necessária para evitar o desemprego em massa, tratando-a como indispensável ao alcance do êxito do seguro social.

No cenário nacional, foi o Decreto lei 7.036, de 1944, o introdutor da ideia de reabilitação profissional ao ordenamento pátrio. Nesse caso em específico, tratava-se da adaptação do acidentado para o trabalho.

Já o primeiro Centro de Reabilitação Profissional foi criado na cidade de São Paulo, ainda sob a vigência da Lei Orgânica da Previdência Social, o que ocorreu em 1960.

O tema é de grande importância e já foi objeto de convenção internacional. Trata-se da Convenção nº 159 da Organização Internacional do Trabalho, de 01/06/1983. O referido documento foi ratificado no Brasil por força do Decreto 129 de 1991.

Atualmente, o benefício é tratado pela Lei de Benefícios, Lei 8.213/91, nos artigos 89 a 93.

Realizadas as considerações históricas sobre a prestação, a habilitação/reabilitação profissional destaca-se como medida indispensável ao gerenciamento do risco social. No caso específico em que age, a habilitação/reabilitação chega a afastar o risco invalidez, convertendo-o em nova capacidade para o trabalho.

Iraydes Moesia Ferreira destaca o viés de tal prestação, ressaltando não somente o aspecto econômico, mas sobretudo o caráter humanista da prestação.

Promovem, igualmente, nesse âmbito de sua atividade, a reintegração psicossocial dos deficientes, a partir do desenvolvimento de suas capacidades residuais. Tal é, aliás, sua finalidade precípua, caracterizando-se todo o processo reabilitatório em termos de seu alcance sócio-econômico e seu conteúdo fortemente humanista.¹

No mesmo sentido destacou a OIT na Convenção nº 159, apontando como finalidade da reabilitação profissional: "permitir que uma pessoa com deficiência obtenha e conserve um emprego adequado e progrida no mesmo, e que se promova, assim a reintegração dessa pessoa na sociedade".²

Por sua vez, quanto ao objetivo específico da prestação, para Daniel Pulino, está na "atenuação da incapacidade funcional, para possibilitar o reingresso do inválido no mercado de trabalho e no contexto social em que vive".³

Assim, nota-se que a reabilitação busca essencialmente a (re)inserção do indivíduo ao mercado do trabalho, adaptando-o a uma nova função, até então incompatível com suas capacidades técnicas e/ou físicas.

¹ FERREIRA, Iraydes Moesia. Reabilitação profissional e serviço social. São Paulo: Ed. Cortez, 1985. P. 23

² Organização Internacional do Trabalho. Convenção nº 159, de 1983.

³ PULINO, Daniel. A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro. São Paulo: LTr, 2001. P. 141

É importante se destacar que o processo de adaptação ao trabalho deverá se dar no contexto em que vive o trabalhador a ser habilitado/reabilitado.

Logo, é necessário destinar atenção às condições pessoais específicas, como deficiência, limitações culturais e idade, e, dentro dessas peculiaridades, realizar a habilitação ou reabilitação. Nas palavras de Hélio Gustavo Alves, em sua tese de doutoramento:

deve ser realizado considerando as realidades e limitações culturais, idade, deficiência física do segurado, bem como, analisar sua amplitude de conhecimentos culturais e gerais, para, assim, poder identificar em que cenário social o segurado pode ser enquadrado para ter a devida reabilitação ou habilitação profissional e ter a qualificação profissional digna com sua realidade⁴

Com efeito, a atenção especial às particularidades do caso é medida que se impõe para o sucesso da prestação.

Contudo, é de notório conhecimento que o benefício não tem a aplicabilidade e eficiência desejada. De grande potencial na atuação da diluição do risco, não alcança o resultado esperado. Faltam centros de reabilitação e profissionais capacitados para auxiliar no processo; para que essa prestação fosse concedida a todos que tem direito.

O fato é que quando se concede o benefício por invalidez em detrimento da habilitação/reabilitação profissional não há qualquer diluição do risco e, não obstante, a medida é prejudicial à previdência, pois somente a onera com o pagamento de benefícios.

Ao se optar pela reinserção do trabalhador ao mercado, de início se tem os gastos com o benefício por invalidez somado ao processo de qualificação. No entanto, após um período, não só cessará o benefício por invalidez como também o habilitado/reabilitado passará a verter contribuições para os cofres da previdência. Essa situação é igualmente vantajosa para a previdência e para o segurado.

Inclusive, na acima referida tese de doutorado de Hélio Gustavo Alves, é demonstrada matematicamente a vantagem financeira para a autarquia em se

⁴ ALVES, Hélio Gustavo. A relação jurídica da habilitação e reabilitação profissional no direito positivo : responsabilidade do empregador ou da Previdência Social? Tese de doutorado. São Paulo: s.n, 2012. P. 42

realizar a habilitação/reabilitação. Ademais, o autor pondera, como forma de solução para a falta de funcionários e centros de reabilitação, a possibilidade da previdência firmar convênios com universidades e cursos profissionalizantes, de modo que o segurado escolheria o que cursar e a previdência arcaria com os gastos, demonstrando a viabilidade atuarial de tal proposta.

Como forma de viabilizar o êxito da prestação, é necessário também demonstrar ao próprio segurado que a ele é igualmente mais vantajosa a reinserção ao mercado, porquanto assim poderá melhorar seu nível de vida, e não permanecer estagnado com seu benefício por invalidez, que (ressalvado aqueles que recebem o valor mínimo), apenas se deprecia face à inflação.

Saúde de qualidade

O cenário da saúde no Brasil pode ser dividido em dois blocos, a saúde pública e a privada. O segmento público consiste no sistema único de saúde, consolidado pela Constituição de 1988.

Atentando-se ao serviço público de saúde, depreende-se que o objetivo da seguridade social de universalidade da cobertura e do atendimento se aplica à Saúde. Assim, são oferecidos todos os serviços de saúde, que devem alcançar indistintamente a todas as pessoas.

Contudo, é sabido que tal postulado é sobremaneira teórico, sendo que na prática o que se nota são longas esperas por tratamento, falta de profissionais, deficiente infraestrutura, problemas com escassez de medicamentos, desperdícios na compra e perdas na estocagem, isso para se citar apenas alguns problemas.

O fato é que a deficiência do serviço prejudica o tratamento dos pacientes doentes.

E mais, como a saúde acaba sendo deficiente em relação ao processo curativo, a questão preventiva e de promoção à saúde, que também são vertentes da saúde, chegam a ser deixadas de lado.

Ocorre que o serviço de saúde impacta diretamente no risco social. Com efeito, se houvesse uma política eficiente de acesso à saúde pública e tratamento imediato, o risco invalidez e morte seria diluído.

Ademais, ressalva-se que a prestação de serviços de saúde com qualidade atua também no risco idade, pois permite um envelhecimento com qualidade de vida, viabilizando o exercício da atividade laboral por maior período.

Por outro lado, ocorre que, diante de um serviço de saúde deficiente e precário, culmina-se por potencializar o risco social, situação sobremaneira preocupante.

Condições ambientais de trabalho

As condições ambientais do trabalho consiste em tema afeto à saúde pública por força do disposto no artigo 200, VIII da Constituição Federal.

Não obstante, o legislador constituinte colocou a questão da redução dos riscos do trabalho como um direito do trabalhador, esculpindo-o no artigo 7º, XXII, da Magna Carta, no capítulo dos direitos e garantias fundamentais.

Ademais, a matéria é objeto de extenso tratamento na Consolidação das Leis do Trabalho, em capítulo específico que trata da segurança e medicina do Trabalho.

A própria lei de benefícios, Lei nº 8.213/91, já em sua redação original, abordou a necessidade de diluição do risco acidente do trabalho por meio de “costumes e atitudes prevencionistas em matéria de acidente, especialmente do trabalho”, conforme redação do artigo 119.

Ademais, a questão da proteção contra acidentes de trabalho e doenças ocupacionais foi incluída entre as competências da Organização Internacional do Trabalho já por ocasião da sua criação, com o Tratado de Versalhes em 1919.

E, mesmo antes da OIT o tema já houvera sido objeto de deliberação internacional, na ocasião da convenção sobre o emprego de fósforo branco, no ano de 1906. José Guilherme Purvin de Figueiredo explica o porquê

a razão de haverem as questões de higiene e segurança do trabalho figurado como o primeiro objeto de uma regulamentação em plano internacional, mesmo antes da OIT, deve-se basicamente ao fato de que essas questões se relacionam diretamente com a saúde, a integridade física e a vida dos trabalhadores; e, ainda, de que nesse campo, mais do que em outros, algumas das medidas necessárias

reclamam, por razões de ordem tecnológica, econômica e comercial, uma ação internacional conjunta.⁵

Por sua vez, a autora Alice Monteiro de Barros conceitua o meio ambiente de trabalho como sendo o local

onde o homem obtém os meios para prover a sua subsistência, podendo ser o estabelecimento empresarial, o ambiente urbano, no caso dos que executam atividades externas e até o domicílio do trabalhador, no caso do empregado a domicílio.⁶

A proteção ao meio ambiente do trabalho visa a tutela da saúde e segurança do trabalhador.

Conquanto o SUS deva colaborar na proteção ao meio ambiente de trabalho, cabe ao empregador a responsabilidade pela integridade física do trabalhador.

Assim, quando o empregado é admitido, leva consigo sua integridade física e saúde, bens que devem ser protegidos por um ambiente de trabalho adequado às condições humanas.

Em suma, o ambiente de trabalho não deve oferecer risco à saúde e vida dos empregados.

Um ambiente de trabalho deficiente e insalubre majora o risco social, viabilizando uma maior ocorrência de acidentes do trabalho. Conforme ponderado pela autora Alice Monteiro de Barros

As más condições de trabalho provocam riscos já conhecidos há muitos anos, e que continuam a ser difundidos. Situam-se aqui, por exemplo, as doenças profissionais causadas pela absorção do chumbo, do mercúrio, de solventes, e pela exposição à poeira de silicose ou de amianto.⁷

Ciente da necessidade de minorar o risco decorrente de acidente do trabalho, o governo tem adotado uma política que onera financeiramente de forma mais gravosa os empregadores que não destinarem a atenção devida ao tema.

⁵ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Direito Ambiental e a saúde dos trabalhadores. São Paulo: LTR, 2000. P 75.

⁶ BARROS, Alice Monteiro de. Curso de Direito do Trabalho. 5ª edição. São Paulo: LTr, 2009. P. 1078.

⁷ BARROS, Alice Monteiro de. Curso de Direito do Trabalho. 5ª edição. São Paulo: LTr, 2009. P. 1063

Assim, com o escopo de impor às empresas um ambiente de trabalho salubre e adequado, sobretudo diante do desequilíbrio atuarial proveniente do grande número de acidentes de trabalho, implantou-se nova forma de aferição do Seguro de Acidente de Trabalho – SAT, por meio do Fator Acidentário de Proteção – FAP.

Pela atual forma de cálculo, o valor a ser recolhido se atrela à sinistralidade da empresa, ou seja, leva em conta o risco efetivo da empresa.

Ou seja, o valor do SAT não é mais fixado exclusivamente com base na atividade explorada pela empresa, mas está afeto às ocorrências específicas da empresa, à gravidade e frequência dos eventos.

Com efeito, por essa análise individualizada, com o FAP, é possível para as empresas a redução de até 50% ou o aumento de até 100% das alíquotas de contribuição do SAT, pela sua individualização.

Assim, valendo-se do aspecto financeiro, o qual é um fator determinante das condutas empresariais, o governo tem onerado mais rigorosamente aquelas empresas que não proporcionam um meio ambiente do trabalho saudável.

Logo, a própria tributação pode ser analisada como uma política para diluição e gerenciamento do risco social.

A medida governamental tem resultado favoravelmente, sobretudo com a identificação automática de acidentes de trabalho por meio do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP.

Com efeito, o NTEP permite o cruzamento do Código Internacional de Doenças do segurado afastado, com o código da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE da empresa, identificando assim o nexo entre a enfermidade e a atividade exercida pelo segurado. Realizada automaticamente a identificação, tal fato reflete na aferição da contribuição do Seguro de Acidente de Trabalho, independentemente da notificação do empregador acerca da ocorrência do acidente de trabalho.

Essa nova política e ferramenta do INSS visa buscar a diluição do risco decorrente de acidente de trabalho, onerando mais severamente o empregador com mais acidentes de trabalho.

Não obstante, a regulamentação sobre o uso/proibição de determinadas substâncias também dilui o risco, porquanto trata da utilização de produtos que,

se utilizados de forma indiscriminada e livre, culminam invariavelmente na ocorrência de acidentes de trabalho.

Igualmente, destaca-se na prevenção a acidentes de trabalho, a obrigatoriedade de fornecimento, por parte do empregador, de equipamentos de proteção individual e coletiva, os quais atuam com destaque na diluição dos riscos provenientes de acidente de trabalho.

Nesse contexto de proteção aos acidentes de trabalho, assume grande relevância a Justiça do Trabalho, responsável por responsabilizar os empregadores pela culpa na ocorrência do acidente de trabalho, nas ações indenizatórias trabalhistas.

Com efeito, o papel dessa especializada é de suma importância. Isso porque tem onerado de forma muito rigorosa os empregadores que possuem culpa na ocorrência de acidentes do trabalho, levando a uma crescente preocupação com o tema e, conseqüentemente, forçando o cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho.

A posição atual da Justiça do Trabalho é no sentido de que, uma vez comprovada a culpa no evento acidente do trabalho, ressalvado o entendimento de culpa objetiva, o empregador é responsável por arcar com uma pensão mensal vitalícia ao trabalhador, que é independente de eventual benefício pago pela Previdência Social, bem como há a responsabilização pelo dano moral que advém da ocorrência do acidente de trabalho e sua prejudicialidade ao indivíduo.

Pode-se então inferir que, no cenário atual, a preocupação com a saúde e segurança no ambiente do trabalho é crescente por parte do setor empresarial, decorrente principalmente dos custos e dificuldades que a legislação e a jurisprudência atual impõem aos empregadores que não cumprem essas regras.

Contudo, em que pese o arcabouço jurídico que trata do tema tenha como foco a prevenção de acidentes do trabalho, há algumas situações pontuais no ordenamento que não condizem com esse primado.

Tratam-se das hipóteses em que o legislador optou por tarifar, mediante adicionais de insalubridade e periculosidade e aposentadorias especiais, a depreciação da saúde do trabalhador. Com efeito, há aí uma contraprestação pela saúde e vida dos trabalhadores.

O fato é que esse pagamento pela depreciação da saúde e da vida é um meio meramente paliativo, que não se adéqua à política de diluição do risco decorrente de acidentes de trabalho objetivada e posta como direito do trabalhador pela Constituição Federal.

Ações regressivas

Também com o escopo de diluir o risco decorrente do numeroso índice de acidentes de trabalho no país, a autarquia previdenciária pode se valer de ações regressivas.

Com efeito, a ação regressiva constitui-se em uma medida preventiva, com caráter punitivo-pedagógico, com vistas a combater a alta incidência dos acidentes de trabalho.

Ademais, no caso específico, há o objetivo do ressarcimento do montante despendido pela Previdência com o pagamento de benefícios acidentários.

Assim, pode a autarquia valer-se desse instrumento sempre que houver culpa do empregador na ocorrência do acidente de trabalho.

Nas palavras de Miguel Horvath Junior, a ação regressiva acidentária

Num primeiro momento, visa a proteção do trabalhador contra os acidentes do trabalho, com a previsão de um mecanismo capaz de forçar o cumprimento das normas-padrão de segurança e higiene do trabalho, e, num segundo momento, o ressarcimento dos valores pagos a título de benefícios e serviços acidentários que oneraram os cofres públicos, nos casos em que estes eventos poderiam ter sido evitados se as medidas preventivas e fiscalizatórias tivessem sido adotadas pelo empregador. Este posicionamento leva em consideração que a legislação deve privilegiar a proteção do bem maior ou maior bem, que é a incolumidade da vida do trabalhador.”⁸

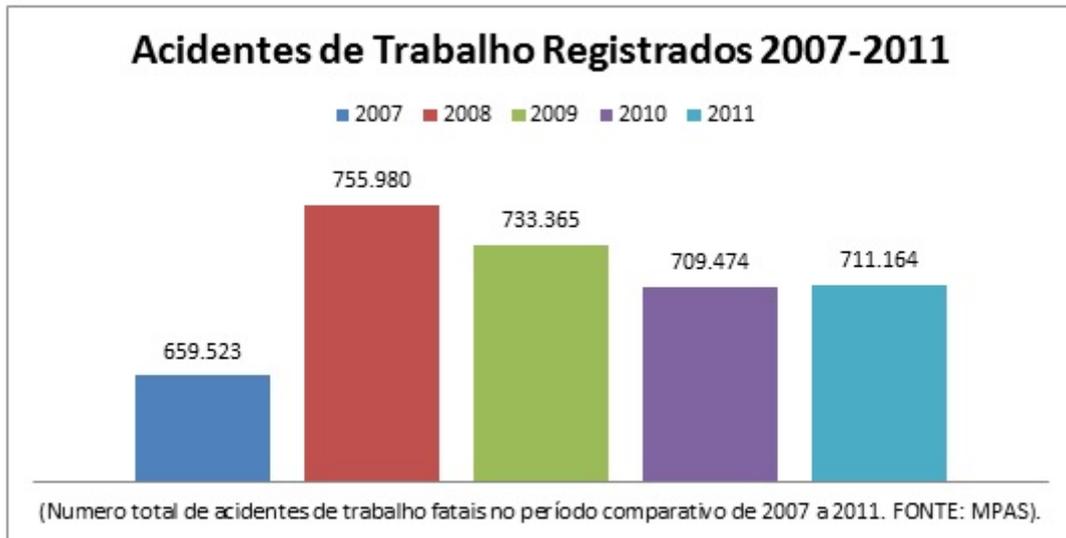
Trata-se de uma medida que impacta diretamente na diluição do risco. Isso porque na medida em que a empresa passa a ser responsabilizada pelos gastos do seguro social com os benefícios acidentários, diante do ônus econômico que isso implica, passa a destinar maior atenção às normas de

⁸ HORVATH Junior, Miguel. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. P. 522

saúde e segurança do trabalho, com vias a prevenir a ocorrência do acidente de trabalho.

Nesse contexto, a ação regressiva acidentária é de extrema importância na medida em que muitos acidentes são decorrentes da negligência dos empregadores na observância das normas de saúde e segurança do trabalho.

Os dados com acidentes do trabalho são altíssimos no país, conforme dados do Ministério da Previdência Social – MPAS.



(Numero total de acidentes de trabalho no período comparativo de 2007 a 2011. FONTE: MPAS).

Ainda de acordo com os dados do MPAS, segundo dados de 2009, o custo do país com os acidentes de trabalho foram da ordem de R\$ 56,8 bilhões, em que R\$ 14,2 bilhões foi a despesa direta da Previdência Social com pagamento de benefícios acidentários e aposentadorias especiais. A diferença, de cerca de R\$ 42,6 bilhões, consiste nos gastos com reabilitação física (assistência e tratamentos médicos), reabilitação profissional e custo indireto. Ademais, importante destacar que, enquanto os gastos diretos da previdência com benefícios acidentários, em 2009, girou em 14,2 bilhões de reais, a receita proveniente do Seguro de Acidentes do Trabalho foi de 8,1 bilhões de reais.⁹

O fundamento da ação regressiva acidentária está no artigo 120 da Lei 8.213/91, em que pese também se funde na responsabilidade civil, na ideia de que aquele que incorre em um ato ilícito tem o dever de indenizar.

⁹ MELO, Luiz Eduardo Alcântara de. Artigo: A Previdência Social e a Luta Contra os Acidentes e Doenças do Trabalho no Brasil in Informe da Previdência Social 2011. P. 4

A ação possui natureza indenizatória e decorre da responsabilidade subjetiva do empregador, devendo, portanto, ser comprovada a culpa ou dolo.

A competência para julgamento da matéria é da Justiça Federal. Ressalva-se, contudo, a existência de projeto de lei do Senado Federal, nº 308, de 2012, objetivando a mudança da competência dessas ações para a Justiça do Trabalho.

Paralelamente a essa situação, a autarquia previdenciária tem adotado uma política mais ativa em relação às ações regressivas, principalmente após a Portaria Nº 3, de 27 de agosto de 2008, da Coordenadoria-Geral De Cobrança E Recuperação De Créditos Da Procuradoria-Geral Federal.

Isso porque a referida portaria determinou o acompanhamento prioritário de ações judiciais de cobrança e recuperação de créditos das autarquias e fundações públicas federais, incluindo-se aí as ações regressivas acidentárias.

Com efeito, tem sido implantada uma forte política pública de prevenção a acidentes do trabalho, destacando-se a postura ativa na propositura e acompanhamento das ações regressivas.

Todavia, a pesquisa jurisprudencial demonstra que a questão da aferição da culpa do empregador ainda é a grande celeuma nas ações regressivas.

Desemprego involuntário

As políticas públicas implantadas pelo governo tem resultado favoravelmente, de sorte que frequentemente tem aumentado o volume de empregados formais no país.

Segundo dados da Previdência Social, disponibilizados no artigo “Evolução do emprego formal no período 2004-2012: um olhar a partir dos registros da GFIP”

Em termos de crescimento relativo, a variação acumulada entre dezembro de 2003 e dezembro de 2012 foi de 70,4%, resultando em uma variação média anual de 6,1% a.a. [...]

Cabe destacar que os dados se referem aos vínculos empregatícios de trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) por meio do Setor Privado da Economia e, portanto, não inclui dados de servidores públicos vinculados a Regimes Próprios de

Previdência Social e ao próprio RGPS e, portanto, não se trata da totalidade do emprego formal. Além disso, também estão incluídos apenas os segurados empregados, ou seja, não estão incluídos dados de outros segurados como, por exemplo, os contribuintes individuais, que também tiveram forte crescimento no período. [...] ¹⁰

Com efeito, não há dúvidas acerca da evolução positiva no mercado de trabalho, verificando-se um aumento significativo nos empregados formais. Não obstante, é possível identificar um aumento não somente quanto ao número de trabalhadores, mas também em relação ao próprio salário de contribuição.

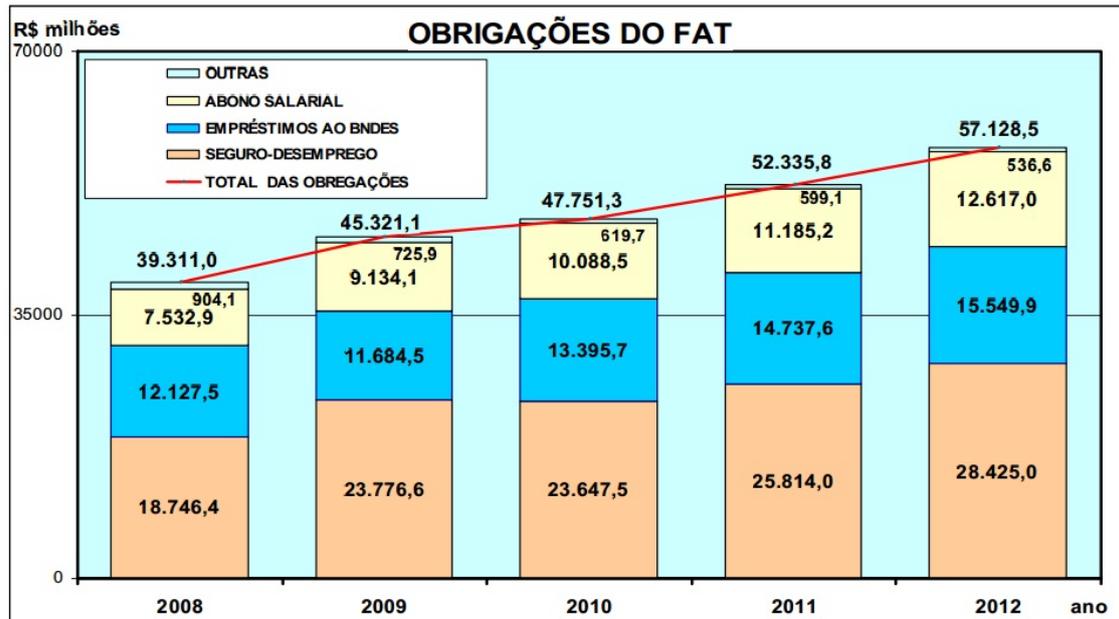
Contudo, diante de tal cenário favorável, no qual o risco desemprego involuntário tem sido bem gerenciado pelo governo, destaca-se um dado alarmante. É que os valores concedidos a título de seguro desemprego aumentam anualmente no país.

Ou seja, há uma incongruência, porquanto há a diluição do risco e paralelamente o aumento na concessão da prestação que existe para proteger tal risco.

Os dados da avaliação da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador demonstram que, no exercício de 2012, o pagamento com o benefício de seguro-desemprego gerou a despesa de R\$ 28,4 bilhões, o que implica em um aumento de 10,11% em relação ao ano de 2011. ¹¹

¹⁰ Artigo: EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL NO PERÍODO 2004-2012: UM OLHAR A PARTIR DOS REGISTROS DA GFIP. In: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/Informe_setembro_2013_11-10_bx.pdf. acesso em 08/11/2013
Acesso em 01/11/2013

¹¹ Anexo IV. Metas fiscais. IV.9 – Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2014/elaboracao/projeto-de-lei/2014/anexo-iv.9-2013-avaliacao-da-situacao-financieira-do-fundo-de-amparo-ao-trabalhador-2013-fat>. Acesso em 30/11/2013



Valores a preços de dezembro de 2012 – IPCA

Segundo relatório do Ministério do Trabalho e Emprego, a majoração dos gastos com o benefício decorre da rotatividade de mão de obra e do aumento do salário mínimo.

Contudo, é cediço que há muita fraude no recebimento do seguro desemprego, sendo certo que muitas pessoas recebem o benefício simultaneamente à prestação de serviços informais.

Há então a manifesta necessidade de se coibir as fraudes, bem como desestimular a alta rotatividade no emprego, para que se tenha um bom gerenciamento dos gastos com o Programa do Seguro Desemprego, destinando a devida proteção apenas quando diante do risco social.

Inicialmente, é necessária uma política pública, em território nacional, a fim de disseminar o caráter ilícito da conduta consistente em receber o benefício concomitantemente à prestação de serviços informais. Ademais, deve ser amplamente informada a possibilidade de sanção penal diante de tal ato, que se constitui em um crime. Isso porque, conforme a jurisprudência tem decidido, muitas vezes sequer há o conhecimento acerca da ilicitude da conduta, não se configurando o dolo.

PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. ESTELIONATO. RECEBIMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO. COMCOMITANCIA COM A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS INFORMAL. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. **AUSÊNCIA DE DOLO. DESCONHECIMENTO DA ILICITUDE DO FATO.** SENTENÇA DE

ABSOLVIÇÃO MANTIDA. 1. Conduta consistente em obter para si vantagem ilícita e indevida, induzindo em erro o Ministério do Trabalho e Emprego (Fundo de Amparo ao Trabalhador), mediante fraude, em prejuízo da entidade 2. Apurou-se em sede de reclamação trabalhista ajuizada pelo próprio réu, em face de determinada empresa, a existência de relação empregatícia e a prestação de serviços de segurança, concomitantemente ao recebimento pelo rei, de parcelas de seguro desemprego. 3. Materialidade delitiva que se encontra comprovada pela sentença trabalhista e pelo ofício da Caixa Econômica Federal, noticiando o recebimento das parcelas. 4. **No caso em tela, ausentada a capacidade de entendimento de ilicitude do fato, não se deve penalizar o acusado por incidência do erro de proibição, excluindo-se, portanto, a culpabilidade.** 5. **Após análise dos depoimentos do réu, concluiu-se que ele "pessoa bastante simplória e pueril", corroborando-se a alegação do desconhecimento da ilicitude quanto ao recebimento do benefício mesmo quando trabalhava informalmente.** 6. Apelação ministerial improvida, mantendo-se a absolvição do réu. (TRF3. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ STEFANINI. 0007192-16.2010.4.03.6110. Quinta turma. 29/07/2013) (sem grifos no original)

O problema é iminente e de muita relevância, porquanto pode levar à desestabilização do Programa.

Com efeito, o governo já tem agido diante dos dados alarmantes, haja vista as últimas alterações na legislação do seguro desemprego. Tais mudanças demonstram o escopo do legislador em solucionar a celeuma apontada.

A título exemplificativo tem-se a redação do artigo 8º da Lei 7.998 que permite o cancelamento do benefício caso o trabalhador desempregado se recuse a aceitar outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior.

Com o mesmo intuito, o novo decreto nº 8118 de 2013, que viabiliza o condicionamento ao recebimento do benefício, pela segunda vez dentro de um período de dez anos, à realização de curso de qualificação com carga horária mínima de cento e sessenta horas.

Por sua vez, com fins a diminuir a alta rotatividade, que leva à desmedida concessão do seguro desemprego, destaca-se a possibilidade de regulamentação do artigo 239, §4º da Constituição Federal.

Art. 239. [...]

§ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

Assim, a empresa que gerasse um gasto maior com pagamento do benefício de seguro desemprego, arcaria mais significativamente com o seu custeio.

Maior Cobertura da Seguridade Social

Segundo uma pesquisa da OIT sobre o Perfil do Trabalho Decente no Brasil, o acesso à proteção previdenciária é condição essencial para o trabalho decente.

Assim, a redução da informalidade é medida que se impõe com vistas a reduzir a informalidade e viabilizar a extensão da proteção social ao maior contingente de pessoas possível.

O trabalho é um dos principais vínculos entre o desenvolvimento econômico e o social, uma vez que representa um dos principais mecanismos por intermédio dos quais os seus benefícios podem efetivamente chegar às pessoas e, portanto, serem mais bem distribuídos.¹²

Atentando-se ao cenário nacional, a informalidade cresceu na década de 1990, tendência essa que se reverteu durante a década de 2000, sobretudo a partir da segunda metade da década. Enfim, no ano de 2006, pela primeira vez, mais da metade dos trabalhadores estava em um posto formal.

Tampouco a crise financeira global abalou significativamente a tendência brasileira de aumento na formalidade dos postos de trabalho.

Contudo, uma análise pontual acerca de alguns segmentos da população ainda se mostra preocupante. Com efeito, se analisados os negros

¹² GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. OIT. Perfil do Trabalho Decente no Brasil: Um olhar sobre as unidades da federação durante a segunda metade da década de 2000; Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT, 2012. P. 61

ou mulheres, os dados da formalidade no trabalho são mais alarmantes. Não obstante, também as regiões Norte e Nordeste tem piores dados de informalidade no mercado de trabalho.

Os dados da formalidade entre os trabalhadores por conta própria são ainda mais preocupantes.

Com efeito, são necessárias políticas legislativas com o escopo de abarcar mais pessoas para a proteção previdenciária, sobretudo por meio da formalização dos contribuintes individuais.

O legislador tem atuado fortemente nessa direção, viabilizando formas de recolhimento diferenciado, com vias a aumentar o contingente de pessoas com acesso à proteção social.

Assim, houve por bem o legislador em minorar as alíquotas em casos específicos, a fim de possibilitar àqueles indivíduos que não tinham condições financeiras, o ingresso no Regime Geral de Previdência Social.

Um exemplo da referida política de inclusão previdenciária é o Plano Simplificado de Previdência Social, pelo qual se reduziu o percentual de contribuição para 11% do salário mínimo. Pode se valer desse plano tanto o facultativo quanto o contribuinte individual que trabalha por conta própria. Na hipótese, restará excluído o direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. Ademais, por essa espécie de recolhimento não é possível utilizar o tempo para contagem recíproca.

Igualmente dentro do contexto de inclusão previdenciária há o recolhimento do Microempreendedor Individual (MEI), criado pela Lei Complementar 128/2008. Dentre outros objetivos, a medida buscou a formalização e a inclusão previdenciária de pequenos empresários que viviam na informalidade, tal qual feirantes e camelôs.

Assim, em linhas gerais, o pequeno empresário com faturamento até o limite de sessenta mil reais por ano e não sócio ou titular de outra empresa pode se valer desse recolhimento diferenciado, com alíquota de 5%. Admite-se que o microempreendedor individual possua um empregado contratado com salário mínimo ou piso da categoria.

Há também a possibilidade, desde 2003, para o contribuinte individual que presta serviço a empresas, sem vínculo empregatício, de verter

contribuições para a previdência com a alíquota de 11% de sua remuneração, a ser retida pela empresa.

Ademais, incentiva-se a inclusão previdenciária do trabalhador doméstico. Com efeito, o empregador doméstico pode abater no imposto de renda da pessoa física a parte patronal da contribuição previdenciária do empregado doméstico sobre o salário de contribuição no mínimo.

Por sua vez, também com foco na inclusão previdenciária, a Lei 12.470/2011 possibilitou às pessoas que se dedicam exclusivamente aos afazeres domésticos em sua própria residência, e que são de famílias de baixa renda (renda familiar de no máximo dois salários mínimos), a possibilidade de contribuir para a previdência com uma alíquota especial de 5% sobre o salário mínimo. Para tanto, é necessária a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Nessa hipótese também há a renúncia ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

Quanto a esta última hipótese, importante salientar os dados da Secretaria de Políticas de Previdência Social, apresentados pela OIT:

Segundo dados da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPSS), do contingente aproximado de 6 milhões de donas de casa de famílias de baixa renda residentes no Brasil, apenas 5,5 mil estavam inscritas na Previdência Social até outubro de 2011. Em dezembro de 2011, apenas dois meses após a redução da alíquota, o número de pessoas inscritas cresceu significativamente para 52,0 mil.¹³

Portanto, é possível se inferir que as políticas de inclusão previdenciária têm logrado êxito.

A questão é de suma importância, porquanto dilui o risco na medida em que o gerencia, trazendo mais pessoas para a proteção previdenciária ao risco social.

¹³ GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. OIT. Perfil do Trabalho Decente no Brasil: Um olhar sobre as unidades da federação durante a segunda metade da década de 2000; Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT, 2012. P. 87

Diluição do risco por entes privados

Não somente os órgãos públicos devem diligenciar e agir na diluição do risco social. Da mesma forma podem fazer os entes privados.

Inclusive, atualmente é comum a participação de empresas privadas, com fins lucrativos, em ações afetas à diluição do risco social, sendo certo que, de uma maneira geral, estão significativamente engajadas em causas sociais.

Nesse sentido, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) realizou uma pesquisa acerca da ação social por parte das empresas no Brasil (Pesquisa Ação Social das Empresas/IPEA). O último estudo nesse sentido é do ano de 2006.

Deve-se destacar, contudo, que a aceção delimitada como ação social para o IPEA em tal pesquisa é ampla, abrangendo atuação nas áreas de assistência social, alimentação, saúde, educação, e desenvolvimento comunitário.

A pesquisa aponta a verificação de

um crescimento significativo, entre 2000 e 2004, na proporção de empresas privadas brasileiras que realizaram ações sociais em benefício das comunidades. Neste período, a participação empresarial na área social aumentou 10 pontos percentuais, passando de 59% para 69%. São aproximadamente 600 mil empresas que atuam voluntariamente. Em 2004, elas aplicaram cerca de R\$ 4,7 bilhões, o que correspondia a 0,27% do PIB brasileiro naquele ano.¹⁴

Ou seja, é possível notar que cresce a consciência social do setor privado.

Ademais, a referida pesquisa relata que apenas 5% das empresas entrevistadas afirmaram não atuar na causa social por acreditar que essa não é sua função.

Logo, verifica-se que o setor privado reconhece o seu papel, que deve ser ativo na diluição dos riscos sociais.

¹⁴ IPEA. Pesquisa: Ação Social das Empresas. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/acaosocial/articledcd2.html?id_article=244. Acesso em 08.11.2013

Com efeito, a responsabilidade social está cada vez mais em voga e, se uma empresa deseja ser reconhecida positivamente no mercado e até mesmo por seus consumidores, não pode se fechar para essa responsabilidade.

Não obstante, além das empresas, tem-se como atuante na diluição do risco social o terceiro setor. Nesse contexto destacam-se as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, o sistema “S”, as fundações e associações. Maria Sylvia Zanella di Pietro esclarece quanto a tais entidades, tratando-as como paraestatais:

Em todas essas entidades estão presentes os mesmos traços: são entidades privadas, no sentido de que são instituídas por particulares; desempenham serviços não exclusivos do Estado, porém em colaboração com ele; recebem algum tipo de incentivo do poder público; por essa razão, sujeitam-se a controle pela Administração Pública e pelo Tribunal de Contas.¹⁵

Assim, conclui-se que não apenas os órgãos públicos, mas também os entes particulares tem responsabilidade e efetivamente atuam na diluição do risco social, mediante o engajamento em programas que fomentam a educação, a saúde e a qualidade de vida da população.

Conclusão

O tema da diluição e gerenciamento do risco social é de extrema relevância na sociedade atual, sobretudo em um contexto onde a Previdência Social apresenta dados cada vez mais alarmantes de desequilíbrio atuarial, diante de inúmeras ocorrências contingenciais geradoras de benefícios previdenciários.

Com efeito, para resolver o famigerado problema atuarial, não basta negar a concessão de benefícios aos segurados, ou mesmo dificultar-lhes o acesso às prestações. Contrariamente, é preciso agir na diluição do risco social.

O Estado Democrático de Direito no qual se consiste a República Federativa do Brasil estabeleceu como seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o que

¹⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 20ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2007. P.457.

implica obrigatoriamente na conclusão de que o foco no combate à disseminada ocorrência de contingências sociais deve se dar com vistas a diluir o risco social.

De fato, somente com o devido gerenciamento do RISCO é que se alcançará o equilíbrio financeiro e atuarial nos moldes constitucionalmente almejados.

Assim, a política pública deve concentrar-se em gerenciar os riscos sociais eleitos pelo legislador constitucional.

Nesse contexto, deve-se buscar afastar o risco invalidez para o trabalho, ao máximo possível, por meio do processo de habilitação e reabilitação profissional, e da prestação de serviços de saúde de forma digna.

Igualmente, os riscos invalidez para o trabalho e morte devem ser reduzidos por meio da busca pela diminuição da ocorrência de acidentes de trabalho. Assim, deve o governo agir para incentivar um meio ambiente de trabalho sadio e adequado às condições humanas.

O envelhecimento da população deve se dar igualmente de forma sadia, tanto sob o aspecto físico quanto psíquico, viabilizando a permanência no trabalho por mais tempo. Dessa forma, deve-se investir na saúde, bem como no incentivo à prática de esportes e lazer.

O risco do desemprego involuntário deve ser gerenciado de forma a reduzir a rotatividade nos postos de trabalho, bem como com o incentivo para a criação de novos empregos e desenvolvimento da economia.

Ademais, há que se promover a inclusão previdenciária, trazendo um maior número de pessoas para a tutela previdenciária, de modo a disseminar a proteção social, colocando o risco sob a proteção do Regime Geral.

Com efeito, a preocupação com a diluição do risco é medida essencial para o êxito do Seguro Social, viabilizando o equilíbrio atuarial do sistema. Não obstante, a preocupação com o risco e seu gerenciamento tem conotação humanista, estabelecendo-se em benefício dos próprios segurados.

Portanto, é evidente que o foco das ações e políticas públicas deveria concentrar-se na diluição do risco social, porquanto essa é a medida mais adequada em se tratando de proteção social.

Referências bibliográficas

ALVES, Hélio Gustavo. **A relação jurídica da habilitação e reabilitação profissional no direito positivo : responsabilidade do empregador ou da Previdência Social?** Tese de doutorado. São Paulo: s.n, 2012.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 5ª edição. São Paulo: LTr, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: editora 34, 2010.

BEVERIDGE, William H. **O plano Beveridge – relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Trad. De Almir Andrade. Rio de Janeiro: Ed. Livraria José Olympio, 1943.

COSTANZI, Rogério Nagamini. Artigo: **Evolução do emprego formal no período 2004-2012: um olhar a partir dos registros da GFIP**. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/Informe_setembro_2013_11-10_bx.pdf Acesso em: 08.11.2013

FAT. Anexo IV. Metas fiscais. IV.9 – **Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT**. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2014/elaboracao/projet-o-de-lei/2014/anexo-iv.9-2013-avaliacao-da-situacao-financeira-do-fundo-de-amparo-ao-trabalhador-2013-fat>. Acesso em 30/11/2013.

FERREIRA, Iraydes Moesia. **Reabilitação profissional e serviço social**. São Paulo: Ed. Cortez, 1985.

FIQUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Direito Ambiental e a saúde dos trabalhadores**. São Paulo: LTR, 2000.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. OIT. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil: Um olhar sobre as unidades da federação durante a segunda metade da década de 2000**; Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT, 2012.

HORVATH Junior, Miguel. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

IPEA. **Pesquisa: Ação Social das Empresas**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/acaosocial/articledcd2.html?id_article=244. Acesso em 08.11.2013

MARINHO, Danilo Molasco C. Organizador. **Políticas públicas de emprego no Brasil**. Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: UnB, 2010.

MELO, Luiz Eduardo Alcântara de. Artigo: **A Previdência Social e a Luta Contra os Acidentes e Doenças do Trabalho no Brasil** in Informe da Previdência Social 2011. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110728-104424-440.pdf
Acesso em: 21/11/2013

Oriola Martins, Ana Paula. **Saúde: os modelos constitucionais brasileiros**. Dissertação de mestrado. São Paulo: s.n, 2004.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 20ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

PULINO, Daniel. **A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro**. São Paulo: LTR, 2001.

REZENDE, Thelma Battaglia. Artigo: **Desafios da saúde para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social**. In Saúde e Previdência social. São Paulo: Pearson Education, 2003.