

A EXCESSIVA JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E O *SHAMING TACTICS* COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE UM COMPORTAMENTO COOPERATIVO PELO INSS

Jessica Colato do Nascimento¹

Antonio Bazilio Floriani Neto²

Resumo: Há mais de uma década o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS figura como um dos maiores litigantes no Poder Judiciário. Dados apontam, ainda, que a excessiva judicialização é decorrente da falta da eficiência da autarquia previdenciária que ora demora na análise dos requerimentos administrativos e ora profere decisões injustas, sem qualquer observância aos entendimentos jurisprudenciais já consolidados ou dos documentos apresentados pelos requerentes e mediante perícias que não avaliam com atenção o segurado que pleiteia o benefício previdenciário ou assistencial. A partir da análise econômica do direito, é possível afirmar que o *modus operandi* da autarquia federal é movido pela maximização de seu interesse pessoal e pelo aumento de seus custos de transação. Diante da importância que gozam os benefícios assistenciais e previdenciários não se pode admitir que esta situação se prolongue por mais uma década. Assim é que propomos o *Shaming Tactics* como possível instrumento indutor do comportamento do INSS capaz de fazê-lo atuar de forma mais cooperativa.

Palavras-Chave: Judicialização excessiva; *Shaming Tactics*,

¹ Advogada, Especialista em Direito Tributário pela PUC/PR (2017) e Graduada em Direito pela Unicuritiba (2015).

² Advogado, Doutor em direito econômico pela PUCPR (2020).

Análise Econômica do Direito, Comportamento Cooperativo, Previdência Social

THE EXCESSIVE JUDICIALIZATION OF SOCIAL SECURITY BENEFITS AND SHAMING TACTICS AS AN INDUCER INSTRUMENT OF COOPERATIVE BEHAVIOR BY THE INSS

Abstract: For more than a decade, the Brazilian National Institute of Social Security (INSS) has been one of the biggest litigants in the Judiciary. Data also indicate that excessive judicialization is due to the lack of efficiency of the Social Security Institute, which sometimes takes too much time to analyze administrative requests and sometimes gives unfair decisions without any observance of the consolidated jurisprudential understanding or the documents presented by the applicants, and through medical examinations that do not observe with the necessary attention the insured person claiming the social security benefit. Based on the economic analysis of the law, it is possible to affirm that the *modus operandi* of the federal agency is driven by the maximization of its personal interests and the increase of its transaction costs. Because of the importance of the assistance and social security benefits, this situation cannot be allowed to continue for another decade. This is why we propose the Shaming Tactics as a possible tool to induce INSS to act more cooperatively.

Keywords: Excessive judicialization; Shaming Tactics, Economic Analysis of Law, Cooperative Behavior, Social Security

Sumário: 1. Introdução - 2. A análise econômica do direito – 3. Aproximação da AED com o objeto de estudo - 4. A mobilização social como instrumental indutor do comportamento colaborativo do Instituto Nacional do Seguro Social - 5. Considerações

Finais

1. INTRODUÇÃO



m 2011 o Conselho Nacional de Justiça elaborou o primeiro relatório no qual identificava os principais litigantes no Poder Judiciário. À época o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ocupava o primeiro lugar no *ranking*, ligando o alerta para a ineficiência da autarquia no âmbito administrativo.

Os números apontados, contudo, não foram suficientes para haver uma reestruturação da autarquia previdenciária.

Dados demonstram que no período de 2014 para 2019, as novas demandas judiciais previdenciárias apresentadas ao ano saltaram de 2,6 milhões para 3,7 milhões em 2019, com crescimento de mais de 45% no período (BRASIL, 2023).

Das novas ações previdenciárias distribuídas em 2019, cerca de metade (48%) foram endereçadas aos Juizados Especiais Federais, fazendo-o verdadeiro balcão de revisão do INSS (BRASIL, 2023).

Ainda tomando como base o ano de 2019 dos 1,7 milhões de novos casos endereçados aos Juizados Especiais Federais, 1,3 milhões visam discutir benefícios em espécie, em especial a concessão de auxílio por incapacidade temporária, auxílio por incapacidade permanente e aposentadoria rural. O número espanta, pois, a análise desses processos, geralmente, consome mais recursos – tempo e dinheiro – eis que requerem a análise de provas e a realização de perícias (BRASIL, 2023).

De acordo com números publicados, cerca de 60% das demandas ajuizadas em face do INSS são julgadas total ou parcialmente procedentes (INSPER, 2020, p. 68), tornando clarividente que o Instituto Nacional do Seguro Social tem errado na análise dos pedidos de benefícios previdenciários, quer seja pela deficiência quanto à sistematização da jurisprudência pertinente,

quer seja pela qualidade das perícias administrativas e da análise do material probatório.

Não bastasse isso, a autarquia padece pela demora no processamento e na transparência dos processos administrativos. Conforme a última auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a duração total dos processos tem sido quase quatro vezes superior ao prazo máximo estipulado nas normas (BRASIL, 2023).

Ainda, conforme a referida investigação, seriam necessários mais de 16 anos apenas para cumprir os 274.777 acórdãos do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) pendentes. O órgão ainda aponta que a projeção é de crescimento rápido da fila no CRPS, pois, em média, surgem 48.880 novos recursos por mês, ao passo que o Conselho julga, em média, 34.107 ações mensais (BRASIL, 2023).

E, aqui, reside outro problema: ante a demora na análise dos processos em âmbito recursal, são expedidos mais de quatrocentos mandados de segurança por semana para o CRPS impulsionar os feitos, sendo que muitas vezes há, inclusive, imposição de multa diária aos presidentes das unidades julgadoras. Essa situação eleva o custo do litígio, uma vez que o cidadão tem utilizado, simultaneamente, tanto a via administrativa quanto a judicial (BRASIL, 2023).

Mais recentemente, numa tentativa de desafogar a análise dos requerimentos pendentes, o INSS investiu em inteligência artificial. O resultado, contudo, foi desastroso: foram implementados algoritmos cuja resposta padrão passou a ser negativa diante de qualquer falha. Dados do Sistema Único de Benefícios (Suibe) apontam que a média de deferimentos anual entre 2018 e 2021 girava entre 51% e 55%. No período entre 1º de junho e 1º de outubro deste ano, o percentual foi para 41%, conforme números obtidos pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) por meio de Lei de Acesso à Informação (LAI).

Vê-se, portanto, que da maneira como se encontra

estruturada a autarquia, somado à maior taxa de envelhecimento e adoecimento da população e da ampliação do acesso à informação, o resultado não poderia ser outro: pouco mais de uma década desde o primeiro relatório dos *Grandes Litigantes*, o INSS continua como primeiro colocado no *ranking*, mantendo-se como o maior litigante no Poder Judiciário brasileiro, de acordo com os dados divulgados em 2023 pelo Conselho Nacional de Justiça.

Como se o problema não fosse grave o suficiente, em 2021 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional 114/2021, fruto da chamada “PEC dos precatórios” ou, como ficou vulgarmente conhecida, a “PEC do calote”, que criou um teto para o adimplemento dos precatórios ano a ano e permitiu que os precatórios inscritos, mas não quitados por falta de orçamento, sejam automaticamente remanejados para pagamento no exercício financeiro seguinte.

Referida Emenda Constitucional que, inicialmente, deu um fôlego no orçamento da União, faz com que a população precise, mais uma vez, esperar para receber os valores dos benefícios previdenciários e assistenciais, que deveriam ser pagos desde o primeiro requerimento administrativo.

Isso porque, em que pese a maioria destes precatórios sejam classificados como superpreferenciais e preferenciais, muitos créditos alimentares tiveram seu pagamento atrasado, pois o orçamento pífio disponibilizado pela União aos Tribunais Regionais Federais era inferior ao montante dos créditos desta categoria já inscritos para pagamento em 2022 (SANTOS, 2022).

O efeito cascata, agora, é o seguinte: o remanescente dos precatórios alimentares não adimplidos em 2022 serão pagos em 2023. Ocorre que o orçamento de 2023 também não é capaz de suportar a inscrição conjunta dos precatórios alimentares de 2022, todos os comuns de 2022, além dos alimentares e comuns inscritos para pagamento em 2023. Logo, muitos precatórios alimentares novamente terão o seu pagamento postergado fazendo

com que os segurados vejam, mais uma vez, o tempo corroer a expectativa de receberem aquilo que lhe é devido em razão dos longos anos de contribuições vertidas à Previdência Social.

É possível acrescentar que a nova forma de pagamento dos precatórios federais cria mais um estímulo para que o Instituto Nacional do Seguro Social continue indeferindo e retardando os requerimentos administrativos, pois quanto menor o montante de créditos superpreferenciais e preferenciais inscritos para pagamento, menor é a dívida da União em precatórios e mais acessível se torna a quitação dos precatórios sem preferência.

Diante desse quadro não é leviano afirmar que o sistema previdenciário brasileiro vive um verdadeiro *Estado de Coisas Inconstitucional*³ pois a demora e a concessão equivocada de benefícios previdenciários e assistenciais promovem violação a direitos e garantias fundamentais de uma ampla parcela de população. Nesta situação está evidenciada a falha estrutural sistêmica de autoridades e entidades na execução e na condução de políticas públicas.

Como é cediço, os benefícios previdenciários e assistenciais são, para a maioria da população brasileira, os garantidores de existência digna, que é pilar do nosso Estado Democrático de Direito e fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, CRFB/88). Logo, não se pode admitir que a situação posta se prorrogue por mais uma década.

Assim, evidenciando a necessidade de lançar olhos para o caos institucional em que se encontra a autarquia previdenciária, nos valem da Análise Econômica do Direito (AED) para, primeiramente, compreender o comportamento do INSS e, na sequência, propor métodos indutivos comportamentais que teoricamente seriam capazes de reduzir a judicialização dos

³ Expressão utilizada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347, na qual a Corte Suprema o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a situação prisional no país um “estado de coisas inconstitucional”, com “violação massiva de direitos fundamentais” da população prisional, por omissão do poder público.

benefícios previdenciários, garantindo, via de consequência, a concessão do benefício adequado, justo e em tempo razoável a quem dele tanto necessita.

2. A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A compreensão da maneira pela qual o Instituto Nacional do Seguro Social se comporta atualmente na análise dos pedidos de concessão de benefícios previdenciários parece extrapolar o objeto de estudo da ciência estrita do Direito, motivo pelo qual para melhor entendimento da questão ora posta em discussão imperiosa a necessidade de nos valermos de instrumentais teóricos fornecidos pela Economia

A razão deste recorte metodológico decorre do fato de que ciência econômica se afasta de debates apaixonados ou ideológicos, devendo ser encarada de forma complexa a fim de que possa alcançar relevância prática e política. Por afetar diretamente as decisões individuais e coletivas, seja em âmbito micro ou macroeconômico⁴, pode-se afirmar que o conhecimento econômico é essencial para compreensão do “cimento da coesão social”.⁵

Não obstante, é importante destacar que o arcabouço econômico, sob a perspectiva da administração pública, não só

⁴ A parte da economia cujas atenções são voltadas ao “funcionamento do mercado de produtos e do mercado de fatores produtivos” é denominada de macroeconomia. Em resumo, atenta-se para o modo com que se formam os preços e como estes determinam a produção, repartição e consumo de bens. Ao transcender o horizonte de escolha dos indivíduos, a macroeconomia analisa níveis de desemprego, inflação, produto interno bruto, recessões a partir de suas manifestações, já consumidas, diferentemente da microeconomia, que toma os fenômenos econômicos na base. Por conta disso, fala-se que a macroeconomia “lida com valores agregados: o do conjunto total de bens e serviços que uma economia nacional produz, ou seja, a oferta agregada, o total da despesa envolvida na aquisição e uso desses bens e serviços, ou seja, a procura agregada” (ARAÚJO, Fernando. *Introdução à economia*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2005, p. 59-60). Na microeconomia, o enfoque é dirigido a escolha do agente.

⁵ ARAÚJO, Fernando. *Introdução à economia*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2005. p. 16.

possui o condão de explicitar aos governantes os seus limites de atuação e compromissos, mas também de evidenciar quanto as suas decisões irão impactar no mundo real.⁶

Direito e Economia, apesar de, aos olhos de alguns e em um primeiro momento, parecerem matérias totalmente distintas uma da outra, se correlacionam no estudo da Análise Econômica do Direito que nada mais é que o “campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências”. (GICO JR., 2010, p. 8).

A AED, como é conhecida, oferece o instrumental necessário para que, diante de um contexto de recursos escassos, compreenda-se o comportamento dos agentes envolvidos em uma determinada transação.

Nesse tipo de situação, escolhas devem ser realizadas e para isso, os agentes econômicos ponderam os custos e os benefícios de cada alternativa, adotando a conduta que dadas as suas condições e circunstâncias lhes traz maior bem-estar.

Indivíduos atribuem uma utilidade a cada escolha possível e assim são capazes de ordenar essas escolhas com a utilidade que lhe proveem. Diz-se, então, “que a conduta dos agentes é racional maximizadora de sua utilidade” (GICO JR., 2010, p. 21).

Ainda, conforme aponta GICO JR: “a grande implicação desse postulado para com a juseconomia é que se os agentes econômicos ponderam custos e benefícios na hora de decidir, então, uma alteração em sua estrutura e incentivos poderá levá-los a adotar outra conduta, a realizar outra escolha” (GICO JR., 2010, p. 21).

A equação se torna um pouco mais complexa quando a

⁶ Idem.

decisão de um dos agentes econômicos envolvidos na transação exerce influência na decisão do outro. São as denominadas situações em que “*eu penso que você pensa*”.

Para esse contexto emerge a Teoria do Jogos, a qual assume que os tomadores de decisão são racionais, que significa que: “i) eles sabem quais são seus objetivos e preferências, ii) eles sabem quais são as limitações e restrições relevantes às suas ações e iii) eles conseguem escolher a melhor ação possível dados seus objetivos e preferências e respeitadas as limitações e restrições relevantes” (HILLBRECHT, 2014, p. 115).

Diante desse novo cenário de interdependência de posturas dos agentes econômicos, tem-se que, em muitas situações, a melhor escolha não é aquela que garante maior benefício ao agente decisor individualmente considerado, mas sim aquela que ceda parte de seus interesses para que ele e os demais sujeitos da relação alcancem recompensas mútuas.

Este estado de equilíbrio entre os agentes é o denominado *equilíbrio de Nash*, pelo qual os agentes tomam a melhor decisão possível, considerando a decisão do outro, mesmo que não haja cooperação entre eles. A ideia é que através da busca individual de melhor solução o jogo caminhe para a estabilidade, sem que haja incentivo para que nenhum dos agentes altere o seu comportamento.

3. APROXIMAÇÃO DA AED COM O OBJETO DE ESTUDO

No âmbito da Previdência Social estamos lidando com recursos inegavelmente escassos: seja pela questão monetária, seja pela questão de tempo dos próprios servidores do INSS, que possuem milhares de processos para dar andamento, ou do próprio segurado, que muitas vezes conta com a concessão do benefício previdenciário pleiteado para garantir sua sobrevivência. Inegáveis são, também, as necessidades ilimitadas, haja vista o grande número de pessoas que diariamente buscam as agências

do INSS para pleitear a concessão de benefícios assistenciais, aposentadorias e auxílios por incapacidade temporária. Presente, portanto, a escassez, que impele os agentes a tomarem uma decisão, a fazerem uma escolha.

Isso posto, e voltando-se a atenção para a autarquia previdenciária, tem-se que, nesse contexto, a escolha mais eficiente dependeria da utilidade eleita pelo gestor público. A fim de exemplificar esta situação (BASTOS, 2022, p.156), afirma que:

Para um gestor preocupado com a liquidez contábil do erário, decisões eficientes são aquelas que diminuem os gastos da Administração Pública. Em contrapartida, para um jurista que parte da premissa de que os benefícios previdenciários se tratam de direitos fundamentais que devem ser implementados em sua máxima efetividade (CANOTILHO, 1993, p. 227), as decisões consideradas eficientes são aquelas que otimizam o acesso à Previdência Social, sem exclusão indevida dos segurados que fazem jus à proteção previdenciária.

Ao que indica a experiência, parece-nos que o INSS entende ser mais eficiente a primeira das opções: ou seja, a máxima utilidade está em fazer uma análise estritamente objetiva e fria do requerimento de benefícios previdenciários, a fim de reduzir ao máximo a concessão de novos benefícios.

Ou seja, a lógica imperante é a de reduzir o custo da máquina estatal e preservar o tão malversado equilíbrio financeiro e atuarial mediante uma atuação defensiva e não cooperativa (BASTOS, 2022, p.156).

Em um primeiro estudo, essa realmente parece ser a escolha mais eficiente para o Instituto Nacional do Seguro Social, até porque, inclusive, este não sofre nenhum tipo de punição quando age desta maneira. A verdade, contudo, é que em uma análise isolada, tem-se que os custos de transação do INSS aumentam ao agir desta maneira.

Isso porque, diante de um indeferimento na seara administrativa temos dois possíveis quadros. No primeiro, o segurado simplesmente desiste de seu pleito; já no segundo, o segurado recorre ao Poder Judiciário para solicitar a revisão do seu

processo administrativo.

Em 2019, por exemplo, foram indeferidos administrativamente cerca de quatro milhões e duzentos mil benefícios previdenciários (BRASIL, 2021). Neste mesmo período foram ajuizadas cerca de três milhões e setecentas novas ações previdenciárias (BRASIL, 2023).

Temos, então, que, em um cenário hipotético de que os indeferimentos administrativos são convertidos em ações judiciais no mesmo ano, quinhentas mil pessoas se resignaram. Algumas delas, é bem verdade, porque de fato não teriam jus a benefício algum, outras são pessoas vulneráveis, no sentido financeiro, informacional e econômico e não ingressam judicialmente mesmo fazendo jus a este e, é justamente nestes casos, que jaz o primeiro ganho da autarquia ao reduzir seus custos.

Há que se ponderar que, mesmo nos casos em que os segurados ingressam em juízo, novamente o INSS consegue reduzir os seus custos de transação. Isso porque, em virtude das conciliações cada dia mais incentivadas pelo Conselho Nacional de Justiça, pode a autarquia oferecer, àquele que, não se olvide, está em uma situação de vulnerabilidade, valores menores do que seriam devidos caso o benefício previdenciário tivesse sido concedido corretamente desde a primeira vez (FLORIANI, 2013, p. 497). No mesmo ano de 2019, no âmbito dos Juizados Especiais Federais, 20% de todas as demandas foram solucionadas através de conciliação (BRASIL, 2020, p. 173).

Dados coletados não nos permitem ter certeza, mas partindo da premissa que cerca de metade das demandas que tramitam nos Juizados Especiais Federais versam sobre matéria previdenciária, como visto acima, é possível inferir que talvez metade destas demandas se resolveram pela composição.

Por fim, some-se a isso que a demora ou a errônea análise dos pedidos administrativos, quiçá dão direito a dano moral ou qualquer outro tipo de penalidade. A jurisprudência dos Tribunais é remansosa no sentido de que: “o mero indeferimento do

benefício na via administrativa, mesmo que esse ocorra de forma indevida, por si só, não gera a responsabilização civil do Estado pelo alegado dano moral, tal resposta é juridicamente possível, sendo intrínseca à dinâmica do procedimento administrativo”⁷. Ou, então: “não resulta indenização por danos morais o indeferimento administrativo à concessão de benefício previdenciário ou a suspensão de sua manutenção mensal, quando não comprovado abalo aos direitos da personalidade, à honra, à intimidade, ao nome ou à imagem do segurado”⁸.

Esta complacência faz com que o INSS mantenha o seu *modus operandi*, afinal, uma pessoa será racional quando continuar desenvolvendo uma atividade que lhe proporciona ganhos (GICO JR., 2010, p. 26).

Esse comportamento é explicado pelo AED como *análise marginal*. A ideia é que “as pessoas decidem na margem, isto é, as pessoas incorrerão nos custos de desenvolver certa atividade (perda de utilidade) enquanto a unidade adicional da atividade desenvolvida trazer mais benefício (ganho de utilidade) do que custou desenvolvê-la” (GICO JR., 2010, p. 26).

Assim é que se verifica que “a não concessão de um benefício na seara administrativa pode estar permeada por um comportamento oportunista da autarquia que, visando diminuir os seus custos de transação, nega o pedido do segurado” (FLORIANI, 2013, p. 496).

Ocorre que o INSS parece ignorar a quantidade de recursos financeiros aplicados pelo Estado nos conflitos previdenciários judicializados, dentre os quais podemos nomear: custos com perícias e Procuradorias Federais. Ainda, quando sai vitorioso o segurado, deve-se acrescer à conta os honorários de

⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. AC 5026961-51.2018.4.04.7100, Quinta Turma, Relator Hermes Siedler da Conceição Júnior. Rio Grande do Sul, 19 de abril de 2023.

⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. AC 5016266-03.2020.4.04.9999, Décima Primeira Turma, Relatora Eliana Paggiarin Marinho. Rio Grande do Sul: 19 de abril de 2023.

sucumbência, além dos juros e correção monetária que incidem sobre o pagamento dos benefícios pagos em atraso.

Isso sem mencionar o gasto com recursos humanos dos próprios Tribunais: juízes e servidores se veem obrigados a debruçar-se sobre casos que, na maioria das vezes, poderiam ter sido solvidos administrativamente, em detrimento de outras lides cuja interferência do Poder Judiciário, pela natureza da matéria, seja imprescindível.

Assim, o INSS, já antevendo que a reação dos segurados diante do indeferimento de um benefício previdenciário na esfera administrativa é a de mover uma ação judicial de revisão, deveria adotar uma postura colaborativa, a qual concederia de imediato o benefício pleiteado quando a pretensão do segurado está contemplada pela jurisprudência dos Tribunais ou por outras pautas interpretativas que extrapolam a literalidade do texto legal (BASTOS, 2022, p. 158).

Essa conduta permitiria que a relação INSS-segurado atingisse o almejado *equilíbrio de Nash*, pois privilegiaria “os interesses dos segurados relacionados à obtenção de benefícios previdenciários e, ao mesmo tempo, otimizaria, os interesses da Administração Pública de contenção de despesas atuariais” (BASTOS, 2022, p. 158).

Acreditamos, contudo, que este tão almejado equilíbrio somente poderá ser atingido com o auxílio de instrumentos de indução que estimulem o Instituto Nacional do Seguro Social a buscá-lo.

É bem verdade que o próprio equilíbrio, por si só, deveria ser motivo bastante para que a autarquia repensasse o modo como conduz seus processos e elabora suas diretrizes internas, mas os números não nos deixam mentir: há mais de uma década o INSS é o ente mais demandado em juízo e é inadmissível que essa situação se prorrogue por mais uma década.

4. A MOBILIZAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTAL

INDUTOR DO COMPORTAMENTO COLABORATIVO DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Atualmente, verifica-se uma movimentação dos órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciário, bem como da Ordem dos Advogados do Brasil, no sentido de se buscar um comportamento mais cooperativo do Instituto Nacional do Seguro Social, objetivando uma maior eficiência da autarquia.

Podemos apontar como instrumentos nesse sentido as fiscalizações do Tribunal de Contas, os acordos de cooperação técnica entre a Ordem dos Advogados do Brasil e o INSS e, a imposição pelo Poder Judiciário de multa diária para os casos em que não há a implementação de um benefício previdenciário reconhecido judicialmente.

Estes instrumentais, ao que indica o relatório do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2023), não foram capazes de fazer com que o INSS deixasse de ocupar o posto de maior litigante no Poder Judiciário.

No entanto, nos parece que a maior força, a que seria capaz de causar importante impacto na forma como o INSS analisa os benefícios previdenciários, continua de fora desta equação: são as mobilizações sociais.

De acordo com Bernardo Toro e Nísia Maria Duarte Werneck, a “mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados decididos e desejados por todos”. E, ainda, complementam: “mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados” (TORO, WERNECK, 2004, p. 5).

Para compreender melhor este conceito, importante esclarecer que os movimentos sociais podem ser divididos em duas espécies: a primeira, são os movimentos conjunturais, que surgem a partir de uma demanda imediata da sociedade com

rápida duração e objetivos que podem ser alcançados a curto prazo, como, por exemplo, aqueles que buscam a diminuição do preço do combustível. Já os movimentos ditos como estruturais, são aqueles que pretendem conquistar objetivos a longo prazo como, por exemplo, o movimento negro, o feminista e o dos sem-terra (PONCHIROLI, 2019).

Isso posto, tem-se que o movimento que se insurge contra o descaso na análise dos benefícios previdenciários pelo Instituto Nacional do Seguro Social parece ser da segunda espécie, eis que proclama por uma modificação profunda em toda a estrutura da autarquia previdenciária, passando por uma melhor qualificação dos servidores e o aumento da capacidade de processamento de novos benefícios. Tudo isso sem perder em vista a eficiência, aqui compreendida como a obtenção de decisões justas aos segurados com o menor dispêndio de recursos possíveis.

Assim, tem-se que o cumprimento do *mínus fiscalizatório* do comportamento do INSS, além de ser feito pelas instituições do Estado, pode ser exercido pelo controle popular através das ditas mobilizações sociais.

Esse, inclusive, é o entendimento de Fernando Rodrigues Martins e Cláudia Lima Marques que afirmam que: “se antes vozes ausentes da discussão pública (GARGARELLA, 1999, p. 17), ganham efetivamente força os movimentos sociais por meio de manifestações populares que com acerto exigem ser ouvidos, bem como necessitam de amplo espaço para discursar de forma a trazer à consideração questões relevantes (...)” (MARTINS, MARQUES, 2018, p. 41).

Historicamente, os movimentos sociais já foram responsáveis por diversas conquistas da sociedade, a saber: os movimentos feministas dos séculos XIX e XX, que culminaram no reconhecimento do direito ao voto pelas mulheres; a Greve de 1917, que pressionou os empresários brasileiros a conferir melhores condições de trabalho e aumento salarial aos operários e

a Manifestação dos Caras Pintadas em 1992, que contribuiu para o *impeachment* de Fernando Collor.

Hodiernamente, com a elevada velocidade que as informações podem ser divulgadas e propagadas através dos veículos de imprensa, mobilizações sociais podem se mostrar como instrumentos indutores de comportamento ainda mais efetivos. Isso porque houve um deslocamento do local de realização das mobilizações. Se antes eram exteriorizados em espaços físicos e públicos onde a população pudesse ser vista ou ouvida, são atualmente veiculadas por plataformas online – jornais, rádios e mídias sociais.

Comentando sobre esta nova realidade, YADIN afirma que: “*The spread of social media networks, as well as other online platforms, has resulted in a substantial increase in the possible damage that public statements can inflict, as the ability to reach an extremely wide audience in a matter of seconds via online platforms has immensely intensified the adverse effects of shaming*”⁹(YADIN, 2019, p. 106).

Nesse contexto, atualmente há nos Estados Unidos um tipo de mobilização social denominada *Name and Shame*, que, segundo o dicionário de Cambridge, pode ser conceituada como: “1. To publicly say that a person, group, or business has done something wrong; 2. To say publicly that a person, company, etc. has behaved in a bad or illegal way; 3. Relating to the activity the activity of saying publicly that a person, company, etc. has behaved in a bad or illegal way”.¹⁰

Mais especificamente, *Naming* pode ser definido “*as the*

⁹ A disseminação das redes de mídia social, bem como de outras plataformas online, resultou em um aumento substancial dos possíveis danos que as declarações públicas podem causar, pois a capacidade de atingir um público extremamente amplo em questão de segundos por meio de plataformas online se intensificou imensamente os efeitos adversos do constrangimento (tradução livre).

¹⁰ 1. Dizer publicamente que uma pessoa, grupo ou empresa fez algo errado; 2. Dizer publicamente que uma pessoa, empresa etc. se comportou de forma ruim ou ilegal; 3. Relativo à atividade a atividade de dizer publicamente que uma pessoa, empresa etc. se comportou de maneira ruim ou ilegal (tradução livre).

*process of classifying certain behavior as falling inside or outside of certain behavioral expectations”*¹¹. Já “*Shaming*” significa “*publicly denounce an actor and its behavior, in the expectation that the social discomfort of being reprimanded pushes states towards compliance*”¹²(CARRARO *et al.*, 2019, p. 337).

Pode-se citar como exemplos da prática de *name and shame* a sanção social imposta a indústria do tabaco, que, apesar de não ser expressamente proibido pela legislação brasileira, teve seu consumo bastante estigmatizado. Também é ilustrativo o uso de anabolizantes por esportistas, que acabam sendo desprezados por utilizarem os esteroides para incrementar o desempenho, tal como o icônico caso de Lance Armstrong ou, então, o recente caso de racismo na Espanha envolvendo o jogador Vinícius Jr. que, diante da pressão popular fez com que a Espanha tomasse as medidas legais cabíveis para punir os responsáveis pelo crime.

A *Shaming Tactics*, como também é denominada, envolve a presença de três atores: o agente que constrange, o alvo do constrangimento e a audiência, que é quem amplifica a pressão social sobre o alvo, caso concorde com referida prática (CARRARO *et al.*, 2019, p. 337). Apesar de admitir-se uma possibilidade de variação nos polos dessa relação, conforme se verifica dos exemplos citados acima, temos que para fins de objeto deste estudo, o agente que constrange seriam as mídias de informação, o alvo seria o Instituto Nacional do Seguro Social e a audiência seria a população.

Sublinha-se que, dentro desta tríade, o agente que exerce maior influência é a audiência, pois ela é que é capaz de pressionar e obter respostas do alvo - o INSS, independentemente da

¹¹ O processo de classificar determinado comportamento como estando dentro ou fora de certas expectativas comportamentais (tradução livre).

¹² Denunciar publicamente um ator e o seu comportamento, na expectativa de que o desconforto social de ser repreendido leve o Estado à obedecer as normas (tradução livre).

aplicação de uma sanção material. Nas palavras de Carraro, Conzelmann e Jongen: “*Naming and shaming thus depend on the audience’s disapproval of the target’s behavior, and the audience’s support for exerting pressure on the target. Social opprobrium plays the key role, and not material sanctioning*” (CARRARO et al., 2019, p. 337)¹³.

Verifica-se, portanto que ao alvo não é imputada nenhum tipo de sanção tradicional, tais como as tradicionais sanções pecuniárias. O que há é uma reprimenda social de tal magnitude que o agente constrangido se vê compelido a agir conforme o comportamento que dele se espera.

Neste sentido: “*naming and shaming is the public exposure and condemnation of states that violate international rules and norms. It is not designed to simply renege violators, but to produce compliance through reputational and status concerns*” (KOLIEV, 2018, p.1)¹⁴.

Dentre os possíveis impactos das *Shaming Tactics*, podemos citar a pressão internacional com maior dificuldade de atrair parcerias e investimentos de outros países, bem como o abalo da posição de prestígio de um país no cenário mundial. Além disso, pode gerar pressão doméstica para que o alvo altere seu comportamento.

Não há dúvidas que o acesso aos benefícios previdenciário e assistenciais é compromisso declaradamente assumido pelo Estado brasileiro e que se encontra estampado em nossa Constituição, nos artigos 201 e 203.

Nesse diapasão, a postura oportunista e não colaborativa do INSS em negar benefícios previdenciários e assistenciais

¹³ *Naming e shaming* portanto, dependem da reprovação do público em relação ao comportamento do alvo, bem como de seu apoio para exercer pressão sobre este. A reprovação social é que desempenha o papel fundamental, e não a sanção material (tradução livre).

¹⁴ *Naming and shaming* é a exposição e condenação pública daqueles que violam regras e normas. Ele não é projetado para simplesmente renegar os infratores, mas para produzir conformidade por meio de questões de reputação e status.

devidos ou postergar indevidamente a análise destes faz com que a autarquia federal possa ser alvo das *shaming tactics*.

Os dados sobre a ineficiência e descaso da autarquia são facilmente acessíveis no *site* do Conselho Nacional de Justiça e os acórdãos referentes às fiscalizações promovidas pelo Tribunal de Contas da União são públicos e estão disponíveis para a população em geral.

Fato é que os brasileiros ainda os desconhecem e ficam presos ao antigo, porém atual, bordão de que o INSS é lento, é injusto e, até mesmo, aceitam o descaso com que seus pedidos administrativos são analisados porque o Instituto Nacional do Seguro Social “é assim mesmo”.

Por isso é que os meios de comunicação da imprensa e as mídias sociais, em especial aquelas que possuem credibilidade e amplo alcance nacional, deveriam largamente divulgar os dados referentes ao número de benefícios indeferidos, de processos ajuizados em face do INSS e dos acórdãos pendentes de implementação no âmbito do CRPS, a fim de que estas informações cheguem ao conhecimento da população em geral.

Apenas uma população informada e ciente de seus direitos é capaz de ser a audiência que desaprova o comportamento do alvo e que apoia o agente que constrange exercendo pressão no alvo e exigindo-lhe uma mudança em seu comportamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há mais de uma década o Instituto Nacional do Seguro Social figura como um dos maiores litigantes no Poder Judiciário.

Dados apresentados acima deixam evidenciada a falta de eficiência da autarquia previdenciária, que demora na análise dos benefícios requeridos administrativamente e, ainda, deixa de concedê-los a quem os são de direito seja por falta de servidores ou seja pela ausência uniformização de sua jurisprudência

interna.

Fato é que, a partir de uma análise econômica no Direito, podemos concluir que o comportamento do INSS é oportunista e não cooperativo. Não há mudança no padrão porque o órgão se beneficia com sua conduta com a redução imediata dos custos de transação. Afinal, parte dos benefícios indeferidos administrativamente não se convertem em ações judiciais, outros tantos são resolvidos em acordos prejudiciais ao segurado e apenas alguns podem ser computados como prejuízo para a autarquia.

Os instrumentos que possuímos, até o momento, não se mostraram efetivos na contenção do *modus operandi* do INSS: não há condenação em dano moral pela demora na análise dos benefícios ou pela sua análise indevida e não há constrangimento pelos dados divulgados pelo CNJ.

Ao que nos parece a responsabilização pessoal dos servidores mediante Processo Administrativo Disciplinar seria pouco proveitosa, seja pela dificuldade de controle, seja porque além da produtividade, deve-se prezar pela qualidade das análises.

Também a proposta de multa ou custas judiciárias mais altas para os grandes litigantes no caso do INSS não parece benéfica, pois acabaria onerando ainda mais o próprio segurado quando consideramos ele como contribuinte.

Assim é que acreditamos na potencialidade das *Shaming Tactics* como instrumento indutor de comportamento adequado para haver uma mudança na atuação do Instituto Nacional do Seguro Social.

Isso porque, conforme buscou-se demonstrar nesta pesquisa, os meios de comunicação, e mais recentemente as mídias sociais, são instrumentos eficazes para constranger àquele que se comporta em desacordo com as normas legais e morais de uma sociedade.

Logo, a ampla divulgação das informações já disponíveis, permite que a população possa constranger e cobrar um

comportamento mais colaborativo da autarquia federal. Com isso, acreditamos que haveria uma maior eficiência na análise dos benefícios assistenciais e previdenciários, a consequente redução da judicialização e, por fim, o estabelecimento do *equilíbrio de Nash* na relação entre segurado e INSS.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ARAÚJO, Fernando. *Introdução à economia*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2005.
- ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE. *Judicialização contra o INSS*. [S.l.], 11 ago. 2019. Disponível em: http://ajufe.org.br/imagens/pdf/AJUFE__Arrazoado_Tcnico__Judicializacao_INSS_.pdf. Acesso em: 11 de maio de 2023.
- BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Entre deferir, conciliar e litigar: uma análise do instituto nacional do seguro social à luz da teoria dos jogos. In: Gonçalves, Oksandro; Ferraz; Miriam Olivia Knopik; Luciani, Danna (orgs.). *III Livro de resultados de pesquisa do GRAED PUCPR: Trabalhos Científicos em Análise Econômica do Direito*. Londrina: Thoth 2022. *E-book*. Disponível em: <https://www.booksbyauthors.com/read-ebook/1c600650-3ed9-4ff9-8afd-696798d6d491#next>. Acesso em 08 de jun. 2023
- BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Painel de Benefícios Previdenciários*. Brasília: CGU, Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/beneficios>
- _____. Ministério do Trabalho e da Previdência. *Benefícios indeferidos*. Brasília: MTP, 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/beneficios-indeferidos>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

_____, Tribunal de Contas da União – TCU. *Acórdão*, 514/2023. Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/ NUM ACORDAO%2053A514%20ANO-ACORDAO%2053A2023/DTRELEVANCIA%20desc%20C%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUM%20ACORDAO%2053A514%20ANO-ACORDAO%2053A2023/DTRELEVANCIA%20desc%20C%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20). Acesso em 11 de mar. 2023.

_____, Conselho Nacional de Justiça. *Grandes Litigantes*. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

_____, Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

_____, Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 11 maio de 2023.

_____, Ministério do Trabalho e da Previdência. *Informe de Previdência Social*. Brasília: MTP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2021/informe-de-previdencia-junho-2021.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2023

BRAZ, Paulo. A judicialização dos benefícios previdenciários

- por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. *Direito Hoje*, 14 de jun. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em: 11 de maio de 2023.
- CARRARO, Valentina; CONZELMANN, Thomas; JONGEN, Hortense. Feers of peers? Explaining peer and public shaming in global governance. *Cooperation and Conflict*, [S.l.], v. 54, n.3, p. 335-335, 2019. Disponível em: <https://vlex.co.uk/vid/fears-of-peers-explaining-874320691>. Acesso em 11 de jun. 2023.
- DE ANDRADE, José Maria. A importância da análise econômica do Direito. *Revista Consultor Jurídico*, 31 de mai. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-31/importancia-analise-economica-direito>. Acesso em 11 de maio de 2023.
- GARCIA, Matheus; FERREIRA, Rafael. A (inevitável) judicialização dos benefícios previdenciários, referentes interpretativos e o paradigma da *différence*: debates e novas perspectivas. *Revista Vianna Sapiens*, Minas Gerais, v. 13, n. 2, p. 18, jul.-dez. 2022. Disponível em: <https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/913>. Acesso em: 11 de maio de 2023.
- GICO JUNIOR, Ivo. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-32, jan./jun, 2010.
- GONÇALVES, O.O.; FLORIANI NETO, Antonio. O comportamento oportunista do INSS e a sobre utilização do Poder Judiciário. In: CONPEDI. (Org.). *Direito e Economia*. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2014, v. 1, p. 484-502.
- HILBRECHT, Ronald O. Uma introdução à teoria dos jogos. In: TIMM, Luciano Benetti (coord.). *Direito e economia no Brasil: estudos sobre a análise econômica do direito*. 3. ed. Indaiatuba: Foco, 2019, p. 109-132.

- INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em 11 de maio de 2023.
- KOLIEV, Faradj. *Naming and Shaming: The politics and effectiveness of social pressure in the ILO*. Stockholm, 2018, 60 f., Tese (Doctorate in Public Science) – Department of Political Science, Stockholm University.
- MARTINS, Fernando; MARQUES, Cláudia Lima. Diálogo de fontes e governança global: hermenêutica e cidadania mundial na concretude dos direitos humanos. *De Jure*, Belo Horizonte, v. 17, n. 30, p. 25-54, jan.-jun. 2018.
- NAME AND SHAME. In: *Cambridge Dictionary*. <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/name-and-shame>. Acesso em 11 de jun. 2023.
- PONCHIROLLI, Rafaela. O que são movimentos sociais? *Politize*, 12 de set. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/movimentos-sociais/previdenciarios>. Acesso em: 11 de maio de 2023.
- SANTOS, Rodrigo. A comprovação do calote: uma análise dos efeitos da EC 114. *JOTA*, 15 de ago. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-comprovacao-do-calote-uma-analise-dos-efeitos-da-pec-dos-precatorios-15082022>. Acesso em 10 de jun. 2023.
- SEVERIANO, Evania Maria. Direitos humanos e previdência social: a seguridade no labirinto do capital. *Revista Transformare*, Itaperuna, v. 1, n. 1, p. 24-45, out. 2017. Disponível em: <https://unifametro.edu.br/revistatransformare/index.php/transformare/article/view/4>. Acesso em: 12 jun. 2023.
- TAVARES, Marcelo Leonardo; WALDRICH, Rafael Schmidt.

O contributo da Análise Econômica do Direito para o processo administrativo previdenciário. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 60, n. 237, p. 217-236, jan./mar. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/237/ril_v60_n237_p217.pdf. Acesso em: 11 de maio de 2023.

VASCONCELOS, Heloísa. Com robô, 6 a cada 10 pedidos de aposentadorias do INSS são indeferidos; veja como evitar negativa. *Diário do Nordeste*, Ceará, 09 de novembro de 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/com-robo-6-a-cada-10-pedidos-de-aposentadorias-do-inss-sao-indeferidos-veja-como-evitar-negativa-1.3296086>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

YADIN, Sharon. Regulatory Shaming. *Environmental Law*, Portland, v. 49, n. 2, p. 407-451, 2019. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26794289>. Acesso em 14 de jun. 2023.