

Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

**FACULTATIVO BAIXA RENDA: UMA ANÁLISE DA
EXECUÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO PERÍODO DE 2018 A
2024**

Volta Redonda

2025

RESUMO

Este estudo analisa a execução do Facultativo Baixa Renda (FBR) no sistema previdenciário brasileiro entre 2018 e 2024, investigando os efeitos das reformas recentes e a efetividade das políticas inclusivas voltadas a mulheres em trabalho doméstico não remunerado. Adota-se abordagem mista: exame normativo-jurisprudencial, processamento quantitativo de microdados oficiais obtidos via Lei de Acesso à Informação e evidências qualitativas provenientes de entrevistas e observação institucional. Os resultados indicam taxa de conversão de contribuições em benefícios inferior a 1 %, com indeferimentos majoritariamente entre seguradas próximas à idade de aposentadoria. Esses entraves decorrem sobretudo de exigências burocráticas acentuadas pela Emenda Constitucional 103/2019. As dificuldades práticas e normativas podem gerar migração indireta para programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada, deslocando parte das responsabilidades do regime contributivo para a assistência social não contributiva, com potenciais repercussões fiscais e sociais. Apesar de recentes ajustes procedimentais do INSS que ampliam a transparência na validação contributiva, a rigidez estrutural dos critérios permanece obstáculo substantivo à inclusão previdenciária pretendida. Conclui-se que o FBR exige reformas administrativas e normativas profundas, capazes de delinear critérios de elegibilidade compatíveis com a realidade de seu público-alvo, a fim de garantir efetiva proteção social e superar a ambivalência entre reconhecimento formal e exclusão material desses trabalhadores.

Palavras-chave: Facultativo Baixa Renda; Previdência Social; Inclusão Previdenciária; Trabalho Doméstico; Reforma da Previdência.

1. Introdução

O debate contemporâneo sobre a reforma da Previdência no Brasil é marcado por uma centralidade quase exclusiva em torno de metas fiscais e projeções atuariais, deixando frequentemente à margem perguntas fundamentais sobre quem permanece fora da proteção social e as razões dessa exclusão. Tal lacuna se evidencia de modo particular quando se observa o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária, instituído em 2011, que criou a modalidade Facultativo Baixa Renda (FBR) para pessoas sem renda própria, perfil que, na prática, abarca sobretudo mulheres dedicadas ao trabalho doméstico não remunerado. Apesar de sua formulação como resposta ao reconhecimento social desse trabalho, passados mais de dez anos desde sua criação, a efetividade do FBR em ampliar o acesso à proteção previdenciária segue sendo objeto de incerteza e controvérsia. Estudos iniciais e dados oficiais apontam para uma conversão extremamente reduzida de contribuições em benefícios, sugerindo a presença de barreiras normativas, procedimentais e informacionais que esvaziam a promessa de inclusão.

Tal cenário dialoga com a crítica presente na historiografia feminista e nos estudos sobre trabalho doméstico, que denunciam a persistente invisibilidade do trabalho realizado cotidianamente por mulheres em seus lares (Mello, 2011). Embora o debate sobre essa invisibilidade tenha ganhado força a partir dos feminismos de segunda onda, a literatura aponta que a ausência de reconhecimento institucional e estatístico do trabalho doméstico não remunerado se converte em desafios concretos para a formulação de políticas de proteção social verdadeiramente inclusivas. Dessa forma, o FBR pode ser lido como um experimento de reconhecimento estatal desse grupo, mas cujos resultados empíricos, como se busca demonstrar, estão longe de resolver a tensão entre reconhecimento formal e inclusão material efetiva.

A partir da análise dos dados, o artigo levanta ainda a hipótese de que o indeferimento massivo de pedidos de benefícios na categoria facultativo, especialmente entre mulheres próximas à idade de aposentadoria, possa estar criando uma pressão indireta sobre o sistema assistencial brasileiro, em particular sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Contudo, cabe ressaltar que essa hipótese é discutida aqui apenas de modo exploratório, dado que os dados disponíveis não permitem o rastreamento individualizado de trajetórias entre os dois sistemas, mas apenas a constatação de perfis compatíveis entre os indeferidos e o público do BPC.

Metodologicamente, este estudo mobiliza uma abordagem mista: realiza análise normativa e legislativa sobre o segurado facultativo e suas modalidades; processa microdados oficiais obtidos junto ao INSS via Lei de Acesso à Informação, extraindo percentuais e padrões a partir de tabelas e distribuições de frequência produzidas com linguagem de programação R; e dialoga com literatura crítica das ciências sociais sobre gênero, reconhecimento e política previdenciária. Essa combinação permite examinar tanto os entraves administrativos quanto os dilemas de justiça social envolvidos na operacionalização do FBR.

Expõe-se, assim, um paradoxo de política pública que transcende números: como um instrumento criado para proteger o trabalho invisível pode, na prática, perpetuar sua invisibilidade. Ao longo do texto, o leitor encontrará uma reconstrução do percurso legislativo e institucional da categoria, a descrição e análise dos dados nacionais sobre

concessões e indeferimentos, e uma discussão crítica sobre os resultados empíricos, sempre buscando recolocar no centro da agenda previdenciária a pergunta fundamental: a quem, de fato, serve a promessa de inclusão social e previdenciária do Estado brasileiro?

Além desta introdução, o artigo organiza-se em cinco seções interligadas. A segunda seção reconstrói o arcabouço normativo do segurado facultativo no Regime Geral de Previdência Social, explicitando suas modalidades (plano completo, simplificado e Facultativo Baixa Renda) e discutindo, em sub-seções, tanto o debate teórico sobre justiça bidimensional e invisibilidade do trabalho doméstico quanto os impactos da Reforma da Previdência de 2019 e das recentes inovações procedimentais e jurisprudenciais. A terceira seção descreve detalhadamente a estratégia metodológica mista que articula levantamento legislativo e jurisprudencial, processamento estatístico de microdados obtidos via LAI e investigação qualitativa em campo. Na quarta seção são apresentados e discutidos os resultados empíricos: primeiro, o perfil dos indeferimentos na categoria facultativo; depois, a conversão efetiva de contribuições em benefícios na modalidade Baixa Renda, com ênfase nas barreiras estruturais identificadas. Por fim, a quinta seção sintetiza as principais conclusões, problematiza o paradoxo entre reconhecimento formal e exclusão material e indica caminhos de reforma administrativa e normativa para que o Facultativo Baixa Renda cumpra, de fato, sua promessa de inclusão previdenciária.

2. Segurado Facultativo no RGPS: Modalidades e Marcos Legais

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro, o segurado facultativo é aquele indivíduo maior de 16 anos (originalmente fixada em 14 anos, elevada para 16 anos pela EC 20/1998 e regulamentada pelo Decreto nº 3.048/1999) que não se enquadra em nenhuma filiação obrigatória ao sistema, isto é, não exerce trabalho formal remunerado nem atividade que o vincule automaticamente à previdência, mas opta por contribuir de forma voluntária. Trata-se de uma categoria residual e opcional, concebida para incluir pessoas como donas de casa, estudantes, desempregados temporários e outros sem renda própria na proteção previdenciária. A previsão legal do segurado facultativo remonta à Lei nº 8.213/1991 (Plano de Benefícios da Previdência Social), que em seu art. 13 define esta figura e possibilita sua filiação mediante contribuição, desde que atendidos os requisitos legais, como a idade mínima e a ausência de atividade laboral vinculada. Ao longo do tempo, o legislador instituiu diferentes modalidades de contribuição. É importante destacar que, embora este estudo se foque no segurado facultativo, alguns desses planos, como o simplificado de 11%, também se aplicam a outros segurados, como o contribuinte individual, que possui renda própria.

Na modalidade original, referida como plano completo, o segurado facultativo contribui com 20% de uma base de cálculo escolhida, entre o salário-mínimo e o teto previdenciário. Essa contribuição integral, prevista na Lei nº 8.212/1991 (Plano de Custeio) e em regulamentos específicos, proporciona acesso a toda a gama de benefícios previdenciários, incluindo aposentadoria por tempo de contribuição (modalidade que existia antes da EC 103/2019) ou por pontos, além de aposentadoria por idade, auxílios e pensões em condições equivalentes às dos segurados obrigatórios. Em contrapartida, visando ampliar a cobertura previdenciária a camadas de baixa renda, foram criadas modalidades de contribuição reduzida, com alíquotas menores, porém associadas a algumas limitações quanto aos benefícios. A primeira iniciativa nesse sentido foi o Plano

Simplificado de Inclusão Previdenciária, implementado pela Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto das Micro e Pequenas Empresas), em cumprimento ao §12 do art. 201 da Constituição Federal (incluído pela EC 41/2003).

A Lei Complementar 123/2006 introduziu um plano simplificado de contribuição para segurados individuais e facultativos, incluindo donas de casa. Desde abril de 2007, conforme o Decreto nº 6.042/2007, a alíquota de contribuição mensal foi fixada em 11% do salário-mínimo. Essa medida visa facilitar o acesso de autônomos de baixa renda e pessoas sem renda própria ao sistema previdenciário. Em contrapartida, os contribuintes dessa modalidade não têm direito à aposentadoria por tempo de contribuição, limitando-se à aposentadoria por idade, benefícios por incapacidade e salário-maternidade. Essa iniciativa de inclusão social pretendia assegurar uma cobertura previdenciária básica para riscos sociais comuns, ao mesmo tempo em que preserva a sustentabilidade atuarial do sistema.

Por fim, numa segunda etapa desse movimento inclusivo, surgiu a modalidade do Facultativo de Baixa Renda, com alíquota ainda mais reduzida de 5%. Essa modalidade foi instituída pela Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, resultante da conversão da Medida Provisória nº 529/2011. A Lei 12.470/2011 alterou o art. 21 da Lei 8.212/1991 para estabelecer a possibilidade de contribuição de 5% do salário-mínimo para dois grupos específicos: o microempreendedor individual (MEI) e o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertença a família de baixa renda. Este último é o público que passou a ser conhecido, em termos populares, como *“dona de casa de baixa renda”*, foco principal do presente estudo.

Nos termos da lei, considera-se família de baixa renda aquela inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal com renda mensal de até dois salários-mínimos. Dessa forma, o indivíduo que deseje contribuir com 5% precisará comprovar sua inscrição no CadÚnico e a baixa renda familiar. Além disso, não pode ter renda própria de qualquer espécie, nem mesmo informal, devendo dedicar-se exclusivamente ao trabalho doméstico em seu lar. Esses critérios teriam como objetivo delimitar que apenas pessoas fora do mercado de trabalho, em situação socioeconômica vulnerável, possam se beneficiar da alíquota reduzida. Assim, a criação do facultativo de 5% representou a regulamentação do §13 do art. 201 da CF/1988, introduzido pela EC 47/2005, que havia previsto um *“sistema especial de inclusão previdenciária”* com alíquotas e carências inferiores para trabalhadores de baixa renda e sem renda própria dedicados ao trabalho doméstico.

Do ponto de vista dos direitos previdenciários, o segurado facultativo baixa renda (FBR) equivale, em cobertura, ao plano simplificado de 11%, conferindo o direito à aposentadoria por idade (65 anos para homens, 60 anos para mulheres na legislação original, depois alterado para 62 anos para mulheres pela EC 103/2019, como será discutido), além de benefícios como pensão por morte previdenciária, auxílio-reclusão, auxílio por incapacidade temporária previdenciária, aposentadoria por incapacidade permanente previdenciária, aposentadoria por idade e salário-maternidade. Todos estes calculados com base em um salário-mínimo de contribuição.

Vale reforçar que nessa forma de contribuição não há o direito à aposentadoria por tempo de contribuição, salvo se o segurado posteriormente complementar as

contribuições pagando a diferença até a alíquota cheia de 20% do salário-mínimo para os meses já contribuídos como 5%. Essa possibilidade de complementação foi prevista para permitir que, caso a pessoa venha a ter condições de se aposentar por tempo (por exemplo, se completar os anos necessários em combinação com outros empregos), possa aproveitar o tempo contribuído no plano reduzido realizando o acerto financeiro correspondente. Em termos práticos, porém, a grande maioria dos facultativos de baixa renda almeja a aposentadoria por idade no valor de um salário-mínimo, visto que seu perfil é de pessoas com longos períodos fora do mercado de trabalho formal e geralmente sem condições de contribuir com valores maiores.

2.1. Facultativo Baixa Renda, Justiça Bidimensional e Invisibilidade do Trabalho Doméstico

A criação do plano Facultativo Baixa Renda (FBR) em 2011 representa um marco significativo enquanto política pública que buscou reconhecer e incluir no sistema previdenciário segmentos tradicionalmente marginalizados, sobretudo as donas de casa de baixa renda. Analisado sob a perspectiva da teoria da justiça social proposta por Nancy Fraser, o FBR emerge como uma tentativa de conjugar as duas dimensões centrais discutidas pela autora: redistribuição econômica e reconhecimento cultural (Fraser, 2003). Em tese, o plano se alinharia ao objetivo da justiça social ao conferir valor ao trabalho doméstico não remunerado desempenhado predominantemente por mulheres, ofertando um mecanismo de proteção econômica e simbólica na velhice ou em situações de incapacidade. No entanto, uma análise crítica e aprofundada do desenho e implementação da política revela complexidades e limitações importantes, as quais não permitem afirmar que o FBR tenha efetivamente promovido o ideal fraseriano de "paridade de participação", isto é, a possibilidade real e concreta dos sujeitos participarem plenamente na vida social em condições de igualdade (Fraser & Honneth, 2003).

Uma primeira dimensão crítica concerne à efetividade da redistribuição econômica proposta pela política. Diferentemente de outras categorias previdenciárias em que o ato contributivo já assegura automaticamente a qualidade de segurado e os direitos decorrentes, o FBR introduziu critérios específicos e cumulativos de elegibilidade: ausência completa de renda individual, renda familiar inferior a dois salários mínimos e inscrição ativa no Cadastro Único (CadÚnico). Esses requisitos, embora concebidos para evitar fraudes ou acessos indevidos, acabaram impondo sérias dificuldades práticas, como a burocratização excessiva e a ausência de informações claras sobre as condições necessárias ao pleno reconhecimento das contribuições realizadas. Muitos períodos contribuídos são registrados com pendências e não geram direitos efetivos, criando uma situação paradoxal: as beneficiárias cumprem sua parte contributiva, mas não usufruem da proteção previdenciária prometida. Desse modo, percebe-se uma desconexão entre o reconhecimento formal simbólico e sua tradução efetiva em redistribuição econômica concreta, o que Fraser (2003) identifica como um "truncamento" da justiça social.

Em uma pesquisa realizada em 2018, no recorte dos municípios de Barra Mansa e Volta Redonda, observou-se que 53% das solicitações de benefícios por segurados do FBR foram invalidadas, não reconhecidas como tempo válido de contribuição, sendo o principal motivo relacionado a problemas na atualização da inscrição no CadÚnico. Ainda nessa amostra, constatou-se que, mesmo na esfera recursal judicial, 51% dos recursos interpostos contra o INSS por segurados nessa condição resultaram na manutenção do indeferimento. Diante desses impasses, o Facultativo Baixa Renda revelou-se um

benefício frágil no que tange à garantia efetiva de proteção previdenciária às donas de casa trabalhadoras do lar não remuneradas, pois criou-se uma situação em que o segurado cumpre a obrigação contributiva, mas não auferir o direito esperado caso não tenha atendido a requisitos adicionais pouco divulgados. Essa disparidade produz uma expectativa de direitos nem sempre correspondida no momento do requerimento do benefício, gerando frustração e questionamentos sobre a efetividade da política pública proposta. Em princípio, imaginou-se que o programa resgataria uma dívida social com milhões de mulheres cujo trabalho doméstico permaneceu por décadas invisível ao sistema de proteção social. De fato, a iniciativa trouxe muitas novas seguradas ao RGPS; todavia, passados mais de dez anos de vigência da Lei 12.470/2011, tornou-se evidente que sem mecanismos claros de informação e de flexibilização dos critérios, muitas contribuintes de baixa renda acabaram pagando INSS sem conseguir colher os benefícios correspondentes (Santa Bárbara, 2018).

A precariedade da implementação prática do FBR dialoga diretamente com a crítica feminista sobre a invisibilidade do trabalho doméstico, desenvolvida por Soraia Carolina de Mello em sua obra "Uma profissão invisível". De acordo com Mello (2011), apesar das profundas transformações na participação das mulheres no mercado de trabalho ao longo das últimas décadas, a responsabilidade pelo trabalho doméstico não sofreu modificações proporcionais, permanecendo associada quase exclusivamente às mulheres. Tal trabalho, ainda que vital para a reprodução social, não é contabilizado adequadamente em estatísticas oficiais, frequentemente confundido com inatividade econômica. Essa invisibilização possui consequências materiais concretas, dentre as quais destaca-se a ausência histórica de políticas sociais capazes de reconhecer efetivamente esse trabalho como socialmente relevante. Nesse sentido, o FBR pode ser lido como uma tentativa inicial de corrigir tal distorção, oferecendo proteção previdenciária às mulheres donas de casa. Contudo, o alcance limitado da política devido às barreiras institucionais reforça o argumento de Mello (2011) sobre a persistente invisibilidade e subvalorização social do trabalho doméstico.

Na perspectiva fraseriana, a situação das donas de casa seguradas pelo FBR exemplifica precisamente os desafios da justiça bidimensional. Não basta apenas uma dimensão formal do reconhecimento do trabalho doméstico se não há uma redistribuição econômica efetiva capaz de concretizar a inclusão social e previdenciária prometida. Ao mesmo tempo, políticas redistributivas inadequadamente desenhadas acabam perpetuando hierarquias e formas institucionais de não reconhecimento, contribuindo para manter a posição subordinada das mulheres, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade econômica. Em suma, a análise aprofundada da política do FBR à luz da teoria da justiça social de Fraser e do debate feminista sobre o trabalho doméstico revela um cenário de avanços tímidos e limitações estruturais significativas. Evidencia-se que a transformação efetiva requer mais que medidas pontuais ou burocráticas: implica uma mudança profunda nos arranjos institucionais e culturais que estruturam a divisão sexual do trabalho e a proteção social, visando concretizar a paridade plena de participação das mulheres donas de casa na sociedade brasileira.

2.2. Reforma da Previdência de 2019: Impactos e Perspectivas Críticas

A Reforma da Previdência implementada por meio da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 promoveu profundas alterações no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), impactando diretamente os segurados facultativos, especialmente aqueles da

modalidade Facultativo Baixa Renda (FBR). Entre as principais mudanças destacam-se a elevação da idade mínima para aposentadoria, fixada em 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, o aumento do tempo mínimo de contribuição para homens de 15 para 20 anos, e alterações significativas no cálculo do valor dos benefícios, que passaram a considerar toda a vida contributiva do trabalhador e não mais apenas as 80% maiores contribuições, reduzindo os valores finais das aposentadorias e pensões (BRASIL, 2019). Esses ajustes penalizam particularmente indivíduos com trajetórias contributivas fragmentadas ou com histórico de baixa contribuição, como é o caso dos segurados facultativos de baixa renda, aumentando a distância desses trabalhadores em relação à possibilidade de uma aposentadoria digna.

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, o acesso à aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social passou a ser regido por novos critérios, estabelecendo regras de transição específicas para aqueles que já eram filiados ao sistema antes da reforma, mas ainda não haviam preenchido todos os requisitos para o benefício. Para esse público, incluindo o segurado facultativo, a principal modalidade de aposentadoria permanece sendo a aposentadoria por idade, uma vez que tanto o plano simplificado (11%) quanto o Facultativo Baixa Renda (5%) não dão direito à aposentadoria por tempo de contribuição, salvo posterior complementação das contribuições. As regras de transição, nesse contexto, impactaram especialmente os segurados facultativos de baixa renda, pois determinaram o aumento gradual da idade mínima exigida para mulheres, que passou de 60 para 62 anos entre 2020 e 2023, enquanto para os homens manteve-se em 65 anos. Além disso, o requisito mínimo de carência permaneceu em 180 contribuições mensais para ambos os sexos. Assim, mesmo seguradas que vinham contribuindo regularmente com a expectativa de se aposentar aos 60 anos de idade passaram a depender da nova idade mínima progressiva, resultando em frustração de expectativas e em indeferimentos expressivos de benefícios. Ademais, para os segurados facultativos homens, embora não tenha havido elevação na idade mínima, as regras de transição preservaram a exigência da carência, o que também representa uma barreira para aqueles com históricos contributivos interrompidos ou irregulares. Portanto, as regras de transição pós-reforma não só elevaram a exigência etária, afetando principalmente as mulheres, mas também reforçaram a importância da regularidade contributiva, impactando diretamente o acesso de facultativos de baixa renda e demais segurados facultativos a uma aposentadoria por idade no valor de um salário-mínimo.

Essas reformas devem ser compreendidas dentro de um contexto político mais amplo, caracterizado por um forte viés fiscalista e pela ampliação do espaço para o setor privado em detrimento das garantias sociais universais. Segundo Lanzara e Silva (2023), as reformas previdenciárias promovidas no Brasil nas últimas décadas tiveram como efeito cumulativo o enfraquecimento progressivo do pilar público da previdência social e a simultânea expansão do regime complementar privado. Os autores sustentam que, ao reduzir benefícios e elevar os requisitos de elegibilidade, o Estado brasileiro tem transferido parte significativa da responsabilidade pela proteção social ao mercado financeiro, incentivando uma lógica de acumulação privada e individualizada. Dessa forma, a previdência pública tem sido fragilizada, com efeitos regressivos que atingem desproporcionalmente os trabalhadores informais e de baixa renda, como aqueles inscritos na categoria FBR.

Lavinas e Gentil (2020), por sua vez, analisam a trajetória das políticas sociais desde o governo Dilma Rousseff, ressaltando a continuidade de políticas de austeridade fiscal, especialmente após 2016, que visaram reduzir gastos sociais e restringir o alcance das políticas públicas redistributivas. Nesse sentido, as autoras apontam a reforma previdenciária de 2019 como parte de um processo mais amplo de financeirização e enfraquecimento do sistema público de seguridade social. Segundo elas, a narrativa de “crise fiscal” e “insustentabilidade” do sistema previdenciário foi utilizada politicamente para legitimar cortes significativos nos benefícios, sob uma lógica que privilegia os interesses do mercado financeiro em detrimento da segurança social. Essa orientação produziu consequências negativas especialmente para grupos já vulneráveis, aprofundando desigualdades sociais, inclusive de gênero, ao comprometer o acesso efetivo e equitativo à proteção social pública.

Complementando essa visão crítica, Lavinas, Araújo e Rubin (2024) apontam que o avanço da financeirização das políticas sociais tem promovido uma crescente conexão entre benefícios monetários garantidos pelo Estado e o endividamento das famílias. A reforma previdenciária de 2019 reforça essa tendência, ao reduzir o escopo e a generosidade dos benefícios previdenciários, ampliando, por consequência, a dependência das famílias brasileiras em relação aos mercados financeiros para complementação de renda. Nesse contexto, os benefícios previdenciários públicos passam a servir não apenas como mecanismo direto de proteção social, mas também como uma forma indireta de garantia colateral para acesso ao crédito. Dessa maneira, aumenta-se a vulnerabilidade econômica e social das famílias beneficiárias, especialmente aquelas já em situação de fragilidade econômica, como é o caso do público-alvo do Facultativo Baixa Renda.

Em suma, a Reforma da Previdência de 2019 representou um aprofundamento das desigualdades sociais e uma restrição significativa no acesso à proteção previdenciária, sobretudo para trabalhadores com perfis contributivos mais vulneráveis. Os argumentos apresentados pelos autores citados reforçam que essas mudanças ultrapassam o simples ajuste fiscal e revelam um projeto político mais amplo, que enfraquece o papel redistributivo e protetor do Estado brasileiro em favor do mercado privado e das instituições financeiras. Tal cenário impõe desafios adicionais à efetividade das políticas públicas destinadas a proteger trabalhadores informais e de baixa renda, reforçando a necessidade de uma reavaliação crítica das diretrizes atualmente dominantes no campo da seguridade social.

2.3. Modernização dos Procedimentos e Marcos Jurisprudenciais

Um aspecto importante e recente na gestão do benefício Facultativo Baixa Renda diz respeito à melhoria dos mecanismos de validação das contribuições desses segurados. Historicamente, a análise do cumprimento dos critérios era feita de modo manual e geralmente somente no momento em que o segurado requeria um benefício (aposentadoria ou auxílio). Isso contribuiu para o alto número de indeferimentos, pois somente tardiamente o INSS verificava, por exemplo, se aquela dona de casa realmente figurava no CadÚnico durante todo o período em que contribuiu com 5%. Entretanto, em 18 de maio de 2023, o INSS implementou uma atualização significativa em seus sistemas: entrou a versão 4.20.0 do *portal CNIS* (Cadastro Nacional de Informações Sociais), trazendo uma funcionalidade de batimento automático das contribuições do plano de baixa renda com as bases de dados do CadÚnico e outras informações cadastrais.

Em termos técnicos, passaram a figurar no CNIS indicadores específicos que identificam e qualificam os períodos contribuídos como Facultativo Baixa Renda, automatizando a verificação das pendências. O indicador geral de pendência continua sendo denominado PREC-FBR (de *Processamento de Recolhimento – Facultativo Baixa Renda*), mas agora ele vem acompanhado de sufixos que esclarecem a razão da pendência e orientam eventuais soluções. Se o segurado não possui inscrição no CadÚnico correspondente ao período contribuído, o sistema atribui ao período o indicativo FBR-AUT-PENDCAD, sinalizando pendência por “ausência de cadastro”. Esse indicador passou a ser exibido sempre que for identificado recolhimento na alíquota de 5% sem um CadÚnico válido, conforme normativas internas do INSS atualizadas em 2023.

Já nos casos em que o segurado possua cadastro no CadÚnico, mas com informações que o desqualificam para o FBR, surgirão outros indicadores: por exemplo, FBR-AUT-RENPEs indica que consta no CadÚnico que o indivíduo possui renda própria, o que é incompatível com a condição de baixa renda invalidando aquele recolhimento. De forma similar, o marcador FBR-AUT-RENSUP indicará que a renda familiar informada no CadÚnico excede o limite de dois salários-mínimos, igualmente impedindo a homologação das contribuições naquela competência. Há ainda códigos para situações como detecção de óbito do segurado antes do período contribuído (FBR-AUT-OBITO), duplicidade de membros na mesma família CadÚnico (FBR-AUT-DUPGRUPFAM). Outro exemplo, é o indicador FBR-AUT-FACULTCONC acionado se for identificado que a pessoa contribuiu como facultativo de baixa renda concomitantemente a um vínculo de emprego ou outra filiação obrigatória ao RGPS. Todos esses marcadores passaram a ser gerados automaticamente pelo CNIS.

Essa mudança sistêmica de 2023 tem efeitos positivos na medida em que confere transparência e antecedência à situação contributiva do segurado de baixa renda. Dessa forma, já não é necessário aguardar o requerimento do benefício para saber se as contribuições estão ou não validadas: o próprio extrato do CNIS do segurado, acessível via Meu INSS ou por intermédio de consulta, exibirá se há pendências e o motivo delas. Ademais, tal implementação representou um marco disruptivo em relação ao processo de validação anterior a 2023, como não havia o cruzamento de dados em um sistema integrado de validação e indicador de status, o processo de averiguação se dava no momento da solicitação do benefício do requerente. Nesse sentido, houve um ganho de eficiência do programa, tornando-o mais objetivo e menos sujeito a tratamentos discricionários.

Em que pese esses avanços tecnológicos e procedimentais, ainda persiste o desafio de inclusão real dos segurados de baixa renda. A automação, por si só, não resolve obstáculos estruturais: se o segurado não consegue atender aos rígidos critérios de elegibilidade, seja por falta de informação, por dificuldade em manter seu CadÚnico atualizado ou por precisar obter alguma renda eventual para sobrevivência, ele continuará de fora do benefício. Por outro lado, a existência desses novos mecanismos pode trazer previsibilidade para aqueles que já estão dentro das regras. Há, inclusive, julgados na esfera dos Juizados Especiais Federais, como o Tema 285 da TNU (Turma Nacional de Uniformização), que permitem certa flexibilização na interpretação dessas exigências. A TNU firmou tese no sentido de que uma atualização ou validação extemporânea das informações do CadÚnico pode produzir efeitos retroativos para fins de reconhecimento das contribuições do facultativo de baixa renda. Em outras palavras, se a dona de casa não estava inscrita no CadÚnico enquanto contribuía, mas consegue demonstrar

posteriormente que à época satisfazia as condições e insere essas informações no cadastro social, ainda que tardiamente, suas contribuições de 5% poderiam ser homologadas.

Contudo, a mesma Turma Nacional de Uniformização (TNU) também firmou jurisprudência que reforça a rigidez dos critérios legais exigidos para o enquadramento na condição de segurado facultativo de baixa renda. No tema 241, a TNU decidiu que o simples exercício de atividade remunerada, ainda que seja informal e de baixa expressão econômica, é suficiente para descaracterizar a condição de “sem renda própria” prevista no art. 21, §2º, II, alínea *b*, da Lei nº 8.212/91. Com isso, a contribuição realizada sob a alíquota de 5% do salário mínimo torna-se inválida para fins de contagem de tempo de contribuição. Esse entendimento aprofunda o tensionamento entre a intenção constitucional de inclusão previdenciária de grupos vulneráveis e a rigidez normativa que estrutura o acesso a esse direito. Muitas vezes, mulheres de baixa renda, público majoritário do FBR, acabam recorrendo a pequenos trabalhos informais para complementar a renda familiar, comportamento que, conforme essa decisão, já basta para invalidar sua filiação como facultativa de baixa renda. Ao lado da relativa flexibilização admitida no Tema 285, o Tema 241 demonstra como o sistema jurídico oscila entre tentativas pontuais de equidade e a manutenção de barreiras estruturais que dificultam o acesso real à proteção previdenciária por parte dos mais pobres.

Portanto, o Facultativo Baixa Renda configura-se como uma política previdenciária com intenção clara de inclusão social, voltada à proteção de trabalhadores sem vínculo formal, em especial mulheres em situação de vulnerabilidade. Contudo, sua efetividade continua comprometida por entraves estruturais: critérios legais excessivamente rígidos, como demonstrado nos julgados da TNU, e exigências cadastrais que não consideram a instabilidade típica da vida de pessoas em situação de pobreza. A Reforma da Previdência de 2019, ao elevar os requisitos de acesso e reconfigurar o cálculo dos benefícios, agravou esse cenário, tornando a promessa de uma aposentadoria digna ainda mais distante para os segurados facultativos de baixa renda. A recente automação da validação no CNIS representa um avanço administrativo importante, pois confere maior previsibilidade ao contribuinte e melhora os critérios que ampliam o acesso ao programa. No entanto, essas melhorias operacionais não alteram a lógica excludente que estrutura o benefício. Para que o Facultativo Baixa Renda cumpra plenamente seu papel constitucional de inclusão, será necessário não apenas aperfeiçoar os sistemas de gestão, mas também revisar os fundamentos legais e normativos que, hoje, mantêm amplas parcelas da população fora da proteção previdenciária. Esse processo exige uma abordagem integrada de justiça social, que articule sustentabilidade atuarial sem preterir os princípios de equidade de gênero e redistribuição de renda.

3. Metodologia

A metodologia deste estudo caracteriza-se por uma abordagem mista, combinando procedimentos qualitativos e quantitativos, visando oferecer uma compreensão abrangente sobre a conformação e os resultados do Facultativo Baixa Renda (FBR) no contexto do sistema previdenciário brasileiro. O percurso metodológico foi estruturado em etapas interligadas, articulando análise normativa, levantamento de dados, processamento estatístico e fundamentação teórica.

Inicialmente, foi realizado um levantamento sistemático das legislações e atos normativos relacionados ao segurado facultativo e à modalidade de baixa renda, incluindo constituições, leis ordinárias, decretos, portarias, instruções normativas e demais documentos administrativos expedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Essa etapa objetivou reconstruir os fundamentos jurídicos do programa, delimitar critérios de elegibilidade, identificar as alterações ocorridas ao longo do tempo e contextualizar o arcabouço regulatório atualmente vigente. Também foram examinadas decisões judiciais, especialmente acórdãos da Turma Nacional de Uniformização (TNU), com o intuito de compreender o entendimento consolidado sobre requisitos para concessão e os principais motivos que levam ao indeferimento dos benefícios.

Na etapa quantitativa, foi adotada uma estratégia baseada na análise de microdados administrativos. As informações foram obtidas mediante solicitação formal ao INSS por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), utilizando-se o portal FalaBR. Os dados contemplam dois conjuntos distintos: o primeiro relativo aos indeferimentos de benefícios abrangendo toda a categoria de segurados facultativos; o segundo referente especificamente às concessões do Facultativo Baixa Renda em âmbito nacional, ambos para o período entre 2018 e 2024. Os arquivos recebidos consistiram em planilhas extensas de dados brutos, que demandaram procedimentos rigorosos de higienização, padronização e organização das variáveis relevantes.

O tratamento estatístico dos dados foi efetuado utilizando a linguagem de programação R, que se revelou essencial tanto para manejar grandes volumes de informação quanto para realizar as análises descritivas apresentadas na seção de resultados. Por meio dessa ferramenta, foram elaboradas tabelas de frequência simples e cruzada, bem como distribuições de frequência que possibilitaram calcular percentuais precisos de concessão e indeferimento, estratificados por sexo, faixa etária, tipo de benefício e razões administrativas. Além disso, a linguagem R permitiu a criação de gráficos e tabelas que facilitaram uma visualização clara e sistemática dos padrões observados, favorecendo comparações entre diferentes períodos e grupos demográficos.

Complementarmente, realizou-se uma etapa qualitativa por meio de observação direta e entrevista junto ao cotidiano institucional. Para tanto, foi efetuada visita à Agência da Previdência Social de Volta Redonda (RJ), onde se realizou entrevista semiestruturada com uma servidora do INSS que também atua em articulação com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Esse contato forneceu elementos qualitativos fundamentais para compreender as dificuldades enfrentadas pelos segurados na instrução dos processos administrativos e na manutenção das exigências cadastrais previstas na legislação.

Por fim, a interpretação dos dados quantitativos e qualitativos, assim como dos achados normativos, foi embasada por uma revisão bibliográfica direcionada, abrangendo literatura nacional e internacional das áreas de sociologia, economia e ciência política. Nessa fundamentação teórica, foram priorizados autores que discutem políticas de reconhecimento, proteção social e as particularidades do trabalho doméstico não remunerado. Essa revisão crítica permitiu articular os achados da pesquisa aos debates mais amplos sobre inclusão previdenciária, justiça social e redistribuição econômica.

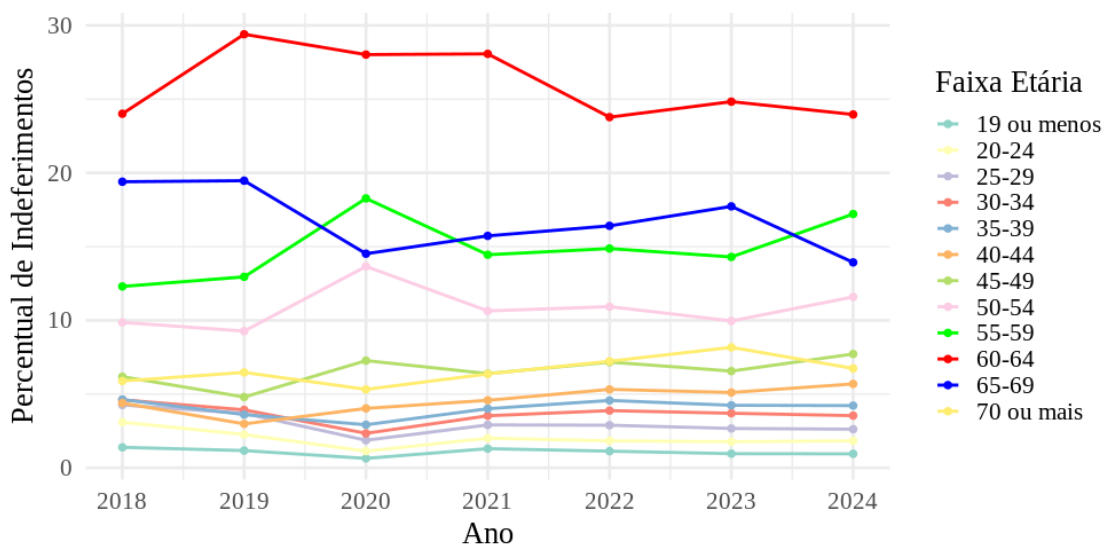
4. Resultados

Esta seção apresenta os resultados referentes ao Facultativo e sua modalidade Baixa Renda para o período 2018-2024, contrastando a intenção inclusiva do programa com sua materialização prática. Inicialmente, descreve-se o perfil dos indeferimentos de benefícios na categoria facultativo, detalhando distribuição por sexo, faixa etária e motivos administrativos, com ênfase no efeito das regras introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 103/2019. Em seguida, examina-se a conversão de filiações em benefícios efetivos na modalidade FBR, identificando taxas de concessão, espécies mais frequentes e características socioeconômicas dos beneficiários.

4.1. Indeferimentos de Benefícios na Categoria Facultativo (2018–2024)

A análise dos indeferimentos de benefícios previdenciários solicitados pelos segurados da categoria facultativo no período de 2018 a 2024, incluindo contribuintes das alíquotas de 20%, 11% e 5%, demonstra um perfil sociodemográfico concentrado nas faixas etárias mais avançadas, com significativa predominância feminina. A faixa etária mais frequentemente associada aos indeferimentos foi a de 60–64 anos, seguida pelas faixas de 55–59 e 65–69 anos. Combinadas, essas três faixas representaram entre 55% e 62% dos indeferimentos totais ao longo do período estudado. Destaca-se ainda que os segurados com 60 anos ou mais representaram entre 44% e 55% dos indeferimentos, indicando que o momento próximo à aposentadoria por idade é especialmente crítico para esses contribuintes facultativos, os quais frequentemente não conseguem cumprir plenamente os requisitos previdenciários exigidos.

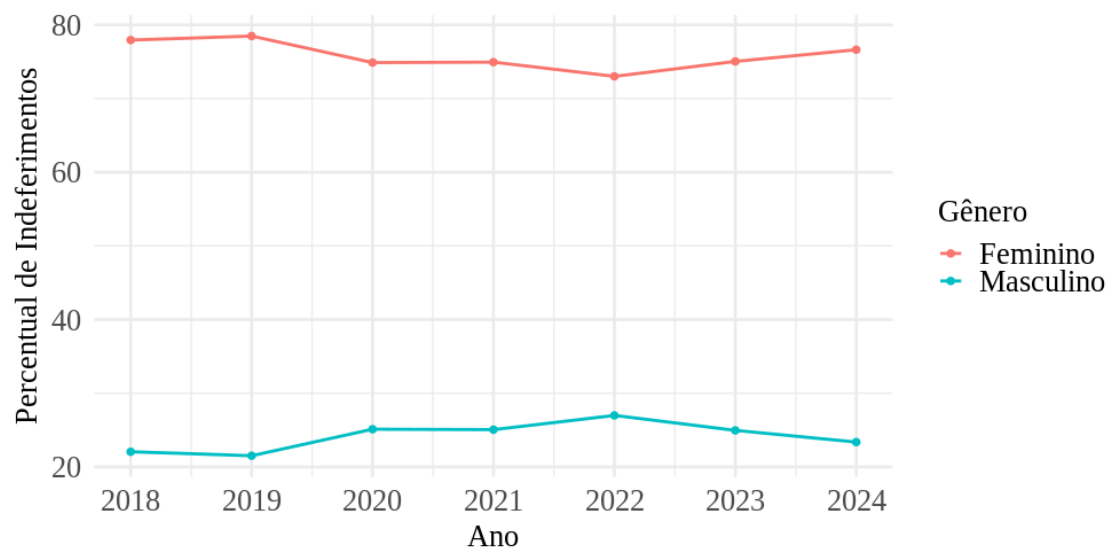
Figura 1: Evolução dos indeferimentos de benefícios por faixa etária (2018 - 2024)



Fonte: INSS. Dados obtidos via lei de acesso a informação

Em relação ao gênero, constatou-se um expressivo predomínio feminino nos indeferimentos, representando entre 73% e 79% dos casos anualmente. Consequentemente, a participação masculina anual oscilou entre 21% e 27%, refletindo uma participação menor, mas não desprezível. Essa realidade está alinhada ao histórico perfil social e econômico dos segurados facultativos, que compreende principalmente mulheres sem vínculo empregatício formal, como donas de casa e trabalhadoras informais. Contudo, a participação masculina permanece relevante e requer atenção especial em políticas públicas destinadas à categoria.

Figura 2: Evolução dos indeferimentos de benefícios por gênero (2018-2024)



Fonte: INSS. Dados obtidos via lei de acesso a informação

A análise das espécies de benefícios mais frequentemente indeferidas revela importantes variações no período. Em 2019, a espécie mais frequentemente indeferida foi a aposentadoria por idade (código 041), refletindo dificuldades prévias relacionadas à carência contributiva. Contudo, em 2020, ano inicial da pandemia de COVID-19, o auxílio por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença, código 031) passou a ser o benefício mais solicitado e indeferido, evidenciando um contexto atípico devido à crise sanitária e econômica, que provocou aumento significativo no número de requerimentos relacionados à incapacidade temporária. Muitos desses pedidos foram indeferidos por não cumprimento dos critérios mínimos, como a carência contributiva e manutenção da qualidade de segurado, problemas comuns entre segurados facultativos com contribuições intermitentes.

Tabela 1: Espécies de benefícios com maior quantidade de indeferimentos por ano (2018–2024)

Ano	Espécie	Quantidade	Percentual
2018	087 - AMPARO SOCIAL PESSOA PORTADORA DEFICIÊNCIA	17.091	32,5%
2019	041 - APOSENTADORIA POR IDADE	31.428	36,8%
2020	031 - AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA PREVIDENCIÁRIA	55.394	38,9%
2021	041 - APOSENTADORIA POR IDADE	39.734	31,4%
2022	087 - AMPARO SOCIAL PESSOA PORTADORA DEFICIÊNCIA	38.036	27,5%
2023	041 - APOSENTADORIA POR IDADE	35.039	29,4%
2024	031 - AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA PREVIDENCIÁRIA	44.150	29,4%

Fonte: INSS. Dados obtidos via lei de acesso a informação

A reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 provocou alterações significativas nos indeferimentos. A introdução de novas regras de transição e a elevação da idade mínima para aposentadoria impactaram diretamente segurados facultativos, especialmente mulheres que contribuíram com a expectativa de aposentadoria aos 60 anos. A partir de 2020, emergiu claramente o motivo administrativo identificado pelo código 0216 (falta de requisitos para regras de transição da EC 103/2019 ou falta de direito adquirido até 13/11/2019). Em 2020, esse motivo representava aproximadamente 12,5% dos indeferimentos totais, figurando como o segundo maior motivo de indeferimento, a partir de 2021, torna-se o principal motivo de indeferimento alcançando entre 22% e 27% dos indeferimentos anuais até 2024. Essa tendência indica claramente o impacto significativo das novas regras previdenciárias sobre os contribuintes voluntários, especialmente sobre as mulheres, que enfrentaram dificuldades adicionais para cumprir as novas exigências previdenciárias.

Tabela 2: Evolução dos motivos e quantidades de indeferimentos (2018-2024)

Ano	Quantidade Total	Qtd. Principal Motivo	Motivo	Percentual
2018	52.565	10.363	0143 - NÃO ENQUADRAMENTO ART 20 §3 LEI 8742/93	19,7%
2019	85.400	19.785	0111 - FALTA PERÍODO CARÊNCIA (B41,42,46,57,80)	23,2%
2020	142.546	33.679	0218 - NÃO APRESENTAÇÃO OU CONFORMAÇÃO DOS DADOS CONTIDOS NO ATESTADO MÉDICO	23,6%
2021	126.702	34.515	0216 - FALTA DE REQUISITOS P/DIREITO ÀS REGRAS DE TRANSIÇÃO EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103 OU FALTA DE DIREITO ADQUIRIDO ATÉ 13/11/2019	27,2%
2022	138.165	37.009	0216 - FALTA DE REQUISITOS P/DIREITO ÀS REGRAS DE TRANSIÇÃO EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103 OU FALTA DE DIREITO ADQUIRIDO ATÉ 13/11/2019	26,8%
2023	119.125	27.288	0216 - FALTA DE REQUISITOS P/DIREITO ÀS REGRAS DE TRANSIÇÃO EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103 OU FALTA DE DIREITO ADQUIRIDO ATÉ 13/11/2019	22,9%
2024	150.386	33.148	0216 - FALTA DE REQUISITOS P/DIREITO ÀS REGRAS DE TRANSIÇÃO EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103 OU FALTA DE DIREITO ADQUIRIDO ATÉ 13/11/2019	22,0%

Fonte: INSS. Dados obtidos via lei de acesso a informação

Esses indeferimentos concentrados em faixas etárias mais avançadas sugerem ainda uma importante hipótese sobre a possível sobreposição entre a previdência e a assistência social. Os segurados facultativos, que não conseguem acessar benefícios previdenciários, podem migrar para programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹, concedido ao idoso de baixa renda a partir dos 65 anos. Essa hipótese ainda necessita de investigação mais aprofundada, contudo, dados iniciais

¹O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 20 da Lei n.º 8.742/1993 e regulamentado pelo Decreto n.º 6.214/2007, assegura um salário-mínimo mensal ao idoso a partir de 65 anos cuja renda familiar per capita não ultrapasse ¼ do salário-mínimo; após o precedente do RE 567.985/MT (STF) e a alteração introduzida pela Lei n.º 14.176/2021, admite-se a flexibilização até ½ salário-mínimo mediante avaliação socioeconômica. Já o segurado facultativo sem renda própria que se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico e integra família com renda total de até dois salários-mínimos pode contribuir ao RGPS com alíquota de 5 %, conforme art. 21, § 2.º, II, “b”, da Lei n.º 8.212/1991, com redação da Lei n.º 12.470/2011 e orientações do INSS. Embora ambos os instrumentos se destinem a pessoas de baixa renda, o BPC é assistencial e não exige carência, ao passo que a aposentadoria do facultativo demanda 180 contribuições. Jurisprudência recente do TRF-4 (Ap. Civ. 5059019-34.2023.4.04.7100/RS) tem concedido o BPC a idosos cujos pedidos previdenciários foram indeferidos por falta de carência quando se comprova vulnerabilidade econômica, mas a migração não é automática e depende do atendimento aos critérios de miserabilidade fixados pela LOAS.

sugerem essa correspondência . Segundo o MDAS houve um aumento expressivo de beneficiários BPC ao longo dos últimos 5 anos, ao passo que contribuintes facultativos com perfil compatível ao programa veem suas contribuições frustradas de proteção previdenciária. Nesse sentido, é razoável considerar que uma parcela relevante dos contribuintes facultativos pode buscar o BPC após terem suas solicitações de benefício indeferidas pela previdência, transferindo a proteção social da esfera contributiva para a esfera assistencial não contributiva. Essa migração pode gerar implicações atuariais significativas ao melhorar artificialmente o equilíbrio financeiro da Previdência Social, enquanto sobrecarrega os sistemas assistenciais financiados diretamente pelo orçamento público. Tal cenário corrobora análises teóricas críticas sobre a inadequação das políticas previdenciárias atuais em proteger efetivamente os trabalhadores vulneráveis.

4.2. Concessões de Benefícios na Modalidade Facultativo Baixa Renda (2018–2024)

Complementando a análise dos indeferimentos, investigou-se também a concessão efetiva de benefícios na modalidade específica Facultativo Baixa Renda (FBR), entre 2018 e 2024. Comparando-se o número total de contribuintes FBR, obtido do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), com os benefícios efetivamente concedidos através dos dados fornecidos pelo INSS via Lei de Acesso à Informação (Fala.Br), constatou-se uma cobertura previdenciária extremamente reduzida. Nos primeiros anos (2018-2022), a cobertura anual ficou abaixo de 0,1%, evidenciando uma quase ausência total de proteção efetiva aos contribuintes FBR. Em 2023, no entanto, ocorreu um aumento expressivo, alcançando 0,85%, indicando uma relevante, ainda que modesta, inflexão positiva, potencialmente associada ao acúmulo suficiente de tempo contributivo e a melhorias administrativas recentes, com destaque para a implementação da versão 4.20.0 do *portal CNIS* em maio de 2023.

Tabela 3: Evolução total de contribuintes e benefícios deferidos (2018-2024)

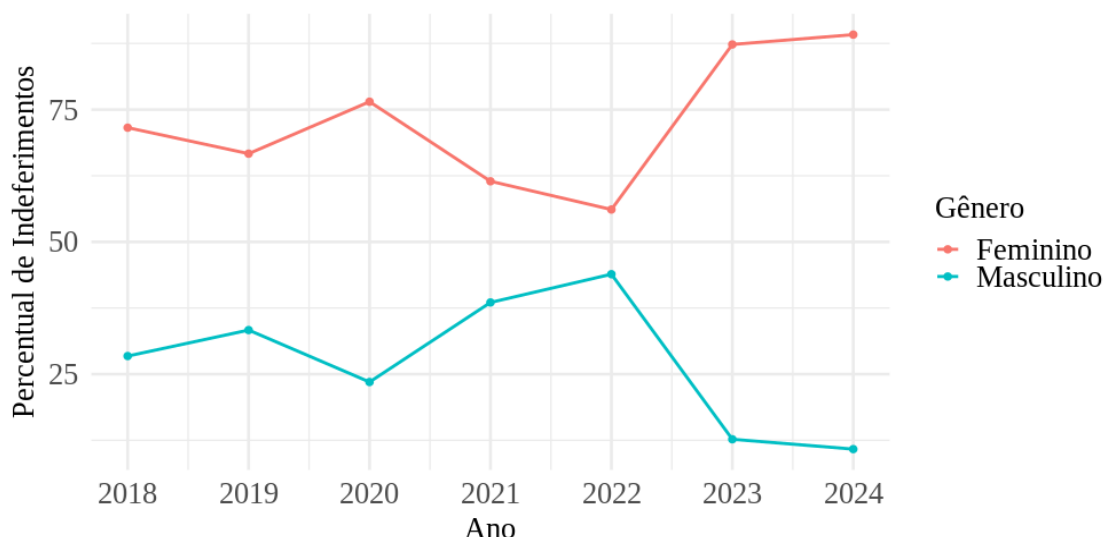
Ano	Total Contribuintes (AEPS)	Benefícios Concedidos	Percentual
2018	376.703	373	0,099%
2019	382.029	303	0,079%
2020	373.533	268	0,072%
2021	396.284	249	0,063%
2022	443.890	180	0,041%
2023	501.398	4.271	0,852%
2024	<i>Não informado</i>	8.202	-

Fonte: INSS. Dados obtidos via lei de acesso a informação e Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS)

O perfil dos beneficiários do Facultativo Baixa Renda (FBR) apresentou clara predominância feminina em todo o período analisado, refletindo diretamente a intenção original do programa de atender especialmente donas de casa e trabalhadoras informais sem renda própria. Embora a participação feminina tenha prevalecido significativamente,

variou ao longo dos anos, alcançando percentuais entre 56% em 2022 e 89% em 2024, sugerindo uma tendência recente de concentração crescente em mulheres. Essa realidade reforça o caráter de gênero da política previdenciária, mas também aponta a necessidade de atenção especial à parcela masculina, que permaneceu relevante durante o período, com participação anual entre 11% e 44%, indicando a presença constante e não desprezível de homens entre os beneficiários.

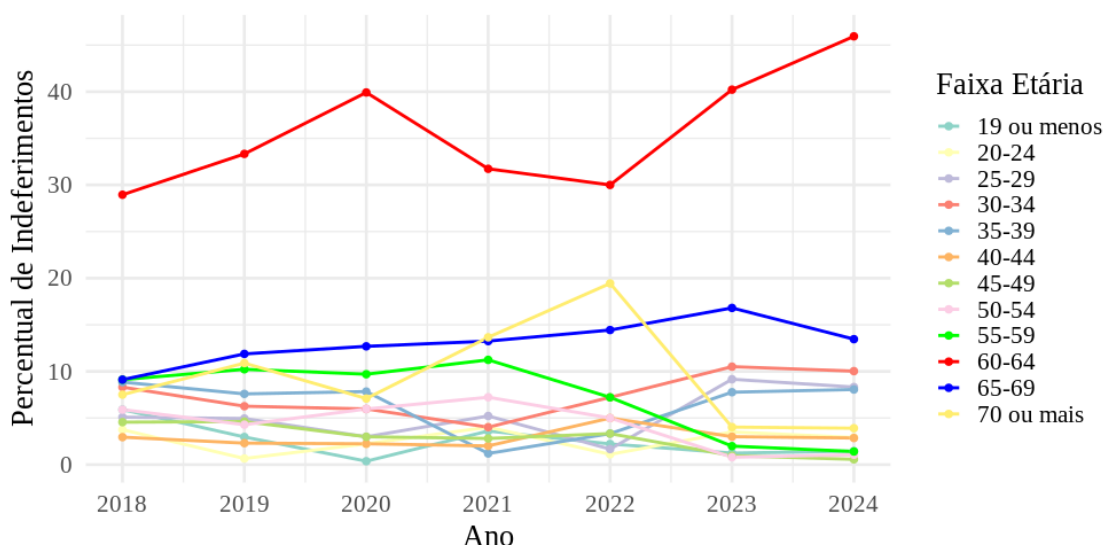
Figura 3: Evolução dos deferimentos de benefício por gênero (2018-2024)



Fonte: INSS. Dados obtidos via lei de acesso a informação

A análise da distribuição etária dos benefícios concedidos ao Facultativo Baixa Renda entre 2018 e 2024 revela uma crescente concentração das concessões nas faixas de idade mais avançada, especialmente no grupo de 60 a 64 anos. Em 2018, essa faixa representava cerca de 29% do total de benefícios concedidos, percentual que se manteve relativamente estável até 2022, quando passou a crescer de modo mais acentuado. Em 2023, a participação da faixa de 60 a 64 anos atingiu aproximadamente 40% das concessões, chegando a 46% em 2024, evidenciando o impacto do amadurecimento das regras de transição e do acúmulo de tempo de contribuição necessário para a aposentadoria por idade. Paralelamente, observa-se participação relevante de beneficiários entre 25 e 39 anos, que juntos responderam por cerca de 26% das concessões em 2024, enquanto as demais faixas etárias apresentaram percentuais decrescentes ao longo do período.

Figura 4: Evolução dos deferimentos de benefício por faixa etária (2018-2024)



Fonte: INSS. Dados obtidos via lei de acesso a informação

Esse padrão demonstra que a maioria dos benefícios concedidos atualmente concentra-se nas mulheres idosas, enquanto a presença das faixas mais jovens, embora significativa, é secundária em relação ao grupo mais velho. Portanto, a distribuição etária evidencia o predomínio do perfil idoso nas concessões do Facultativo Baixa Renda, em contraste com os objetivos originais da política, que buscava proteger mulheres em situação de vulnerabilidade em diferentes fases do ciclo de vida. Essa dinâmica indica que, na prática, o acesso ao benefício se realiza majoritariamente apenas na velhice, após o cumprimento de longas exigências contributivas, reforçando a necessidade de revisão das barreiras normativas e procedimentais que restringem o alcance protetivo do programa.

Em termos da espécie dos benefícios concedidos, observou-se uma distribuição concentrada principalmente em aposentadoria por idade, salário-maternidade e pensão por morte. De 2018 até 2022, as concessões se distribuíam mais homogêneas entre essas categorias, com destaque considerável para pensão por morte que figurou como principal benefício concedido em 2018, 2019, 2021 e 2022, este benefício previdenciário é destinado aos dependentes e não exige carência contributiva. No montante total de benefícios concedidos no período recortado figurou como terceiro mais frequente, chegando a representar até 45,6% das concessões em 2022. Contudo, no cenário pós pandemia e com um crescimento significativo nas concessões totais, a partir de 2023 a aposentadoria por idade passou a dominar claramente o perfil dos benefícios concedidos, representando 56,5% em 2023 e 59,5% em 2024, seguida pelo salário-maternidade, com 33,6% e 32,1% respectivamente. Nesse contexto, embora a pensão por morte tenha mantido importância quantitativa, sua participação proporcional caiu drasticamente (8,7% em 2023 e 7,3% em 2024), refletindo uma mudança substancial no perfil das concessões, agora amplamente direcionadas à aposentadoria por idade, benefício previdenciário típico de longo prazo, que exige períodos contributivos mais extensos.

Em termos socioeconômicos, observou-se que entre 98% e 99% dos beneficiários possuíam uma renda familiar de até 1,5 salário-mínimo, valor inferior ao limite estabelecido pela legislação previdenciária, que permite até 2 salários mínimos para ser elegível ao benefício. Essa constatação revela que, apesar do limite legal ser mais alto, a

grande maioria dos beneficiários está situada em faixas de renda ainda mais baixas, evidenciando um perfil econômico altamente vulnerável e em consonância com os objetivos originais do programa. Quanto à escolaridade, prevaleceu a baixa instrução formal entre os beneficiários, especialmente com predominância do ensino fundamental incompleto. Essa característica socioeconômica reforça a vulnerabilidade desse grupo, ampliando as dificuldades enfrentadas para acessar efetivamente os benefícios previdenciários previstos pelo programa.

Esses achados qualitativos reforçam as críticas já discutidas sobre a limitada eficácia do programa Facultativo Baixa Renda em oferecer proteção previdenciária concreta aos segurados de baixa renda. Embora bem-intencionado, visando à inclusão formal de grupos historicamente marginalizados, os resultados indicam que poucos segurados conseguem de fato transpor as barreiras burocráticas e legais para acessar os benefícios. A baixa conversão da filiação em proteção efetiva ressalta a necessidade urgente de reformas administrativas e estruturais para que o FBR cumpra efetivamente seu papel constitucional de proteger populações vulneráveis e garantir uma inclusão previdenciária de fato, contribuindo para superar as desigualdades históricas que ainda persistem no sistema previdenciário brasileiro.

5. Conclusão

A análise dos microdados obtidos via Lei de Acesso à Informação evidenciou que o Facultativo Baixa Renda (FBR) permanece distante de seu intento constitucional de ampliar a cobertura previdenciária de trabalhadores sem renda própria. Entre 2018 e 2024, menos de 1 % das filiações converteu-se em benefícios, ao passo que os indeferimentos se concentraram em mulheres de 60 a 69 anos, faixa etária imediatamente anterior ao direito à aposentadoria por idade. Após a Emenda Constitucional 103/2019, o motivo administrativo 0216, ligado às novas regras de transição, tornou-se a principal causa de negativa, respondendo por até 27 % dos indeferimentos anuais. Esses achados revelam um paradoxo: o Estado reconhece formalmente o valor social do trabalho doméstico e informal, mas impõe barreiras normativas e cadastrais que inviabilizam a redistribuição efetiva desejada, confirmando a crítica fraseriana sobre “reconhecimento sem redistribuição”.

Os resultados também provocam a reflexão sobre a hipótese de que o indeferimento massivo desloca o risco social do orçamento atuarial da Previdência para a assistência não contributiva. Urge a investigação acerca da correlação entre o crescimento dos indeferimentos na categoria facultativo e o aumento de idosos de baixa renda que recorrem ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Tal migração, se comprovada, produziria um equilíbrio atuarial apenas aparente: melhora as contas do Regime Geral ao custo de tensionar a assistência social financiada pelo Tesouro, configurando um ciclo potencialmente insustentável tanto fiscal quanto politicamente.

A modernização procedimental de 2023, que automatizou o batimento entre CadÚnico e CNIS, representa avanço relevante em governança, mas não altera o núcleo excludente do desenho legal. Mantida a rigidez dos critérios – ausência absoluta de renda, inscrição atualizada no CadÚnico e carência de 180 contribuições – o FBR continuará a reproduzir o padrão de adesão simbólica sem proteção material, aprofundando desigualdades de gênero e renda.

Conclui-se que a eficácia do FBR depende de uma reformulação integrada que inclua critérios de elegibilidade mais realistas, validação contributiva ex ante e monitoramento atuarial que considere os custos transferidos à assistência. Sem tais revisões, a política permanecerá refém de uma lógica que promete inclusão, mas produz exclusão, fragilizando simultaneamente o sistema previdenciário contributivo e possivelmente a rede assistencial. Somente a partir de ajustes normativos e administrativos coerentes com a dinâmica de rendas instáveis dos grupos vulneráveis será possível transformar o FBR em instrumento efetivo de justiça social e de sustentabilidade financeira para a Seguridade Social brasileira.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 27 set. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Altera dispositivos da Constituição Federal relativos à previdência social. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera dispositivos da Constituição Federal relativos à previdência social. Diário Oficial da União, Brasília, 6 jul. 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212/1991 para instituir contribuição reduzida ao segurado facultativo de baixa renda. Diário Oficial da União, Brasília, 1º set. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742/1993 para dispor sobre o BPC e o auxílio-inclusão. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm>. Acesso em: 6 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 65, de 16 de dezembro de 2008. Institui a numeração única de processos no Poder Judiciário. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 17 dez. 2008.

FRASER, Nancy. Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange. London: Verso, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Instrução Normativa PRES/INSS nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Dispõe sobre os procedimentos internos de concessão de benefícios no âmbito do INSS. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jan. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022. Dispõe sobre procedimentos relativos aos benefícios da Previdência Social.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Portaria DIRBEN/INSS nº 1.262, de 25 de maio de 2023. Altera as normas procedimentais em matéria de benefícios. Diário Oficial da União, Brasília, 26 mai. 2023.

LANZARA, A. P.; SILVA, M. L. As reformas previdenciárias no Brasil e a expansão da previdência complementar. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 38, n. 111, 2023.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Edson; RUBIN, Paul. Transferências de renda e dívida das famílias. O avanço da colateralização da política social em meio a crises de reestruturação. Brazilian Journal of Political Economy, v. 44, n. 2, p. 298-318, 2024.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise Lobato. Social Policy since Rousseff: Misrepresentation and Marginalization. Latin American Perspectives, v. 47, n. 1, p. 51-67, 2020.

MELLO, Soraia Carolina de. Uma profissão invisível: dona de casa (1970-1989). Revista do Centro Sérgio Buarque de Holanda da Fundação Perseu Abramo, n. 7, 2011. Disponível em: <<https://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista-perseu/article/view/115>>. Acesso em: 6 jul. 2025.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/onlinte-aeps-2021-secao-v-contribuintes/capitulo-34-outros-contribuintes/34-1-estatisticas-de-outros-contribuintes-por-sexo-segundo-o-tipo-de-contribuinte-2017-2019>> e <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023-secao-v-contribuintes/capitulo-34-outros-contribuintes/34-1-estatisticas-de-outros-contribuintes-por-sexo-segundo-o-tipo-de-contribuinte-2017-2019>>. Acesso em: 6 jul. 2025.

SANTA BÁRBARA, Daniele R. V. O. L.; ARAGÃO NETO, D.; SILVA, I. M.; CARVALHO, M. P. A. C. Uma análise das (in) validações das contribuições facultativo baixa renda e o perfil dos segurados nas cidades de Barra Mansa e Volta Redonda. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2018, Vitória/ES. Anais [...]. Vitória: UFES, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário nº 567.985/MT. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 17 abr. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 20 nov. 2014.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO (TNU). Tema 181, Tema 285 e Tema 241. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/temas-da-tnu>>. Acesso em: 6 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF-4). Apelação Cível nº 5059019-34.2023.4.04.7100/RS. Rel. Des. Fed. Osni Cardoso Filho. Julgado em 26 mar. 2024. Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região, 28 mar. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF-4). Mulher garante direito de receber BPC negado administrativamente. Notícia nº 29.212, 10 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.trf4.jus.br/>>. Acesso em: 6 jul. 2025.

UNIÃO. FalaBR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <<https://falabr.cgu.gov.br/web/>>. Acesso em: 6 jul. 2025.