VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

SILVIO MARQUES GARCIA

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; José Ricardo Caetano Costa; Silvio Marques Garcia – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-712-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Seguridade e previdência social. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

No GT n. 58, de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIAL SOCIAL, inserido no VI ENCONTRO VIRTUDAL DO CONPEDI, tivemos a apresentação de 14 trabalhos, cujas temáticas enfocaram as áreas da seguridade propriamente dita (previdência, saúde e assistência), bem como educação e direito do trabalho.

Apresentamos um breve resumo destes trabalhos.

No artigo denominado "A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À CRECHE E À PRÉ-ESCOLA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO", de Giselda Siqueira da Silva Schneider e Rosmar Rissi, as autoras apontam os principais avanços normativos relacionados ao direito à creche e pré-escola desde 1988. Identificam os entraves para a realização desse direito social das crianças na realidade brasileira, ponderando os reflexos a partir do julgamento da Repercussão Geral do Tema 548 do STF. Os autores concluem que o Poder Judiciário tem papel fundamental na manutenção e garantia de direitos no Estado Democrático de Direito, em face da alegação dos municípios de que faltam recursos para a execução de tais políticas.

No artigo denominado "A JUDICIALIZAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA", de João Paulo Kulczynski Forster e Cristiane Borges Scheid, os autores analisam os motivos da grande negativa de concessão benefícios previdenciários no ano 2021 identificando as principais causas. Apontam que todas as decisões administrativas devem ser motivadas, no entanto a decisão administrativa, ainda que imotivada, pode ser revista por meio de processo na esfera judicial. A partir das pesquisas realizadas, é possível inferir que a negativa imotivada ou motivada sem a devida clareza da concessão de benefícios pode ser considerada um fator de aumento dos processos judiciais.

No artigo intitulado "A SOLIDARIEDADE NO TRIPÉ DA SEGURIDADE SOCIAL: A VISÃO SISTEMÁTICA DO DIREITO À DIGNIDADE HUMANA", de Raul Lemos Maia e Caio Vasconcelos Oliveira, os autores realizam uma análise do direito à seguridade social, estudando este instituto e seus componentes basilares, de forma que se compreenda a sua aplicabilidade e quem se beneficia de tal direito. Apontam que a seguridade social é um direito social efetivado por meio de um conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade, que irão assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência

social, ou seja, é possível afirmar que a seguridade social é um direito basilar na busca da equidade social.

No artigo intitulado “ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PRINCÍPIOS DA SOLIDARIEDADE E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTOS PARA A REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NO BRASIL”, de Eliane Romeiro Costa e Mara Rúbia Mendes dos Santos Fernandes, as autoras analisam a assistência social e os princípios da solidariedade e dignidade da pessoa humana. Afirmam a partir da dignidade, a existência de um mínimo essencial que deve ser atendido pelo Estado. Esse patamar mínimo de direitos não podem ser alvo de retrocesso sem medidas de compensação. O conceito de assistência integrado à solidariedade é uma evolução da seguridade. Analisam o Benefício de Prestação Continuada – BPC como política de Estado, uma política emergencial, que, no entanto, não resolve os problemas estruturais. Assim, concluem que falta de recursos é um argumento incompatível com a dignidade e solidariedade.

No artigo denominado “ASSISTÊNCIA SOCIAL, BIOPOLÍTICA E NEOLIBERALISMO”, de Romário Edson da Silva Rebelo e Jean-François Yves Deluchey, os autores analisam, mediante uma abordagem dialética, a consolidação da assistência social no Brasil, uma história que se confunde com a caridade, o damismo e a filantropia, e assim, problematizam a gestão da miséria dentro de uma agenda neoliberal. Com isso, chegam à conclusão de que a assistência social opera uma invasão pacífica de espaços heterotópicos com o objetivo de capturar as formas de vida consideradas inúteis ao mercado e submetê-la a uma lógica hierarquizante e necropolítica.

No artigo intitulado “BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E A PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL DE POPULAÇÕES VULNERÁVEIS NO BRASIL”, de Raul Lopes De Araujo Neto e Franck Sinatra Moura Bezerra, os autores dissertam sobre o Benefício de Prestação Continuada – BPC no Brasil, aos olhos das pessoas vulneráveis. Avaliam o BPC como uma garantia de renda mínima sem condicionalidades e não contributiva, no valor de um salário mínimo, destinada a idosos a partir de 65 anos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Um dos grupos de pessoas vulneráveis que passaram a receber o BPC com urgência e prioridade por parte do poder público, foram as crianças com Microcefalia, atingidas pelo Zika Virus a partir do surto desta doença, especialmente no Nordeste brasileiro em 2015. A MP n. 894/2019 instituiu a pensão especial destinada a crianças com microcefalia decorrente do Zika vírus, nascidas entre 2015 e 2018, superando a legislação anterior que lhes mantinham com o BPC por apenas 03 anos. Por fim, o artigo versa sobre o BPC e o Estatuto do Idoso, quando a Lei 10.741 de 01 de outubro de 2003, mais conhecida como Estatuto do Idoso, trouxe diversas questões a serem

discutidas pela sociedade e implementadas como políticas públicas de proteção à pessoa idosa. Aprovado em 2003 e vigorando a partir de 2004, o Estatuto do Idoso veio suprir a carência legislativa a um grupo de pessoas vulneráveis que a cada dia demanda mais recursos e atenção da sociedade.

No artigo denominado "ENSAIO A RESPEITO DA FRAGILIDADE DO PLANO DE CUSTEIO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO E A EMINENTE FALÊNCIADO SISTEMA PROTETIVO", de Stênio Leão Guimarães, o autor investiga a respeito da evolução do plano de custeio do Regime Próprio de previdência Social da União e sua efetividade no financiamento de um sistema de proteção sustentável. Por meio de pesquisa bibliográfica e normativa, o autor reflete sobre a condução das políticas públicas que definem a participação do custeio dos benefícios previdenciários, evidenciando a fragilidade o plano de custeio e da base de financiamento feita pelo Regime de previdência complementar. A política de redução do tamanho do Estado, visando ao controle dos gastos públicos erodirá a base de financiamento do RPPS da União ensejando uma mudança radical na política de custeio a médio prazo. Aponta-se que cabe ao Estado a gerência dos riscos sociais e econômicos no sentido de promover segurança jurídica aos interessados mediante controle e planejamento, visando à efetividade os objetivos fundamentais da República.

No artigo denominado "O PROBLEMA DA ENUNCIAÇÃO DA INCOMPETÊNCIA SUPERVENIENTE NOS BENEFÍCIOS POR ACIDENTE DO TRABALHO", de Jonathan Barros Vita, Gustavo Alves Cardoso e Rogério Cangussu Dantas Cachichi, os autores apresentam, dentro de paradigma linguístico, o problema da incompetência superveniente em demandas da competência da Justiça Estadual/Distrital por benefícios acidentários, especialmente quando no curso do processo os elementos probatórios apontaram tratar-se de benefícios meramente previdenciários de competência da Justiça Federal. Concluem que, nas circunstâncias delineadas pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, a enunciação da incompetência superveniente nos benefícios por acidente do trabalho não é possível, devendo o Juízo Estadual/Distrital prosseguir no exame completo do mérito da causa, o que não deixa de suscitar novos problemas para futuras pesquisas.

No artigo intitulado "O RIBEIRINHO COMO SEGURADO ESPECIAL DETENTOR DO DIREIO À APOSENTADORIA RURAL", de Scarlet Braga Barbosa Viana, Gerson Diogo Da Silva Viana e Raimundo Pereira Pontes Filho, os autores apontam que os chamados de ribeirinhos, por viverem às margens dos rios e igarapés, integram o conceito de povos tradicionais, em razão da peculiaridade da sua forma de subsistência, saberes, culturas, práticas religiosas e tudo o mais que forma a identidade deles. Estas atividades demandam vigor físico, motivo pelo qual, ao se tornarem idosos, esses cidadãos brasileiros dependem da

seguridade social, em especial dos benefícios previdenciários e de assistência. Fazem jus, portanto, à aposentadoria rural, a qual, embora tenha natureza de benefício previdenciário, não demanda comprovação da contribuição, mas apenas da atividade desenvolvida para a economia de subsistência, além da idade.

No artigo denominado "OS IMPACTOS PREVIDENCIÁRIOS PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DAS REFORMAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS", de Antonio Lourenço da Costa Neto, o autor tem como objeto de estudo a Reforma previdenciária e trabalhista. O tema é delimitado ao focar em uma classe específica: os professores da educação básica. A questão consiste em compreender se as mudanças legislativas previdenciárias e trabalhistas causaram impacto positivo ou negativo para o referido setor. Os autores analisam as modificações legislativas, de forma comparar e compreender os avanços dos dispositivos legais no sentido de garantir a especialidade da aposentadoria dos professores, bem como a proteção aos direitos laborais para aqueles celetistas. Apontam o impacto negativo da Reforma da Previdência para os professores, além de perceptível retrocesso para a tutela dos direitos dos trabalhadores da educação de forma geral.

No artigo "OS OBJETIVOS DA ORDEM SOCIAL COMO PARÂMETROS PARA EFETIVIDADE DOS DIREITOS DA SEGURIDADE SOCIAL", o autor Raul Lopes De Araujo Neto aborda a análise dos objetivos da ordem social como parâmetros para efetividade dos direitos da seguridade social. Por meio de revisão bibliográfica, o trabalho apresenta a evolução do conceito e aplicação dos três pilares constitucionais dos direitos sociais. O objetivo central do estudo consiste em propor uma relação de complementariedade entre as ordens social e econômica para maior efetividade dos direitos da seguridade social e redução das desigualdades sociais.

No artigo "PENSÕES DE SANGUE: ANÁLISE DO PERFIL DOS POLICIAS MORTOS NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2018 A 2022", de Janehelly Nazaré da Silva Nascimento , Eliana Maria De Souza Franco Teixeira e Fabricio Vasconcelos de Oliveira, os autores analisam o perfil de Policiais mortos com direito a concessão de Pensão Militar Especial (PME) período 2018 a 2022 do Estado do Pará. Para o alcance do objetivo foi realizada coleta de dados acerca das concessões das Pensões de Sangue ou PME, junto ao Departamento Geral de Pessoal da Polícia Militar do Estado do Pará – DGP PA, cujos dados foram publicados em Decretos pelo Governo Paraense. Indicados dados incluem informações na qual coube a concessão da PME, concernentes a: (1) Quantidade de militares que morreram; (2) Patentes ou Graduação dos (as) militares mortos; (3) Quantidade de militares, por gênero, recorrendo assim a pesquisa exploratória e documental. Os resultados apontam

que há um certo perfil dos militares mortos no Estado do Pará, que na sua totalidade eram do gênero masculino e tinham grau hierárquico de Praças - e ainda se evidenciou mais mortes nos anos 2021 e 2022, possivelmente em decorrência da COVID -19, sendo publicado um decreto estadual nº 674, de 8 de abril de 2020, estendendo a PME para policiais que faleceram por ter contraído o vírus durante o serviço.

No artigo intitulado "SEGURIDADE SOCIAL COMO POLÍTICA DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA", de João Daniel Daibes Resque, o autor tem como objetivo investigar a concepção ética que fundamenta normativamente o direito à seguridade social no Brasil como um aparelho de efetivação do Estado de Bem-Estar Social. O autor analisa os princípios da solidariedade e da contributividade, que conjugados orientam a lógica do funcionamento dos direitos que compõe a seguridade social no Brasil. A partir da reconstrução normativa desses princípios, o autor conclui que a adoção de um modelo de justiça distributiva fundado na satisfação das necessidades humanas básicas requer a adoção de um modelo de seguridade solidário, contrário a um regime de capitalização.

No artigo intitulado "SERVIÇO PÚBLICO DE ENSINO E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DO ACESSO À SEGURANÇA ESCOLAR", de Caio Marcio Loureiro , Valter Foletto Santin e Ilton Garcia Da Costa, o estudo objetiva tratar do serviço público de educação, que possui base constitucional. A análise traz disposições conceituais e destaca sua natureza como direito social fundamental essencial, destacando a importância da educação para formação completa do ser humano e o exercício pleno da cidadania. Os autores apontam medidas para superação dos desafios da educação infantil com foco não apenas no acesso, mas na qualidade do ensino e segurança escolar, bem como apresentam proposta de atuação estratégica do Ministério Público como legitimado constitucional na proteção desse direito social.

SEGURIDADE SOCIAL COMO POLÍTICA DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

SOCIAL SECURITY AS A DISTRIBUTIVE JUSTICE POLICY

João Daniel Daibes Resque

Resumo

O presente artigo tem como objetivo investigar a concepção ética que fundamenta normativamente o direito à seguridade social no Brasil como um aparelho de efetivação do Estado de Bem-Estar Social. Para isso, elegemos dois ideais, traduzidos pela ciência jurídica como princípios normativos, que atuam como fundamentos de determinação do custeio e extensão da cobertura dos benefícios ofertados pela seguridade. Trata-se dos princípios da solidariedade e da contributividade, que conjugados orientam a lógica do funcionamento dos direitos que compõe a seguridade social no Brasil. Adota-se, como recorte metodológico, a análise dos direitos à previdência e à assistência sociais, excetuando-se o direito à saúde por razões contingentes. Portanto, pretende-se demonstrar aqui qual o ideal de justiça que melhor traduz os mandamentos constitucionais referentes a questão em tela e fundamentam o nosso sistema de seguridade social, de forma que possa ser avaliado se uma alteração deforma ou confirma essa concepção de justiça adotada. A partir da reconstrução normativa desses princípios, conclui-se que a adoção de um modelo de justiça distributiva fundado na satisfação das necessidades humanas básicas requer a adoção de um modelo de seguridade solidário, contrário a um regime de capitalização.

Palavras-chave: Seguridade social, Justiça distributiva, Princípio da solidariedade, Princípio da contributividade, Modelo de seguros

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to investigate the ethical conception that normatively supports the right to social security in Brazil as an apparatus for implementing the Social Welfare State. For this, we chose two ideals, translated by legal science as normative principles, which act as foundations for determining the funding and extension of the coverage of the benefits offered by the security. These are the principles of solidarity and contribution, which together guide the logic of the functioning of the rights that make up social security in Brazil. As a methodological outline, the analysis of the rights to social security and assistance is adopted, with the exception of the right to health for contingent reasons. Therefore, it is intended to demonstrate here which ideal of justice best translates the constitutional commandments referring to the issue in question and underpin our social security system, so that it can be evaluated whether a change deforms or confirms this adopted conception of justice. From the normative reconstruction of these principles, it is concluded that the adoption of a model of distributive justice based on the satisfaction of basic human needs requires the adoption of a solidary security model, contrary to a capitalization regime

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social security, Distributive justice, Principle of solidarity, Principle of contribution, Insurance mode

1 CONTEXTUALIZANDO A DISCUSSÃO E DELIMITANDO O OBJETO

O debate quanto a necessidade de realização de reformas – urgentes – no âmbito da seguridade social tem crescido nos últimos anos, em diversos países (como Brasil, Chile, Uruguai, Argentina, França, Espanha e Portugal), especialmente em relação ao acesso aos benefícios previdenciários. No centro dos debates verifica-se a mobilização de argumentos relacionados ao custeio e manutenção do sistema de seguridade, bem como da extensão da oferta e cobertura dos seus planos.

Assim, muito se argumenta que a seguridade social tenha se tornado um arranjo deficitário, na medida em que se arrecada menos do que se gasta com seus serviços e benefícios. Essa alegação, reforçada pela a mudança da composição demográfica e da pirâmide etária vem impondo sérios desafios aos países que ainda conservam alguma intenção em manter vivo um aparelho eficaz de realização do Estado de Bem-Estar Social.

A fim de demonstrar a viabilidade da preservação, ou a necessidade de reforma, desse sistema, uma série de estudos de natureza atuarial e macroeconômica vem sendo realizados com o intuito de demonstrar matematicamente como esses sistemas caminham para um colapso, ou como os governos poderiam explorar novas fontes de arrecadação que sirvam para a sua sustentação. Aliado a esse caldo de estudos produzidos com aparente rigor científico, temos também outros elementos como, a pressão popular, de representantes dos setores produtivos, e também de investidores (externos e internos), todos exigindo um compromisso político por parte dos governos vigentes. De toda forma, a solução para o impasse está longe de ser "puramente técnica".

Para além do debate com números, olhando para o mesmo problema, é possível erigir uma pesquisa que vá em direção à recuperação dos pressupostos éticos que inauguraram e justificaram a adoção de um sistema de seguridade social, nos moldes daquele observado até hoje no Brasil. Trata-se de um empreendimento investigativo que concilie o debate presente no campo das humanidades, bem como das ciências sociais aplicadas, notadamente o Direito e a Economia, como vistas a realizar uma reconstrução normativa dos elementos fundamentais de um modelo de seguridade social fundado nas ideias conjugadas de solidariedade e contributividade.

Nosso objetivo, portanto, é discutir os pressupostos filosóficos de um sistema de seguro social que privilegiaria a necessidade das pessoas independentemente da capacidade produtiva delas, tal como o sistema brasileiro. Ou seja, o intuito deste ensaio é demonstrar qual a concepção de justiça que subsidia um esquema de seguro social tal

qual o que se encontra sedimentado na Constituição Federal de 1988 e porque tal arranjo deve ser conservado como elemento essencial de um projeto de Estado de Bem-Estar Social.

Para isso, utilizaremos como principais evidências dois ideais que atuam na base da seguridade social, garantido o seu custeio e preservação, bem como os objetivos de redistribuir a renda e a riqueza concentradas naturalmente por consequência da adoção do modelo de produção capitalista. Trata-se dos princípios da solidariedade e da contributividade, que orientam a lógica de funcionamento dos três componentes do direito à seguridade social, quais sejam: o direito à saúde, o direito à previdência e o direito à assistência social.

Contudo, esses dois ideais, convertidos pelo direito em princípios normativos, se demonstram mais evidentes quando colocado em perspectiva comparada os benefícios oferecidos pela Previdência Social e pela Assistência Social, conforme ficará mais claro ao longo de nosso argumento. Deste modo, na análise da seguridade social concentraremos nossa atenção especialmente nesses dois componentes do tripé da Seguridade, simplesmente porque essa tensão não está tão manifesta assim em relação ao direito à saúde, especialmente após a opção política inconteste da Constituição de 1988, que produziu no imaginário coletivo nacional a impossibilidade de regredir em relação à um modelo de saúde que não seja pública, gratuita e universal.

Dessa forma, expondo o sistema de custeio e as bases filosóficas que fundamentam a divisão dos encargos e benefícios da previdência e da assistência social, esperamos lançar luz sobre a concepção ética que deve servir como fonte de preservação do sistema vigente.

2 SOLIDARIEDADE E CONTRIBUTIVIDADE NA DIVISÃO DO CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 dedica no seu titulo VIII, intitulado “Da Ordem Social”, a organização jurídica e normativa da seguridade social, que determina a base e o funcionamento desse sistema. Nesse sentido, esta seção pretende inicialmente apresentar, a partir de uma perspectiva dogmática, de que forma a seguridade social foi orçamentariamente organizada e garantida no texto constitucional, para posteriormente, identificar os seus pressupostos filosóficos, que ensejaram a sua constituição positiva.

O artigo 194 da Constituição Federal dem1988 (CF/88), em seu parágrafo único, prevê que a seguridade social deve ser organizada de acordo, entre outros objetivos, com o da "equidade na forma de participação no custeio" e da "diversidade da base de financiamento". De acordo com essa estrutura, o financiamento da seguridade deriva, basicamente, de uma coparticipação igualitária dos seguintes atores: o (*i*) Poder Público, por meio dos orçamentos da União, Estados e Municípios; (*ii*) e a sociedade, por meio de contribuições sociais devidas pelos empregadores e pelos trabalhadores[1].

Essa organização revela uma característica fundamental do custeio da seguridade social, a de que a base de seu financiamento está estruturada sobre contribuições, isto é, verdadeiras espécies tributárias, pagas pela sociedade e destinadas aos entes da federação para a manutenção desse sistema de segurança social. Em outras palavras, pode-se dizer que, a seguridade social é subsidiada por meio de uma estrutura tributária que incide sobre as forças econômicas e produtivas da sociedade.

A título de exemplo, o artigo 195 da CF/88, distribui o custeio da seguridade entre os trabalhadores e empregadores da seguinte forma: (1) para os empregadores, empresas e entidades equiparadas[2], a contribuição terá como base: (*a*) a folha de salário e demais rendimentos pagos aos trabalhadores; (*b*) a receita ou o faturamento frutos da produção comercializada; e (*c*) o lucro proveniente da atividade comercial; (2) já para os trabalhadores, e outros segurados da previdência social, a contribuição incidirá sobre a remuneração, fruto do trabalho realizado.

Da mesma forma, a participação dos entes federativos (União, Estados e Municípios), por meio de um orçamento público específico da seguridade social, também deriva de outros tributos, não vinculados, pagos pela sociedade e que constituem a receita desses próprios entes. Assim, em complemento ao texto constitucional, o artigo 11 da Lei nº 8.212/91 também prevê a mesma divisão de custeio, especificando que no âmbito federal, o orçamento da seguridade social será composto, dentre outras fontes, pelas receitas da União e das contribuições sociais pagas pelas empresas e empregadores, bem como pelos trabalhadores que exercem atividade remunerada.

[1]Além desses, prevê o artigo 195 da Constituição Federal que a Seguridade será financiada ainda pelas receitas dos concursos de prognósticos e pelos tributos incidentes sobre importações de bens e serviços provenientes do exterior.

[2]Segundo o parágrafo único, do artigo 15 da Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91), "equiparam-se a empresa, para os efeitos desta Lei, o contribuinte individual e a pessoa física na condição de proprietário ou dono de obra de construção civil, em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou a entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeiras".

Portanto, em síntese, temos que a seguridade social é mantida por meio de contribuições derivadas de diversas fontes, vinculadas ou não, e que devem obedecer, guardada as particularidades, aos princípios e pressupostos próprios do direito tributário.

Sobre essa organização tributária, utilizada para financiar um esquema de seguro social, tal qual o previsto em nosso texto constitucional, podemos observar então que a contributividade é uma característica marcante desse sistema, o que revela que os benefícios e serviços da seguridade social tem como contrapartida da sociedade o pagamento de tributos para o custeio dessa estrutura[3].

Nesse sentido, partindo para análise do artigo 201 da CF/88, verificamos que a previdência social, direito integrante da seguridade social, será organizada sob a forma de um regime geral, de caráter contributivo, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Isto importa dizer que, apenas terão acesso aos benefícios e serviços da previdência social os denominados "segurados" que, mediante contribuição "previdenciária", se tornarão filiados ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS[4].

Por se tratar de espécie tributária e a esta se aplicarem os princípios do direito tributário devemos considerar que a contributividade da previdência social deve obedecer ao princípio da capacidade contributiva, que embora esteja constitucionalmente disciplinado como um princípio aplicável aos impostos (outra espécie tributária), deve, por medida de justiça social, reger a definição das alíquotas das contribuições sociais também.

Logo, podemos ampliar a leitura do artigo 145, § 1º da CF/88 para interpretarmos também as contribuições que "terão caráter pessoal e serão graduadas segundo a capacidade econômica do contribuinte", sendo necessário, para esses fins, que sejam identificados "os rendimentos e as atividades econômicas dos contribuintes".

---

[3]Nesse sentido, o § 5º, do artigo 195 da Constituição dispõe que "nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total".

[4]Importante destacar que os denominados segurados especiais, trabalhadores rurais, extrativistas vegetais e pescadores artesanais, que trabalhem predominantemente em regime de economia familiar (nos termos do inciso VII, do artigo 11 da Lei 8.213/91), não tem a obrigatoriedade de verter contribuições previdenciárias ao Regimes Geral da Previdência Social, caso não comercializem os resultados da sua produção, conforme se depreende da leitura do § 8º, do artigo 195 da Constituição, e ainda assim serão filiados obrigatórios do RGPS. Trata-se, portanto, de uma exceção a obrigatoriedade de contribuição, mas que não altera o caráter contributivo da previdência, tendo em vista que esta obrigação persiste caso haja comercialização da produção. Na verdade, essas especificidades da contribuição do segurado especial apenas reforçam a forma como a contributividade deve ser corretamente interpretada face a outros princípios normativos e à concepção de justiça distributiva que adotamos, os quais que serão melhor abordados mais adiante.

Em respeito ao princípio da capacidade contributiva, o artigo 20 da Lei 8.212/91 estipula que as alíquotas das contribuições sociais dos segurados "empregado", "empregado doméstico" e "trabalhador avulso" serão de 8%, 9% e 11%, progredindo de acordo com o valor do salário-de-contribuição.

Por sua vez, os segurados "contribuinte individual" e "facultativo" podem contribuir com alíquotas que variam de 20%, 11% ou 5%, de acordo com o tipo de atividade que desenvolvem e proporcional às opções de uma cobertura integral ou reduzida da previdência[5]. Assim, esses segurados devem contribuir com 20% do salário-de-contribuição para terem acesso integral aos benefícios da previdência social, mas podem optar por contribuir com as alíquotas reduzidas de 5% ou 11%, nos casos em que se tratarem de "contribuinte individual" que trabalhe por conta própria, "microempreendedor", ou de "segurado facultativo" que não possua renda própria e que se dedique exclusivamente a atividades domésticas, ocasião na qual serão excluídos do direito ao recebimento do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

Os segurados especiais apenas serão obrigados a verter contribuições ao Regime Geral da Previdência Social, caso comercializem a sua produção, hipótese na qual incidirá a alíquota de 2,1% sobre a receita bruta da venda. Em contrapartida, as empresas em geral devem realizar contribuições sociais no importe de 20% sobre a folha de pagamento de seus empregados, ou sobre a remuneração devida aos seus prestadores de serviços, pessoas naturais[6]. Além disso, devem contribuir também com 2% sobre a receita bruta de sua produção, e com 10% incidentes sobre o lucro líquido. Já os empregadores domésticos deverão contribuir com 8,8% sobre o salário-de-contribuição de seus empregados.

A exposição desses diferentes percentuais e faixas de remuneração revela o caráter proporcional da contributividade, que se amolda de acordo com a capacidade que cada contribuinte, trabalhadores e empregadores detém para custear o regime de previdência social. Trata-se de regra de isonomia, que onera de forma proporcional aqueles que mais possuem condições materiais em contribuir para o regime, ao passo que busca desonerar ou reduzir o peso dos tributos daqueles que menos condições possuem. É por isso que,

[5]A respeito dessas regras, vide o artigo 21 da Lei 8.212/91.
[6]Além da previsão da alíquota de 20% para as empresas em geral, existem ainda uma série de outras regras específicas que podem majorar ou alterar a alíquota da contribuição social a depender do ramo da atividade da empresa, ou do empregador equiparado, e do risco da atividade explorada. Para uma compreensão mais detalhada dessas regras, vide o artigo 22 da Lei nº 8.212/91

em linhas gerais, os trabalhadores contribuem com percentuais inferiores aos dos empregadores.

No tocante a assistência social, de maneira diversa do que verificamos para a previdência, o artigo 203 da CF/88 define que é um direito devido "a quem dele necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social". Logo, para acessar os serviços e benefícios da assistência social, a realização de contribuições sociais não constitui critério de concessão. Contudo, este fato não implica dizer que, para a manutenção e financiamento deste direito, as contribuições sejam prescindíveis. O contrário, o custeio da seguridade social por meio das contribuições sociais será fundamental para a garantia do direito à assistência social.

Nesse sentido, como os beneficiários da assistência social não realizam contribuições, esse direito acaba sendo garantido pelas mesmas fontes de custeio que garantem também o sustento da previdência social. É por isso que o artigo 204 da CF/88 estabelece que "as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes". Trata-se, de uma espécie de solidariedade, na qual os sujeitos que realizam e exploram atividades produtivas, trabalhadores e empregadores, colaboram para a manutenção de uma rede de benefícios e serviços sociais destinados aos que não se encontram em condições de prover o próprio sustento com a força de seu trabalho.

É o caso, por exemplo, do chamado BPC (Benefício de Prestação Continuada), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que garante o pagamento do valor de um salário mínimo mensal aos idosos, com mais de 65 anos de idade, e às pessoas com deficiência que "comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família", conforme previsto no artigo 20 da referida Lei.

No caso específico da assistência social, observa-se a mudança do paradigma contributivo para uma postura solidária. A solidariedade é característica marcante da seguridade social, pois possibilita que os necessitados possam suprir-se com algum nível material de subsistência sem realizar contribuições, ao passo que os recursos que garantem tal medida provenham da riqueza dos que podem contribuir com a força de seu labor e produção. Logo, afasta-se a ideia de que a assistência social se constitui em medida de caridade, posto que se trata de política social vinculada pelo texto constitucional e, portanto, compulsória.

Tal como afirmamos anteriormente para o princípio da contributividade da previdência social, a solidariedade da assistência social também corresponde ao ideal

estabelecido pelo princípio da capacidade contributiva. Se quem possui menos contribui com menos, e quem possui mais contribui com mais, quem quase nada possui com nada contribuirá.

Conforme veremos na seção a seguir, e defenderemos ao longo deste trabalho, ambas as características abordadas até aqui, contributividade e solidariedade, bem como a noção de adequação à capacidade contributiva, são tributárias de uma tradição filosófica que descreve a sociedade como um empreendimento cooperativo, fundado em princípios de justiça que defendem a ideia de que o Estado deve dispensar tratamento igualitário a todos os indivíduos, com a finalidade de prover suas necessidades básicas.

3 A CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA SEGUNDO O LIBERALISMO IGUALITÁRIO

Ao longo do texto constitucional podemos observar, em diversas passagens, menções relativas à ideia de igualdade e de justiça. Esses dois valores políticos relacionam-se de maneira bastante imbricada e juntos compõe o que podemos denominar de justiça distributiva. Esta concepção de justiça, encontra-se consagrada na CF/88, especialmente nos incisos I, III e IV, de seu artigo 3º, ao estabelecer que são objetivos da República, entre outros, a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais, e a "promoção do bem de todos, sem preconceito de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Conforme nosso entendimento, essa previsão constitucional que direciona o Estado e toda a sociedade à promoção do bem comum, sem discriminações injustificáveis e negativas, e que estabelece como meta a construção de uma sociedade justa e igual, é o que nos dá motivos suficientes para acreditar que houve uma opção por parte do Estado brasileiro em optar por um modelo de justiça distributiva que aqui será analisado.

Segundo o conceito moderno desse ideal de justiça, conforme retrata Samuel Fleischacker (2006, p. 11), "invoca-se o Estado para garantir que a propriedade seja distribuída por toda a sociedade de modo que todas as pessoas possam se suprir com um certo nível de recursos materiais". A distribuição igualitária da propriedade, a que se refere o autor, deve ser compreendida não apenas estritamente com relação aos bens materiais dos quais podemos nos apropriar, mas sim de forma ampla, a fim de que abranja também os direitos fundamentais como o trabalho, a educação, a saúde, a moradia, entre

outros. Esses direitos fundamentais geram a garantia de acesso a recursos que são escassos e extremamente valiosos para a preservação da dignidade humana e devem ser bem administrados.

Aristóteles demonstrou sua preocupação de como a justiça deveria lidar com questões de distribuição do "status político", segundo o "status moral e social", o que em última medida corresponde a alguma noção de mérito. Logo, a noção de seguridade social brasileira certamente não decorre do ideal aristotélico de igualdade, mas sim de uma concepção mais contemporânea de justiça distributiva, que nasce a partir da noção de que todos os indivíduos devem ter acesso a determinados recursos básicos que possam suprir suas necessidades.

Conforme esclarece Fleischacker (2006, p. 12), o ideal de justiça aristotélico, baseado no merecimento, deu lugar ao ideal igualitário que se amolda às necessidades dos indivíduos, sendo que, hoje, a justiça distributiva é discutida especialmente a partir das seguintes premissas básicas:

> 1. Cada indivíduo, e não somente sociedades ou a espécie humana como um todo, tem um bem que merece respeito, e aos indivíduos são devidos certos direitos e proteções com vistas à busca daquele bem;
> 2. Alguma parcela de bens materiais faz parte do que é devido a cada indivíduo, parte dos direitos e proteções que todos merecem;
> 3. O fato de que cada indivíduo mereça isso pode ser justificado racionalmente, em termos puramente seculares;
> 4. A distribuição dessa parcela de bens é praticável: tentar conscientemente realizar essa tarefa não é um projeto absurdo nem é algo que, como ocorreria caso se tentasse tornar a amizade algo compulsório, solaparia o próprio objetivo que se tenta alcançar; e
> 5. Compete ao Estado, e não somente a indivíduos ou organizações privadas, garantir que tal distribuição seja realizada.

Note que o verbo "merecer" uma distribuição justa dos bens disponíveis assume um novo valor semântico, pois agora relaciona-se com a ideia de que o critério igualitário consiste no simples fato de que certos recursos são importantes para suprir as necessidades básicas dos seres humanos e, portanto, em um sentido mais restrito, podem atuar de modo a preservar a dignidade humana. Em outras palavras, como afirma Fleischacker (2006, p. 12), trata-se da noção de que "alguma distribuição de bens é devida a todos os seres humanos, em virtude apenas de serem humanos" e, portanto, dotados de dignidade.

Essas premissas começaram a ser construídas com base nas teorias liberais clássicas de filósofos como Adam Smith, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, e mais recentemente receberam a importante contribuição da teoria desenvolvida por John Rawls, em sua obra intitulada "Uma teoria da justiça", de 1971.

Em sua principal obra, Rawls aborda a maneira como uma concepção de justiça pode servir para uma distribuição justa dos bens existentes na sociedade, bem como os advindos da cooperação social, baseando-se em dois valores políticos: a liberdade e a igualdade. A intenção do autor consiste em um projeto de refutação das bases de uma noção utilitarista de justiça. Rawls (2008, p. 27) descreve há um bem supremo desejado pelos indivíduos, e que pode ser descrito como a felicidade ou a satisfação dos desejos, passando este bem a ser atribuído também ao desejo coletivo da sociedade.

Se é correto afirmar que um indivíduo, isoladamente considerado, julga o que é certo para sua vida, ponderando a respeito da realização de seus desejos, em contraste com as perdas que poderá sofrer, assim também deveria agir a sociedade. Logo, se os indivíduos fazem sacrifícios pessoais em determinados momentos, pensando em um saldo maior de satisfação de seus desejos em um momento posterior, assim também deveria agir a sociedade (RAWLS, 2006. p. 28). Dessa forma, baseado no princípio da utilidade[7], a sociedade, assim como o indivíduo, deve sempre agir em busca da máxima satisfação do bem-estar.

Assim, segundo o utilitarismo, alcançada a soma máxima da felicidade ou satisfação dos desejos da coletividade, mesmo que para isso seja imperioso sacrificar as necessidades de uma minoria, o ideal de justiça terá alcançado sua correta medida. Assim, os utilitaristas parecem não reconhecer os interesses individuais conflitantes dos cidadãos, especialmente quando estes representem uma diminuição do saldo líquido de satisfação da maioria da sociedade.

Nesse sentido, observa-se que a lógica utilitarista é de ordem teleológica, pois primeiramente define o que é o "bem"[8], e depois concebe o "justo" como aquilo que maximiza o bem-estar. O que significa dizer que a justiça está a serviço da realização daquilo que se elegeu como "bem" ou, em outras palavras, os fins eleitos pela sociedade determinam o que é justo ou não.

De maneira prática, para o objeto que estamos analisando neste artigo, somos levados a crer que, em uma sociedade em que se adota o ideal utilitarista, um esquema de seguridade social que garanta as condições sociais mínimas de subsistência para os idosos

[7]Segundo esclarece Jeremy Bentham (1979. p. 15), um dos maiores expoentes da corrente utilitarista: "Entendemos o princípio segundo o qual toda ação, qualquer que seja, deve ser aprovada ou rejeitada em função de sua tendência de aumentar ou reduzir o bem-estar das partes afetadas pela ação. (...) Designamos por utilidade a tendência de alguma coisa em alcançar o bem-estar, o bem, o belo, a felicidade, as vantagens, etc".

[8]O "bem" deve ser lido como o objetivo traçado, a concepção do que queremos e o que almejamos, ou melhor dizendo, aquilo que definimos como a "vida boa" ou o "bem estar".

e as pessoas com deficiência, por exemplo, dificilmente poderia ser justificado com base no princípio da utilidade. Isto porque, provavelmente, os cidadãos com essas características acima descritas seriam considerados como empecilhos para o desenvolvimento da comunidade e, portanto, investir recursos escassos para promover o bem-estar dessas pessoas dificilmente seria uma escolha feita por uma sociedade utilitarista, na medida em que o cálculo do princípio da utilidade provavelmente alcançaria um saldo maior caso os recursos fossem investidos no bem-estar da parcela "economicamente produtiva" da população.

Ao propor uma forma alternativa de relação entre o "justo" e o "bem", de maneira diversa daquela proposta pelo utilitarismo, Rawls sugere que a concepção de bem não deve subordinar uma concepção de justiça, e muito menos ser imposta pelo Estado ou pela maioria da sociedade aos demais indivíduos. Ao contrário disto, o autor defende uma teoria deontológica, ou seja, que uma concepção de justiça preceda a concepção de bem, a fim de que haja o respeito ao pluralismo moral dos indivíduos, na medida em que o Estado deve ser neutro em relação à concepção de bem que esses indivíduos venham a possuir.

Rawls parte do pressuposto de que as sociedades podem ser consideradas como um empreendimento cooperativo, no qual a reunião dos indivíduos se deve pela mera constatação de que a vida isolada não produz os mesmos benefícios que a vida em sociedade. Contudo, os indivíduos em sociedade vivem um dilema conflituoso, pois ao mesmo tempo em que possuem um interesse comum (de empreendimento cooperativo), possuem também preferências diversas uns dos outros, além de almejarem uma parcela maior dos benefícios produzidos por essa cooperação para atingirem seus objetivos.

Diante desse cenário, verifica-se a necessidade de princípios de justiça capazes de atuar na estrutura básica da sociedade (composta por aquilo que o autor denomina de "principais instituições sociais") de modo a promover a distribuição apropriada dos benefícios e dos encargos da cooperação social, bem como dos direitos e deveres fundamentais. A estrutura básica da sociedade é o que possibilita que os indivíduos tracem seus planos de vida, pois ela "contém várias posições sociais e (...) as pessoas nascidas em condições diferentes têm expectativas diferentes de vida, determinadas, em parte, tanto pelo sistema político quanto pelas circunstâncias econômicas e sociais" (RAWLS, 2008, p. 8). Assim, os princípios de justiça devem atuar diretamente nessa estrutura básica da sociedade, a fim de que possibilitem a distribuição justa dos bens de forma que as pessoas possam planejar e executar seus planos de vida.

Estes princípios devem ser públicos e possuir algum grau de consenso, além de serem capazes de promover a coordenação entre os planos de vida dos indivíduos, de forma eficiente e compatível com o ideal de justiça, e que as práticas sociais com base nesses princípios sejam regulares e estáveis. Ademais, Rawls refere-se a um tipo de sociedade bem ordenada, onde as pessoas cumprem e zelam pelos princípios de justiça.

Para se chegar a um consenso sobre quais princípios de justiça seriam escolhidos, Rawls elabora como justificativa racional um cenário hipotético denominado de "posição original", o qual corresponderia ao estado de natureza nas teorias contratualistas mais populares. Na posição original, pessoas racionais, igualmente livres, em condição de equidade, cobertas por um véu de ignorância, mutuamente desinteressadas (ou seja, que não possuem interesses nos interesses alheios), mas apenas interessados em promover seus próprios interesses, chegariam a princípios de justiça diversos daquele do utilitarismo.

Isso se deve ao fato de que, sob o véu da ignorância, as pessoas não conhecem seus "lugares na sociedade, sua classe ou seu status social, e ninguém conhece sua sorte na distribuição dos recursos e das habilidades naturais, sua inteligência, força e coisas do gênero" (RAWLS, 2008, p. 15). Por essa razão, não escolheriam princípios que viessem majorar a sua falta de sorte ou infortúnio, se acaso pertencessem a uma classe desfavorecida ou possuíssem poucos talentos. Trata-se de um artifício que visa garantir a imparcialidade na escolha de princípios de justiça que sejam, de alguma forma, favoráveis a todos os indivíduos[9].

Logo, para Rawls (2008, p. 376), o mais plausível seria que, na posição original, as pessoas escolhessem duas espécies de princípio que pudessem salvaguardar os ideais políticos mais caros para o alcance de seus planos de vida. Esses princípios devem estar organizados em ordem lexical, de forma que as liberdades básicas precedam o princípio que regula as desigualdades econômicas e sociais.

O primeiro princípio estabelece que as liberdades fundamentais devem ser iguais. Rawls (2008, p. 74) enumera que as liberdades fundamentais são basicamente "a liberdade política; a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e

[9]É que, como explica Rawls (2008, p. 22), se os indivíduos que participam da escolha dos princípios têm acesso a determinadas informações pessoais, é bem provável que escolham princípios que lhes favoreçam, em prejuízo dos demais indivíduos. Diz o autor que: "Por exemplo, se determinado homem soubesse que era rico, poderia achar razoável defender o princípio de que os diversos impostos em favor do bem-estar social fossem considerados injustos; se ele soubesse que era pobre, seria bem provável que propusesse o princípio oposto".

pensamento; a liberdade individual; e o direito à propriedade pessoal e a proteção contra prisão e detenção arbitrárias, segundo o conceito de Estado de Direito". Essas liberdades só podem ser restringidas em nome do sistema total de liberdade compartilhado por todos os indivíduos. Já o segundo princípio, dividido em dois subprincípios (o princípio da diferença e o princípio da igualdade de oportunidades), prevê que as desigualdades decorrentes de renda e riqueza, bem como aquelas decorrentes de cargos de autoridades e de atribuição de responsabilidades, devem ser controladas, mantendo-se abertos os cargos a todos os indivíduos que queiram a eles concorrer e, dentro desses limites, as desigualdades sociais e econômicas só são admitidas se, de algum modo, beneficiam a todos os indivíduos, e especialmente àqueles que se encontram em pior situação.

Dessa forma, os princípios de justiça, que se aplicam à estrutura básica da sociedade, requerem que a distribuição dos bens sociais, aqui considerados apenas os "bens primários"[10], ocorra de maneira universal, ou seja, a todos os indivíduos igualmente ou, em igualdade de oportunidades, e que deve ser realizada por meio das instituições sociais mais importantes, o que inclui a atuação Estatal.

Rawls (2008, p. 342-343) acredita que a justiça distributiva precisa contar com o apoio de instituições de fundo para dar aplicabilidade aos dois princípios de justiça. Essas instituições podem ser identificadas como parte de uma estrutura do Estado que tem como objetivo preservar a igualdade entre os indivíduos e garantir as liberdades democráticas. Assim, o autor divide o Estado em quatro setores: (*i*) o setor de alocação, responsável por manter o mercado (sistema de preços) competitivo e impedir a formação de monopólios; (*ii*) o setor de estabilização, que deve manter o mercado de trabalho acessível e garantir a oferta de créditos aos indivíduos; (*iii*) o setor de transferências, responsável pela proteção de um mínimo social, que leve em consideração as necessidades dos indivíduos, em face das contingências da vida e do mercado; e, por fim, o setor de (*iv*) de distribuição, responsável pela preservação de um nível razoável de igualdade das parcelas distributivas, o que será feito basicamente por meio da tributação e da regulação sobre a propriedade (RAWLS, p. 343-345).

[10]Rawls afirma que os bens primários são os bens fundamentais necessários à perseguição de um objetivo de vida (ou daquilo que o autor denomina de plano racional de vida), e que podem ser descritos como direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza, e o auto-respeito. Fazendo um paralelo, podemos atribuir aos bens primários o mesmo significado que se confere, em termos jurídicos, aos direitos fundamentais. Estes são os direitos mais básicos, o que configura um mínimo de direitos que um indivíduo pode possuir para viver uma vida digna. Conforme acreditamos, o direito à seguridade social encontra-se nesse patamar, e por meio dele os indivíduos podem perseguir seus planos de vida.

Como podemos ver, os dois últimos setores correspondem a arranjos de instituições muito semelhantes a que observamos no nosso sistema de seguridade social. Enquanto que o setor de transferências seria a própria seguridade em si, responsável pela proteção das condições sociais mínimas para uma vida digna, o setor de distribuição representa a forma de custeio da seguridade social, por meio de tributos cobrados proporcionalmente a capacidade dos indivíduos, tal como preconiza o princípio da diferença.

Sobre esse setor, Rawls (2008, p. 346-347) sentencia que ele tem a "finalidade de arrecadar a receita exigida pela justiça", ou seja, os "recursos sociais devem ser destinados ao Estado, para que possa fornecer os bens públicos e realizar as transferências necessárias para atender ao princípio da diferença.

A ideia de que tais princípios e arranjos institucionais possibilitam e justificam a criação de um sistema de seguros capaz de, por meio da tributação proporcional a capacidade contributiva, controlar, de maneira inclusive a reduzir, as desigualdades sociais, realizando verdadeira redistribuição das riquezas acumuladas, e prover a proteção dos indivíduos contra as contingências oriundas da falta de sorte ou talentos, e da agressividade do mercado, suprindo-lhes as necessidades básicas para poderem perseguir seus planos de vida.

4 RONALD DWORKIN E O MODELO DE SEGUROS

De maneira semelhante a Rawls, Ronald Dworkin também defende um modelo de justiça distributiva que leve em consideração a prioridade o justo sobre o bem e que conceda aos indivíduos um tratamento substancialmente igualitário, na medida em que julga ser dever do Estado tratar a todos indivíduos com igual respeito e consideração. Em uma de suas obras mais importantes, intitulada "A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade", Dworkin se propõe a discutir a respeito das diversas teorias da igualdade, sob a ótica do liberalismo igualitário, propondo ajustes e novos arranjos à teoria da justiça de John Rawls, e culminando na sua própria teoria de igualdade distributiva, denominada de "igualdade de recursos".

O autor inicia sua obra reafirmando a importância da igualdade no discurso político e como forma de legitimidade para qualquer Governo que aspire ser democrático, dizendo que só é capaz de reivindicar legitimidade o Estado que demonstre igual consideração pela vida de todos os seus cidadãos. Assim, a igual consideração representa

a virtude soberana da comunidade política. Esta forma de igualdade abstrata é o primeiro passo, e é o que une, de certa forma, boa parte das teorias políticas que tratam sobre a melhor forma de atuação dos Estados na distribuição dos produtos e riquezas existentes e advindos do trabalho da comunidade. Dworkin, portanto, crê que existe um certo consenso em torno de uma igualdade abstrata, a respeito da qual as mais diversas teorias políticas buscam desenvolver[11].

Assim, a igualdade de consideração, como uma forma abstrata do valor da igualdade é, portanto, o pressuposto primário da teoria da igualdade de recursos, a qual, ao juízo do próprio Ronald Dworkin, é a que melhor traduz e extrai a interpretação mais correta e justa desta igualdade abstrata, representando uma forma de igualdade material pela qual o Governo deve pautar sua atuação.

Dworkin se afasta da teoria *rawlsiana*, por não fundar sua teoria em um consenso ou em uma espécie de contrato social no qual se excluem os valores éticos da moralidade política e se escondem informações dos indivíduos através de um véu de ignorância. Ao contrário, busca a justificação de seu modelo de igualdade em uma outra ilustração hipotética, fundada no sistema de mercado, e que, como veremos, deixa os indivíduos obterem e conhecerem suas características e informações pessoais mais importantes para que possam fazer escolhas conscientes. Este fato é fundamental para que o autor possa introduzir uma peculiaridade importante em sua obra, a qual podemos denominar de "princípio da responsabilidade". Em síntese, a ideia é reforçar que as escolhas livres e conscientes dos indivíduos pelos seus planos de vida possibilitem vinculá-los aos resultados obtidos.

O autor acredita que é necessário separar a igualdade em dois níveis. Uma teoria igualitária deve situar-se em defesa de: (*i*) igualar somente as circunstâncias (é o que a igualdade de recursos irá defender); ou (*ii*) igualar também as dotações (o que será refutado com base nas críticas à igualdade de bem-estar). Essa divisão nos leva então a refletir se devemos igualar os meios ou devemos buscar uma igualdade final de satisfação ou êxitos. Estes são dois projetos completamente diferentes.

Nesse sentido, Dworkin (2011, p. 11) define a igualdade de bem-estar como "o esquema distributivo [que] trata as pessoas como iguais quando distribui ou transfere

[11]É o que constata também Kymlicka (2006, p. 5), ao afirmar que "as teorias igualitárias requerem que o Governo trate seus cidadãos com igual consideração; cada cidadão tem direito a interesse e respeito iguais. Esta noção mais básica de igualdade é encontrada tanto no libertarismo de Nozick, como no comunismo de Marx".

recursos entre elas até que nenhuma transferência adicional possa deixá-las mais iguais em bem-estar". Já a igualdade de recursos será definida pelo filósofo como aquela que "trata [as pessoas] como iguais quando distribui ou transfere [os recursos] de modo que nenhuma transferência adicional possa deixar mais iguais as suas parcelas do total de recursos" (DWORKIN, 2011, p. 4).

Em síntese, a igualdade de bem-estar não é uma concepção plausível de igualdade distributiva porque é sensível às preferências por gostos dispendiosos, não sendo justo que as demais pessoas devam ter seus recursos diminuídos para cobrir as preferências pessoais de outros indivíduos. Isso justifica a afirmação de Gargarella (2008, p. 65) que, ao referir-se ao liberalismo de Ronald Dworkin, afirma "[que] o Estado igualitário não poderá ser obrigado a arcar com os 'gostos caros' de quem tenha cultivado esse tipo de preferência".

Nesse ponto compartilhamos da análise de Kymlica (2006, p. 98), ao sentenciar que "Dworkin aceita o objetivo de ser 'sensível à ambição' e 'insensível à dotação'". Mas, primeiro, veremos como o filósofo norte-americano lida com a questão das ambições individuais.

Para levar em conta as ambições das pessoas e distribuir os recursos de maneira igual, Dworkin elabora uma situação hipotética diferente daquela elaborada por Rawls, na qual imigrantes vão parar em uma ilha deserta e, deparando-se com tal situação, devem decidir qual a maneira mais justa de distribuir todos os recursos (abundantes) existentes naquela ilha. O método eleito é um leilão que ocorrerá em um sistema de mercado, em que todos os imigrantes poderão participar com uma quantidade igual de "moedas" (conchas), podendo fazer os seus lances livremente e, portanto, adquirindo os recursos disponíveis, conforme os seus planos de vida.

Ao final do leilão, todos possuiriam um quinhão de recursos, adquiridos conforme suas próprias metas para uma vida boa, e então o leilão se sujeitaria a um teste, denominado pelo autor de "teste da cobiça". Segundo o teste da cobiça, depois de terminado o leilão, se a divisão for realmente igualitária, ninguém desejará possuir o quinhão de recursos de outrem (DWORKIN, 2011, p. 81). Caso o desejasse, poderia ter feito um lance e adquirido o recurso, quando da fase do leilão.

Por recursos, o autor entende que são tudo o que os indivíduos possuam privadamente e que possam ser trocados ou transferidos. Nesse sentido, Dworkin classifica os recursos em pessoais e impessoais. Os recursos pessoais são as dotações e as características inatas de cada indivíduo, sob as quais não possuímos controle. Estes

estarão fora do leilão, pois não podem ser distribuídos e nem transferidos. Já os recursos impessoais são os bens e as coisas materiais (ou não) que estão disponíveis na ilha, e que serão leiloadas. Aqui incluímos, assim como quando nos referimos aos bens primários de Rawls, que os recursos devem ser compreendidos também como direitos fundamentais.

Contudo, após o leilão e o teste da cobiça garantirem uma distribuição igualitária dos recursos disponíveis, surgem os primeiros problemas referentes à manutenção da igualdade. Sim, isto porque, após os recursos serem distribuídos, e tendo como base o próprio princípio da responsabilidade especial, as pessoas tornam-se responsáveis pelo destino e o uso destes recursos iniciais na persecução de uma vida boa.

Nesse sentido, importante destacar a crítica feita por Amartya Sen (2008, p. 60), de que as teorias que se baseiam na distribuição dos meios para se alcançar a liberdade ou o bem-estar (entre as quais estariam as teorias de Rawls e Dworkin). Isso porque, como ressalta Sen, essas teorias apresentam um problema referente à conversão dos recursos ou bens primários em bem-estar. Uma pessoa com uma enfermidade e que, portanto, não possui a mesma predisposição para converter os recursos em bem-estar que outra pessoa plenamente saudável, estaria em desvantagem, ainda que possuíssem o mesmo quinhão. Após decorridos alguns anos, a pessoa enferma poderia ter gasto todos os seus recursos iniciais com tratamentos e medicamentos que lhe diminuíssem o sofrimento causado pela doença, ao passo que a pessoa saldável poderia ter investido seus recursos em atividades que lhe multiplicassem seus recursos iniciais, prosperando sua riqueza.

O que assegura à pessoa com enfermidade que, ao chegar nesta situação, não fique sem nada é o sistema de seguros desenvolvido por Dworkin. Importante ressaltar que, para o liberalismo igualitário, e isso é marcante tanto em Rawls quanto na obra de Dworkin, aos indivíduos é garantido um mínimo de recursos fundamentais com os quais possam contar para perseguir seus planos de vida. Sendo assim, respeita-se a máxima de que ninguém pode ficar sem nada, e ninguém pode possuir tudo, por conta, principalmente, do sistema de tributação e de redistribuição da riqueza.

Assim, as contingências dos talentos e da sorte bruta (resultado de situações arbitrárias) ou por opção (resultado de nossas escolhas voluntárias), poderão ser compensadas através de um sistema de seguros facultativos ou compulsórios, e da tributação.

Acreditando que a pessoa pode sofrer de má sorte ou pela falta de talentos e, portanto, perder sua casa em um incêndio, ser acometida por uma doença incurável, ou escolher dedicar-se a uma profissão para a qual não possui qualquer aptidão, seria

colocada à disposição dos indivíduos, no momento do leilão, a possibilidade de adquirir um seguro contra os infortúnios da vida. Note-se que o seguro é uma medida que protege os indivíduos não apenas contra circunstâncias arbitrárias, mas também contra as escolhas ruins que tomariam ao longo da vida[12].

Contudo, diante da hipótese de que algumas pessoas poderiam optar por não adquirir um seguro, por julgarem que a possibilidade de serem acometidas por um desses infortúnios anteriormente expostos é muito pequena, preferindo se arriscar a sofrê-los, em vez de gastar suas "conchas" com referida proteção; considerando a tentação de que, ao deixar de adquirir o seguro, essas pessoas poderiam investir suas "conchas" economizadas em outros recursos que julgassem mais importantes, Dworkin defende a existência de um seguro obrigatório mínimo, fundado em razões paternalistas[13]. Tais seguros podem ser custeados por um esquema de tributação, o qual obedecerá a regra da capacidade contributiva.

Isso, ao juízo do próprio autor, é o que torna a teoria da igualdade de recursos diferente das chamadas teorias de "ponto de partida", como o autor classifica a teoria de Rawls, ou das de "linha de chegada", como classifica as teorias de bem-estar, pois a igualdade de recursos busca igualar os meios, com uma distribuição igualitária inicial, mas promovendo ajustes para as desigualdades geradas ao longo do percurso.

Diante dessa exposição, subentende-se que, embora Dworkin seja insensível às dotações e tente igualar ao máximo apenas as circunstâncias que cercam a vida das pessoas, notamos uma nítida inquietação com desigualdades arbitrárias, as quais não podem ser moralmente aceitas. Neste ponto, Dworkin busca refutar e responder às críticas

[12]Em curiosa analogia com a fábula de Esopo, que narra a história de uma formiga laboriosa e de uma cigarra indolente, Motta Ferraz (2007) analisa a teoria de Ronald Dworkin como uma teoria capaz de justificar as desigualdades oriundas das escolhas, e não das circunstâncias. Ao passo que complementamos essa constatação afirmando também que, considerando que os recursos devem ser lidos como direitos fundamentais, a teoria de Dworkin é capaz de responder também porque, durante o "inverno mortal", a formiga tem o dever de colaborar para que a cigarra não fique sem o mínimo necessário para sobreviver, conforme se impõe um sistema de seguro obrigatório custeado pela tributação daqueles que podem arcar com esses custos.

[13]Conforme esclarece Motta Ferraz (2007, p. 252): "Se o seguro, nos termos justos estipulados por Dworkin, fosse disponível no mundo real, aqueles que não escolhessem adquiri-lo não teriam direito a nenhuma indenização no evento de o risco se concretizar. No caso da saúde, não teriam direito nem mesmo a cuidados de emergência, o que parece a muitos moralmente injustificado. Dworkin se defende dizendo que tal situação (a disponibilidade do seguro em condições justas no mundo real) é extremamente improvável, mas que, mesmo que não fosse, haveria bons motivos para impor o seguro como obrigatório. Tais motivos são o paternalismo e a diminuição dos custos sociais. Como no caso da obrigatoriedade do cinto de segurança, é por vezes necessário que se proteja o indivíduo de escolhas equivocadas, e que se proteja a sociedade de custos com os quais terá de arcar de qualquer modo em decorrência dessas escolhas".

feitas por Amartya Sen às teorias que se baseiam em igualdade de meios para o bem-estar por meio de seu esquema de seguro. Indolente

Ainda que a teoria de Dworkin se mostre insensível, até certo ponto, às dotações naturais, isto não significa a exclusão da igual consideração das pessoas com deficiência, por exemplo. Note-se que, segundo esta visão, embora se tenha a consciência de que as pessoas com deficiência podem não possuir a mesma predisposição para alcançar seus planos de vida, não se busca igualá-las em bem-estar, mas sim em recursos, os quais poderão ser utilizados para este objetivo. É importante ressaltar nesta afirmação o reconhecimento de que os recursos pessoais são fundamentais como instrumentos para se alcançarem os planos de vida e, portanto, devem ser considerados numa análise compensatória. Dentre estes recursos pessoais, o autor cita as faculdades físicas e mentais.

Dessa forma, Dworkin (2011, p. 101) ensina que:

> Quem nasce com uma deficiência grave encara a vida com menos recursos, nesse aspecto, do que os outros, conforme admitimos. Essa circunstância justifica a compensação, em um esquema dedicado à igualdade de recursos, e embora o mercado hipotético de seguros não restabeleça o equilíbrio – nada pode fazê-lo – procura remediar um aspecto da justiça importante.

Trata-se, portanto, de um mecanismo de correção das desigualdades decorrentes, especialmente, das contingências da vida. O seguro hipotético age da mesma forma como a seguridade social. Para os que contratam o seguro facultativo, aqui compreendido como a previdência social, há cobertura em face da doença, da invalidez, da velhice, da morte, do desemprego involuntário e da reclusão, protegendo-se ainda a maternidade e a gestante.

Já para os que não contratarem o seguro facultativo, especialmente em razão da falta de condições materiais para pagar o prêmio, impõe-se a contratação de um seguro obrigatório, o qual será custeado pelo restante da população que possui condições financeiras, por meio de uma tributação proporcional a capacidade de cada contribuinte, tal qual o nosso modelo de assistência social. Nesse sentido, diante da impossibilidade material de contratar o Regime Geral da Previdência Social, os idosos com mais de 65 anos e as pessoas com deficiência que não possam garantir a própria subsistência, ou tê-la provida pela família, receberão cobertura contra os riscos sociais da ausência de uma remuneração.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da compreensão da concepção de justiça que apresentamos nas páginas anteriores, fica mais claro observar como a tributação e um esquema de seguro social se fazem tão importante para um Estado que adote como objetivos centrais a redistribuição da riqueza e a redução das desigualdades sociais e econômicas.

Considerando que a noção de justiça distributiva segundo a visão liberal igualitária, nos moldes das teorias de John Rawls e Ronald Dworkin, consegue oferecer o suporte teórico-filosófico capaz de sustentar, com base na tributação e na necessidade de satisfação de um mínimo social fundamental para a preservação da dignidade, um sistema de seguridade social tal qual o que se encontra descrito em nossa Constituição Federal de 1988, qualquer mudança nas regras do jogo deve levar em consideração também as possíveis violações ou mutações que uma reforma pode provocar na concepção de justiça que sustenta tal sistema.

Avaliando dessa forma, nos parece caro observar quais propostas de reforma podem implicar em contrariedade a esse ideal de justiça distributiva que fundamenta a seguridade social. Se consideramos que tal noção de justiça justifica a existência dos princípios da contributividade e da solidariedade, bem como do princípio da capacidade contributiva, qualquer ataque que esses institutos possam sofrer, certamente coloca em cheque a ideia de uma justiça fundada na igualdade segundo o liberalismo igualitário.

É o que verificamos, por exemplo quando da proposta de outros modelos de seguridade, como o modelo de capitalização, que exigiria que cada contribuinte tivesse acesso apenas aos benefícios que suas próprias contribuições, identificadas personalissimamente, pudessem sustentar.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTOTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

BENTHAM, Jeremy. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 15

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Ações Afirmativas**. São Paulo: LTr, 2012.

_____. **Direito Fundamental à Saúde**: propondo uma concepção que reconheça o indivíduo como seu destinatário. Revista de Direito Internacional dos Direitos Humanos, v. 2, p. 168-182, 2014.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos de filosofia constitucional contemporânea. [e-Book] 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins fontes, 2006.

GARGARELLA, Roberto. **As Teorias da Justiça depois de Rawls**. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea**: uma introdução. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MOTTA FERRAZ, Octávio Luiz. **Justiça distributiva para formigas e cigarras**. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2007, n.77, pp.243-253.

NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. Tradução de Vitor Guerreiro. Lisboa – Portugal: Edições 70, 2009.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. ed. Rio De Janeiro. São Paulo: Editora Record. 2008.

VITA, Álvaro de. **Justiça liberal**: argumentos liberais contra o neoliberalismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.