

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ARTHUR LAÉRCIO HOMCI

**IGUALDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
ASPECTOS IGUALITÁRIOS DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA SOB A  
PERSPECTIVA DE RONALD DWORKIN

BELÉM - PA  
2011

ARTHUR LAÉRCIO HOMCI

**IGUALDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
ASPECTOS IGUALITÁRIOS DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA SOB A  
PERSPECTIVA DE RONALD DWORKIN

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará como requisito para a obtenção do grau de mestre em Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho.

BELÉM - PA  
2011

ARTHUR LAÉRCIO HOMCI

**IGUALDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
ASPECTOS IGUALITÁRIOS DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA SOB A  
PERSPECTIVA DE RONALD DWORKIN

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará como requisito para a obtenção do grau de mestre em Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho  
Orientador - UFPA

---

Membro

---

Membro

Apresentado em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2011.

Conceito: \_\_\_\_\_

BELÉM - PA  
2011

*Aos meus alunos e professores, que  
foram fonte de inspiração e conhecimento  
para o florescimento de minhas ideias.*

## AGRADECIMENTOS

O labor acadêmico é fascinante. Por mais que pareça uma faina de solidão e busca interior, a verdade é que o conhecimento só pode ser construído a partir da ação conjunta dos seres. Por isso, a lista de agradecimentos pelo apoio neste trabalho é grande.

Aos meus pais, Laércio e Ieda, pelo empenho em me dar toda estrutura durante o período educacional que até aqui vivi. Sempre foram exemplares no apoio aos meus estudos, não medindo esforços para me proporcionar as melhores oportunidades, dentro das nossas possibilidades. Agradeço no estreito rol familiar também ao meu irmão André, por servir de exemplo de empenho e disciplina na vida profissional.

A todos os professores que de alguma maneira contribuíram para a minha formação, em especial durante o período de mestrado. Aos mestres Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho, orientador presente, diligente, crítico e fonte inesgotável de saber, além de exemplo de vida e superação; Dr. Sandro Alex de Souza Simões, orientador do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação e um dos primeiros incentivadores do ingresso no mestrado, além de chefe e colega de trabalho no Centro Universitário do Pará – CESUPA; Drs. Antônio Maués, Pastora Leal; Paulo Klautau Filho e Eliane Moreira, imprescindíveis no aprofundamento dos conhecimentos teóricos do direito durante o curso do mestrado; Dra. Jane Beltrão, por incluir os conhecimentos antropológicos em minha jornada de pesquisa.

Às servidoras do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, na pessoa da Lili, por sempre serem diligentes aos meus pleitos, atendendo com presteza, carinho e dignidade as demandas dos alunos.

Aos professores e alunos do Centro Universitário do Pará – CESUPA, Universidade da Amazônia – UNAMA, Faculdade Integrada Brasil Amazônia – FIBRA e Instituto de Ensino Superior da Amazônia – IESAM, que possibilitaram a construção das minhas ideias sob várias formas de incentivo, em especial como inspiração para a aplicação prática dos meus conhecimentos.

Aos amigos Jorge Armando Gomes Monteiro, Ricardo Araujo Dib Taxi, Adelman Olivério, Fábio Moura, Diego Mascarenhas, Vitor Dias e Marcelo Rômeu, sempre críticos e companheiros para os momentos de descontração acadêmica. Aos amigos Jorge Felipe Franco de Lima, Tiago Rodrigues Becker e Danielle Buenaño, que sofreram as agruras de ter como amigo uma pessoa que muitas vezes lhes fez ouvir assuntos acadêmicos que não lhes interessavam em absolutamente nada.

Sem a participação de todas essas pessoas, e de várias outras, esse trabalho não existiria.

*Liberdade é a obediência às leis que a  
pessoa estabeleceu para si própria.*

Rousseau

## RESUMO

O trabalho objetiva avaliar a importância do sistema de Previdência Social brasileiro no contexto contemporâneo dos Direitos Humanos a partir de sua análise sob a perspectiva da teoria igualitária de Ronald Dworkin. São expostas de forma sistematizada ideias elementares sobre a igualdade no contexto contemporâneo, com destaque para duas teorias liberais em voga: a igualdade de capacidades de Amartya Sen e a igualdade de recursos de Ronald Dworkin, e são definidas as razões pelas quais se opta pela teoria da igualdade dworkiana. Em seguida são apresentadas as principais características do direito à previdência social, numa perspectiva de enquadramento na teoria dos Direitos Humanos, expondo de forma geral os contornos da Previdência brasileira. Depois, passa-se a analisar alguns pontos centrais do sistema de Previdência, a fim de testar a teoria igualitária em elementos práticos, verificando a sua aplicabilidade ou não diante da realidade concreta da Previdência nacional.

Palavras-chave: Igualdade de recursos. Ronald Dworkin. Direitos humanos. Previdência social.

## **ABSTRACT**

The study evaluates the importance of the Brazilian Social Security system in the contemporary context of human rights from its analysis from the perspective of egalitarian theory of Ronald Dworkin. Are exposed systematic elementary ideas about equality in the contemporary context, with emphasis on two liberal theories in vogue: equal capabilities of Amartya Sen and equal resources of Ronald Dworkin, and sets out the reasons why opt for the theory by Dworkin. Following are the main features of the right to social security framework in the perspective of human rights theory, stating generally the contours of the Brazilian Social Security. After, examine some central points of the Social Security system in order to test the theory in practical elements equal, verifying their applicability or not before the reality of national Social Security.

Keywords: Equal resources. Ronald Dworkin. Human rights. Social security.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	9
<b>2 IGUALDADE DE RECURSOS COMO META DE JUSTIÇA</b>	13
2.1 CONCEPÇÕES CLÁSSICAS DE IGUALDADE	15
<b>2.1.1 Igualdade formal</b>	15
<b>2.1.2 Igualdade material</b>	16
2.2 IGUALDADE LIBERAL	18
2.3 IGUALDADE DE CAPACIDADES	22
2.4 IGUALDADE DE RECURSOS	26
2.5 POR QUE A IGUALDADE DE RECURSOS – ANÁLISE DIANTE DO CONTEXTO BRASILEIRO	32
	38
<b>3 DIREITO HUMANO À PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b>	
3.1 CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DIREITOS HUMANOS	39
3.2 DIREITO HUMANO À PREVIDÊNCIA SOCIAL	42
3.3 LINHAS GERAIS DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL	45
<b>3.3.1 Marco legislativo inicial</b>	46
<b>3.3.2 Reformulação do custeio</b>	48
<b>3.3.3 Unificação do sistema</b>	49
<b>3.3.4 Bases atuais da previdência</b>	51
	57
<b>4 ASPECTOS IGUALITÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	
4.1 CARÁTER COMPULSÓRIO DA FILIAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO	58
4.2 POLÍTICA DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA PARA TRABALHADORES DE BAIXA RENDA	62
4.3 PREVIDÊNCIA DO TRABALHADOR RURAL DE ECONOMIA FAMILIAR	66
4.4 FATOR PREVIDENCIÁRIO	71
4.5 CONTRIBUIÇÃO DOS INATIVOS	76
	81
<b>5 CONCLUSÃO</b>	84
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

A concepção contemporânea dos direitos humanos, forjada a partir da segunda metade do século XX, possui como fundamento basilar a dignidade. Segundo a compreensão exposta nos textos normativos internacionais sobre os direitos humanos — em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e os Pactos dos Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) — a dignidade não é precisamente um direito posto em favor dos homens, e sim um atributo inerente à personalidade humana. Além disso, concebe-se a dignidade como um ideal moral, não daqueles que devem ser buscados utopicamente pelo homem, mas daqueles que devem ser continuamente mantidos e aprimorados, num determinado contexto social (SARLET, 2006).

O contexto social de aprimoramento da dignidade, na concepção contemporânea, requer o desenvolvimento de estruturas de garantia, capazes de possibilitar a manutenção e o desenvolvimento do fundamento dos direitos humanos e, por conseguinte, a implementação dos próprios direitos humanos. Essas estruturas de garantia são complexas, e estão dispostas em diversos níveis. Por hora, importa debater apenas um nível de elementar de atuação para o aprimoramento da dignidade: o Estado.<sup>1</sup>

O Estado é o ente da estrutura contemporânea que congrega a maior parte das tarefas para a garantia dos direitos humanos, e várias são as possibilidades de atuação que lhe são destinadas. Para que essa atuação seja empreendida, é necessário que o Estado, por meio de seus representantes democraticamente constituídos<sup>2</sup>, estabeleça metas políticas<sup>3</sup> bem definidas, que sirvam de escopo para

---

<sup>1</sup> Cabe esclarecer que se está referindo à estruturação social contextualizada no padrão ocidental de concepção da contemporaneidade. O objetivo desse trabalho não é forjar uma concepção universal dos direitos humanos e dos seus contextos de aplicação. Isso seria, no mínimo, ingenuidade, nas palavras de Amartya Sen: “Suspeita-se que exista uma certa ingenuidade em toda a estrutura conceitual que fundamenta a oratória sobre os direitos humanos. [...] Reconhecer a diversidade encontrada em diferentes culturas é muito importante no mundo contemporâneo. Nossa compreensão tende a ser um tanto prejudicada por um constante bombardeio de generalizações excessivamente prejudicadas [...]” (SEN, 2000, p. 261-282).

<sup>2</sup> Nos termos da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), só é possível falar em garantia dos direitos humanos em um contexto político democrático (art. XXI).

<sup>3</sup> Faz necessário um esclarecimento importante: nesse trabalho não serão usados os conceitos técnicos da economia e da administração de planejamento referentes às expressões como *metas*, *objetivos*, *resultados*, *ideais* etc. O conceito filosófico de meta política, com que se pretende trabalhar, é apresentando por Ronald Dworkin (2005), definido como um objetivo planejado a ser alcançado na sociedade.

a realização prática dos direitos humanos. Uma dessas metas, no contexto contemporâneo dos direitos humanos, deve ser a igualdade<sup>4</sup>.

A igualdade, compreendida como objetivo do Estado, deve pautar a atuação prática da Administração Pública, servindo de escopo para a compreensão de toda e qualquer política pública a ser desenvolvida, especialmente para a garantia dos direitos humanos. As concepções doutrinárias atuais que trabalham a igualdade como meta política definem várias formas de compreensão do que se pode denominar de fenômeno igualitário.<sup>5</sup>

Neste trabalho serão expostas algumas teorias da igualdade, com enfoque nas propostas liberais<sup>6</sup>, tais como a igualdade de bens primários de Rawls (2008), a igualdade de capacidades de Sen (2008) e a igualdade de recursos de Dworkin (2005). Esta última servirá de base teórica para a inserção da análise prática dos direitos humanos, em tópico específico da sua múltipla configuração.

A partir da compreensão da meta política de igualdade, há a necessidade de análise dos mecanismos dispostos a favor do Estado para a concretização desse ideal. Um desses mecanismos é a Previdência Social. Em análise mais detida, é possível visualizar a garantia do direito à previdência como compromisso firmado pelo Estado para com a sociedade, com o intuito de manter a estabilidade social do indivíduo, nos momentos de risco que acometem a sua vida laboral<sup>7</sup>. Nessa medida,

---

<sup>4</sup> “Apesar de tudo, a igualdade não desapareceu do horizonte da filosofia política e das lutas sociais, ao contrário, ela continua como uma categoria interpretativa central em algumas das principais teorias políticas da atualidade. Não é possível, com efeito, pensar numa sociedade justa sem que se estabeleça algum critério de igualdade: econômico, político, social, jurídico.” (TOSI, 2008, p. 81).

<sup>5</sup> Dentre os teóricos mais conceituados que trabalham a ideia de igualdade, destacam-se Rousseau (2004a), Rawls (2008), Norberto Bobbio; Matteucci; Pasquino (1998), Santos (2006), Sen (2008) e Dworkin (2005). Nem todas serão objeto de análise.

<sup>6</sup> Como bem lembrado por Paulo Klautau Filho em nota de rodapé: “deve-se ressaltar que o termo liberal não tem nos Estados Unidos a mesma acepção que lhe é atribuída na América Latina e na Europa. Na sua apresentação à edição brasileira da obra *O Liberalismo Político*, de John Rawls, Carlos Henrique Cardim observa: “[...] Nos Estados Unidos a corrente forte (liberal, em grande medida representada com o Partido Democrata) caracteriza-se pela adição de mecanismos oficiais destinados a promover a elevação dos padrões de renda da minoria que não consegue fazê-lo através do mercado [...]”. (KLAUTAU FILHO, 2004, p. 85). Em suma, os liberais norte-americanos também estão preocupados com métodos distributivos de justiça, e o termo liberal é utilizado no trabalho encarando esse sentido.

<sup>7</sup> “Risco social é toda situação que impeça o desenvolvimento da atividade laboral empreendida pelo cidadão, impossibilitando-o de por meio dela (da atividade) auferir renda, tal como doença, velhice, desemprego involuntário.” (IBRAHIM, 2008, p. 23) Os riscos sociais não se resumem a adversidades ou infortúnios advindos da relação laboral, como advertem alguns autores que pregam uma concepção mais restrita, mas podem ser fruto de outras situações excepcionais que mereçam a proteção do Estado, como a gravidez. Cabe salientar que nem todos os riscos sociais são acobertados pela Previdência Social.

o direito à previdência social é pensado como direito humano — tendo o seu exercício organizado prioritariamente pelo Estado.

Para garantir esse direito, o Estado necessita de um sistema complexo de gestão dos recursos previdenciários, a fim de possibilitar a cobertura dos riscos sociais. A questão que se apresenta, diante disso, é a seguinte: é possível imaginar o sistema de Previdência Social como instrumento para o alcance daquela meta política que deve pautar a atuação do Estado na garantia dos direitos humanos: a igualdade? Este é o problema que se pretende esclarecer na presente dissertação, a partir da construção da ideia de previdência igualitária, como política de redistribuição de renda.

Tendo em conta que o objetivo central da pesquisa é avaliar a importância do Sistema de Previdência Social no contexto dos direitos humanos e no alcance da meta política da igualdade, a análise de uma proposta igualitária — a de Ronald Dworkin — será o marco inicial da pesquisa, com a visualização das possíveis ideias a serem levadas ao campo previdenciário, além da exposição de algumas outras teorias igualitárias.

A análise da conjuntura fática do sistema de Previdência Social brasileiro também se fará presente, especialmente a partir da construção normativa e doutrinária que permeia o sistema brasileiro, objetivando-se chegar, ao menos aproximadamente, a conclusões necessárias para avaliar o impacto igualitário da política previdenciária brasileira. Será feita a análise crítica dos textos acerca das concepções do direito à previdência social, avaliando a sua inserção, na teoria, como direito humano.

Essa análise fática e normativa do direito previdenciário será um pressuposto para o retorno ao tema central, mediante os influxos das políticas igualitárias no sistema previdenciário, apresentando algumas estratégias que podem ser adotadas para a garantia da igualdade por meio de mecanismos previdenciários, alguns deles inclusive já implantados pelo Estado.

A Previdência Social é um importante fator de estabilidade pessoal para o trabalhador, pois é garantia de segurança em determinadas situações, alhures nominadas de risco. Além disso, atua sob o ponto da estabilidade social e econômica, pois garante o desenvolvimento econômico de diversos grupos sociais. Conforme aponta Zimmermann (2008) “o dinheiro das aposentadorias assegura a estabilidade econômica de muitas vilas e pequenas cidades”, representando uma

nova abolição para os trabalhadores do campo, que não ficam à mercê das subvenções estatais genéricas (como os programas de assistência social).

Dessa forma, estudar esse instituto, a partir de uma visão teórica da igualdade, faz-se necessário diante da realidade social do Brasil, na qual são visíveis os desequilíbrios na distribuição de renda.

## 2 IGUALDADE DE RECURSOS COMO META DE JUSTIÇA

A igualdade, dentro do contexto político-jurídico contemporâneo, vem sendo estudada de diversas maneiras, mostrando-se, acima de tudo, fenômeno multifacetado, capaz de albergar, sob o seu manto, diversos posicionamentos, que dão ensejo às mais variadas concepções práticas de sua aplicação.

Essa variabilidade de concepções, por evidente, torna a análise da igualdade algo bastante complexo, e que requer uma série de parâmetros pré-analíticos, a fim de fixar os pontos centrais de qualquer abordagem. Em outras palavras, não se pode falar de igualdade sem antes se definir, ao menos, o tempo e o espaço de análise. Outrossim, imprescindível que se defina, de maneira razoável, o contexto político no qual será trabalhado o instituto.

O objetivo desse capítulo é apresentar uma teoria política de igualdade que dê sustentação à análise do sistema de Previdência Social brasileiro, encarado como uma estratégia política de justiça distributiva<sup>8</sup>. Esse trabalho não seria tão árduo se não houvesse uma série de teorias igualitárias que tivessem objetivos similares, de modo a sustentar uma ideia distributiva.

Ainda assim, por mais importante que seja alcançar o objetivo de exposição da teoria igualitária distributiva, necessário se faz que sejam traçados algumas premissas e também alguns limites para tanto. De início, cabe fixar que a proposta de análise da igualdade tem como momento temporal o presente, a contemporaneidade. A teoria da igualdade a ser defendida, em contraposição a algumas outras que serão aqui apresentadas, destina-se a abalizar o sistema de Previdência brasileiro do presente, com a possibilidade de algumas inserções para a construção desse sistema no futuro. Isso não proíbe, todavia, que algumas digressões ao passado sejam realizadas, mas com o intuito elucidativo, e não fundamentador.

Como já se deixou antever, a teoria da igualdade a ser defendida objetiva ser aplicada num contexto espacial delimitado: o Brasil. Quer-se, com ela, dar sustentação ao sistema de Previdência Social pátrio. Os eventuais apontamentos

---

<sup>8</sup> Em uma perspectiva Aristotélica, a justiça distributiva manifesta a distribuição justa das coisas existentes entre os partícipes da sociedade, considerando a condição particular dos cidadãos e das coisas na realização dos atos distributivos. (ARISTÓTELES, 2007, p. 95-96).

realizados em relação a outros sistemas de previdência, novamente, têm caráter elucidativo.

Por fim, é necessário explicitar outro corte metodológico: o contexto político. A teoria de igualdade a ser sustentada é uma teoria a ser aplicada por uma sociedade liberal, fundada em dois valores básicos: a liberdade e a democracia. Por isso, a opção pela contraposição de teorias igualitárias liberais que sejam capazes de dar respostas reais a problemas igualmente reais em uma sociedade liberal como a brasileira. Não se pode olvidar que outros ramos teóricos também poderiam servir de escopo para discutir problemas desse nível numa sociedade liberal, tais como os autores republicanos e democráticos, apenas a título de exemplo. A escolha por liberais se faz presente diante das discussões contemporâneas ligadas aos direitos sociais, que estão sendo empreendidas por esse ramo da teoria, conforme será visto adiante.

A igualdade aqui traçada não terá como marca central o utilitarismo<sup>9</sup>, não importando aqui a consideração do que seria uma *vida boa* sob uma perspectiva absoluta. Parte-se do pressuposto de que não é importante saber o que é, de fato, uma vida boa para cada pessoa — isso seria impossível, dada a complexidade de se definir o que vida boa, e qual a melhor espécie de vida se enquadra dentro das concepções pessoais de cada um —, mas é relevante que, para que essa pessoa leve a *sua* vida boa, ela tenha possibilidades mínimas<sup>10</sup>.

Feitas essas ressalvas, em termos limitativos da proposta, é necessário ainda um esclarecimento: é incoerente falar em teorias contemporâneas da igualdade sem antes falar, ainda que de maneira breve, das teorias clássicas de igualdade que

<sup>9</sup> “O utilitarismo é uma teoria ética teleológica, isto é, uma teoria que define o que é correto ou justo fazer em função de uma concepção de boa vida humana. Essa concepção, no caso do utilitarismo, é vazia de conteúdo próprio, já que resulta da agregação de preferências e desejos *de facto* dos agentes, sem que a motivação ou a validade dessas preferências e desejos sejam colocadas em questão.” (DE VITA, 1993, p. 13).

<sup>10</sup> Dworkin (2005) dispensa um capítulo (6º) da sua obra *A Virtude Soberana* na busca de elementos qualificadores do que seria, de maneira abstrata, para a sua tese liberal, uma vida boa. A ética liberal dá valor aos interesses críticos, que nem sempre são perceptíveis pela própria pessoa, mas podem ser considerados pela comunidade, por ela enaltecidos e estimulados. Então, cabe decidir como a ética liberal deve ser caracterizada, a partir de premissas genéricas: a) a vida de uma pessoa possui importância para ela, não pelo impacto que causa no mundo, mas pelo peso de suas ações na sua satisfação pessoal; b) a ética é sempre indexada a uma sociedade, ou seja, possui um contexto, de modo que não pode ser analisada de maneira abstrata; c) a ética deve ser influenciada pelos valores comuns de justiça, de maneira que uma vida boa só possa ser alcançada em uma comunidade que tenha a justiça como parâmetro de atuação dos indivíduos e da comunidade como um todo; d) a vida de uma pessoa só é boa se ela endossa os interesses críticos que são considerados pela comunidade, e os cumpre; e) A vida do cidadão só é plena se a vida boa da comunidade também o é. Esse tópico, contudo, não será objeto detido de análise nessa dissertação.

deram início à discussão a respeito desse instituto. Portanto, algumas teorias clássicas de igualdade precisam ser expostas.

## 2.1 CONCEPÇÕES CLÁSSICAS DE IGUALDADE

No Brasil, quando se fala em igualdade, em termos jurídicos, a primeira distinção que surge diz respeito à contraposição entre igualdade formal e igualdade material. Essas visões, por hora consideradas clássicas, povoaram (e ainda povoam) a centralidade das discussões a respeito da igualdade, de modo que podem ser consideradas concepções clássicas do instituto, merecedoras de exposição.

### 2.1.1 Igualdade formal

Em linhas gerais, a ideia de igualdade formal é representada por um jargão muito repetido entre os juristas: todos são iguais perante a lei. Essa ideia está centrada no ideal liberal clássico de que qualquer distinção feita entre duas ou mais pessoas tende sempre a gerar injustiça, vez que se presume que todos partem sempre de uma posição idêntica pela qual ninguém pode ser tratado de maneira diferenciada, benéfica ou maléfica, seja qual for a sua posição no contexto social.

Essa ideia de igualdade tem ampla relação com a liberdade, na medida em que se imagina, a partir dela, que a não discriminação leva à plena liberdade, pois o Estado, não interferindo nas relações sociais, deixa ao sabor aprimorado da sociedade (e do mercado) a responsabilidade livre de gerar justiça.

O pressuposto básico de tal teoria é a identidade entre os indivíduos, que, por possuírem a mesma condição carnal, devem ser tratados da mesma maneira pelo Estado, sem qualquer diferenciação, seja positiva ou negativa. Jean-Jacques Rousseau idealiza existência dessa igualdade no estado de natureza, noção primitiva de homem, momento no qual todos os homens eram iguais, mas, com o passar do tempo e as intensificação das interrelações sociais, deixaram essa condição para viver em desarmonia.<sup>11</sup> Daí a necessidade de estabelecimento de

---

<sup>11</sup> “Tendo tido a felicidade de nascer entre vós, como poderia eu meditar sobre a igualdade que a natureza pôs entre os homens e sobre a desigualdade que eles instituíram, sem pensar na profunda sabedoria com a qual uma e outra, felizmente combinadas nesse Estado, concorrem, da



uma ideia de reorganização da sociedade, através de um *contrato social*, no qual os homens pudessem novamente *igualizar-se*.

No entanto, não obstante as alusões rousseauanas e de vários outros filósofos jusnaturalistas dos séculos XVII, XVIII e XIX<sup>12</sup>, o fato é que esse estado de igualdade plena nunca existiu e nunca foi materializado em qualquer sociedade. O desenrolar do tempo mostrou a incapacidade dessa teoria para ser aplicada em contextos mais complexos, nos quais a igualdade de fato não poderia ser minorada por meras conjecturas jurídicas.

Em outras palavras, os homens não podem ser todos tratados como iguais, de maneira idêntica e indiscriminada, simplesmente pelo fato de não serem eles mesmos idênticos, reclamando tratamentos diferenciados, inclusive em termos normativos<sup>13</sup>. Aliás, vale frisar que o que deve ser considerado como igual ou desigual não são os indivíduos — pois eles sempre serão desiguais — mas as circunstâncias nas quais estão inseridos, a reclamar um tratamento específico.

É importante notar que uma concepção de igualdade formal, ainda que impraticável, é fundamental para a compreensão do ideal político como um todo. Serve de ponto de partida, e antes de se dissociar da igualdade material, é teoricamente a ela complementar.

Não obstante, verificada a implausibilidade prática da teoria da igualdade formal, passou-se à ideia de igualdade substancial ou material, com diversas variáveis, as quais serão estudadas detidamente nesse capítulo, com esforço concentrado em três grandes teóricos liberais da igualdade.

### 2.1.2 Igualdade material

---

maneira mais próxima da lei natural e mais favorável à sociedade, para a manutenção da ordem pública e para a felicidade dos particulares?” (ROUSSEAU, 2004a, p. 13).

<sup>12</sup> Por todos, e com aspirações bem distintas de Rousseau, afirma Thomas Hobbes que “na natureza fez os homens tão iguais quanto às faculdades do corpo e do espírito que, embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isto em conjunto, a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para qualquer um que possa com base nela reclamar qualquer benefício a que outro não possa também aspirar, tal como ele.” (HOBBS, 1995, p. 107).

<sup>13</sup> “A poderosa retórica da “igualdade dos homens” tende frequentemente a desviar a atenção destas diferenças. Ainda que tal retórica (p. ex., “todos os homens nascem iguais”) seja em geral considerada parte essencial do igualitarismo, o efeito de ignorar-se as variações interpessoais pode ser, na verdade, profundamente não igualitário, ao esconder o fato de que a igual consideração de todos pode demandar um tratamento bastante desigual em favor dos que estão em desvantagem.” (SEN, 2008, p. 29-30).

A tarefa de dissertar sobre a ideia de uma igualdade material ou substancial torna-se complexa diante da variabilidade de concepções a respeito do que seria essa igualdade que, em tese, respeita as diferenças entre os indivíduos<sup>14</sup>. A pergunta mais frequente que se faz a respeito da igualdade — desconsiderando a ideia de igualdade formal — é: qual igualdade material? Ou, como argumenta Amartya Sen: “igualdade de quê”? (SEN, 2008, p. 23).<sup>15</sup>

A igualdade material pode ser definida através de questionamentos básicos: qual o papel do direito na sua garantia? O que justifica que o Estado possa atribuir, em termos normativos, direitos diferentes para as pessoas?

Tais indagações são necessárias não pelo seu aspecto formal, mas pela necessidade de se compreender até que ponto uma norma pode estabelecer tratamentos diferenciados entre os indivíduos, para a busca da justiça.<sup>16</sup> Essa questão parece crucial para sedimentar a construção de um sistema de Previdência Social capaz de gerar igualdade material, através de uma variável da igualdade a ser estudada: a *renda*, e sua distribuição. Essa será, nas palavras de Amartya Sen, a “variável focal” do trabalho. (SEN, 2008, p. 32).

Tendo em conta que o escopo do trabalho é discutir os eventuais pontos igualitários de um sistema de Previdência, faz-se mister afirmar, categoricamente, que o critério utilizado para estabelecer eventuais distinções normativas em busca

---

<sup>14</sup> No Brasil não há consenso sobre a definição precisa do que seria a igualdade material. Ao que parece, toda teoria que foge à ideia de igualdade formal, ainda que sem maiores cuidados, se enquadra numa teoria de igualdade material. Para uma noção dessa espécie de caos teórico, consultar: GOMES, 2000; ROCHA, 1996; TOSI, 2008.

<sup>15</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello indaga: “o que permite radicalizar alguns sob a rubrica de iguais e outros sob a rubrica de desiguais? Em suma: qual o critério legitimamente manipulável – sem agravos à isonomia – que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamentos jurídicos diversos? Afinal, que espécie de igualdade veda e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia? (MELLO, 2007, p. 11).

<sup>16</sup> “É de bom aviso, neste ponto, que todo este debate não importa no exercício de um academicismo estéril; pode ser transcrito em termos dogmático-jurídicos. Já tivemos ocasião de assinalar que as diversas Cartas Constitucionais apropriam-se da idéia igualitária absoluta ao garantir certos direitos fundamentais (como a vida, liberdade, segurança, etc.). A par disto preconizam a chamada igualdade formal, que consiste numa combinação do que chamamos de igualdade perante a lei com a vedação expressa de certas discriminações (pelo sexo, origem, cor, crença, etc.). Todavia, vê-se diante da aporia de que legislar significa discriminar ou produzir recortes na realidade, atribuindo a cada setor um tratamento específico. Daí, em primeiro lugar, certa atitude de desconfiança com as leis que provejam casos particulares. No Estado de Direito, a lei há de ser, pelo menos em regra, geral. Em segundo, vem a preocupação de que o legislador possa pautar-se por critérios diferenciais odiosos, o que só parcialmente é resolvido pelas proibições a que aludimos. Daí o tema da igualdade na lei, que prossegue ocupando os juristas de maior nomeada.” (GRAMSTRUP, 2005)

da igualdade material será sempre o econômico<sup>17</sup>. Sim, porque qualquer sistema de Previdência — ou a maioria deles — atua sob o comando de uma gestão econômica de receitas (contribuições) e despesas (benefícios) (NICHOLSON, 2007). Não obstante, essa discussão prática sobre a Previdência precisa da análise de pelo menos algumas teorias igualitárias capazes de desvendar a melhor forma de atuação estatal em busca da meta política igualitária.

## 2.2 IGUALDADE LIBERAL

As concepções liberais de igualdade têm como marco mais importante na contemporaneidade John Rawls. Com o intuito de formular uma teoria alternativa às concepções de justiça utilitarista e intuicionista, Rawls formula a sua teoria de justiça como equidade, e, como não poderia deixar de ser, dispensa várias linhas para discutir o papel central da igualdade em suas formulações.<sup>18</sup>

Parte do pressuposto de que é necessário que as sociedades respeitem as liberdades de cidadania igual dos seus indivíduos, de modo que os anseios de bem-estar social não são justificáveis se violarem em demasia os direitos individuais. Desse modo, numa sociedade minimamente ordenada são necessários alguns mecanismos de distribuição da justiça, capazes de garantir o bem-estar de modo geral, sem ferir os direitos mínimos dos indivíduos. Para que isso seja possível é necessária a existência de uma concepção mínima, mas pública e determinada, de justiça, ainda que isso não seja assim tão simples.

Quem defende concepções distintas de justiça pode, então, concordar que as instituições são justas quando não fazem distinções arbitrárias entre pessoas na atribuição dos direitos e deveres fundamentais, e quando as leis definem um equilíbrio apropriado entre as reivindicações das vantagens da vida social que sejam conflitantes entre si. Os homens concordam com essa

<sup>17</sup> Embora a variável *renda* seja o ponto escolhido para debater uma política igualitária, esse trabalho não possui um conteúdo econômico aprofundado. A sua, análise, acima de tudo, será jurídica. Acredita-se, no entanto, que um sistema de Previdência Social justo é aquele que consegue contemplar, da melhor maneira possível, as aspirações econômicas de seus partícipes, tanto no que diz respeito às contribuições realizadas, quanto aos benefícios concedidos.

<sup>18</sup> A concepção central das ideias de Rawls (2008) aqui exposta é retirada da clássica obra *Uma teoria da justiça*. Não se olvida que Rawls tenha alterado bastante a sua teoria, modificando inclusive alguns pontos de vista originais. No entanto, a utilização da obra clássica é uma opção pessoal, por crer-se que as suas ideias, no inicial momento, possuíam uma sedimentação mais coerente com os ideais de justiça liberal que lhe são caros. Para uma análise crítica e reflexiva da obra de Rawls, duas leituras são indispensáveis: *Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo* (DE VITA, 1993) e *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política* (GARGARELLA, 2008), ambas constantes nas referências finais do trabalho.

descrição de instituições justas, contanto que as ideias de distinção arbitrária e de equilíbrio apropriado, que estão contidas no conceito de justiça, estejam abertas para que cada um as interprete segundo os princípios de justiça que aceita. Esses princípios põem em destaque que similaridades e que diferenças entre as pessoas são importantes na atribuição dos direitos e dos deveres, e especificam qual é a divisão de vantagens apropriada. (RAWLS, 2008, p. 6)

Como se vê, qualquer concepção de justiça deve se ocupar do modo como os bens são distribuídos na sociedade, e Rawls trata de enfrentar esse desafio.

A igualdade é um princípio de justiça na concepção de Rawls, traçado como uma ideia reguladora da conduta social. O autor está preocupado com as desigualdades existentes na estrutura básica da sociedade<sup>19</sup>, isto é, com as desigualdades que estão incluídas na vida dos cidadãos antes mesmo deles nascerem, aquelas advindas dos seios sociais nos quais estão inseridos desde antes da vida. O meio de inserção do indivíduo influencia diretamente suas escolhas e suas oportunidades, e “a justiça de um arranjo social depende, em essência, de como se atribuem os direitos e deveres fundamentais e também das oportunidades econômicas e das condições sociais dos diversos setores da sociedade”.<sup>20</sup> (RAWLS, 2008, p. 9).

Parte-se, então, do pressuposto contrafactual<sup>21</sup> que se costumou designar de *posição original*, segundo o qual hipoteticamente os indivíduos partiriam de uma posição primária de igualdade absoluta — o suposto estado de natureza rousseaureano — e escolheriam, sem saber o seu lugar na sociedade (*véu da ignorância*), a melhor forma de distribuição de recursos e habilidades naturais (bens primários), através da escolha dos princípios básicos da sociedade, que formariam uma concepção de justiça.

<sup>19</sup> “Não há como não admitir que o conceito de estrutura básica é um tanto vago. Nem sempre estão claros quais instituições ou quais dessas instituições se devem incluir [...]” (RAWLS, 2008, p. 10-11).

<sup>20</sup> Vale a referência à abordagem de Álvaro de Vita: “Aqui trata-se de mostrar que justiça como equidade deve ser entendida como uma ideia reguladora mas não como uma teoria utópica. A expectativa de Rawls de que tal transformação é possível em parte apóia-se na hipótese do que ele chama de psicologia moral razoável. Formulando-a em termos simples, a ideia é que se os indivíduos percebem que as instituições de uma sociedade não estão organizadas sobretudo para tirar vantagem deles – isto é, para que uns (muitos) sejam meros meios para os fins de outros (poucos) –, eles provavelmente (e de forma crescente conforme isso se torne público) tenderão a apoiar essas instituições por razões primariamente morais”. (DE VITA, 1993, p. 33).

<sup>21</sup> Rawls, Sen e Dworkin são considerados, de modo geral, *institucionalistas transcendentais*, por utilizarem o recurso retórico de argumentos contrafactuals para galgarem uma análise das instituições vigentes em determinado contexto social. Esse método de argumentação se repete em várias obras desses autores, como será visto em vários momentos desse trabalho.

Rawls nega a existência fática de tal circunstância, mas revela a sua importância argumentativa para a formação de critérios redistributivos em uma sociedade real, como a brasileira, na qual haja desigualdades situacionais a serem superadas. Nessa situação, as pessoas escolheriam dois princípios básicos de justiça:

o primeiro requer igualdade na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais, ao passo que o segundo afirma que as desigualdades sociais e econômicas [...] só serão justas se resultarem em vantagens recompensadoras para todos e, em especial, para os membros menos favorecidos da sociedade (RAWLS, 2008, p. 18).

Esses princípios são escolhidos através de critérios pautados pela racionalidade reflexiva — que gera um equilíbrio reflexivo, e que dependem de conotações morais predefinidas dos indivíduos que os escolhem. Tal ponto de abordagem não será objeto desse trabalho, valendo mais a título de esclarecimento de como Rawls chega aos princípios elementares de justiça.

O importante, então, é definir como esses princípios atuam distributivamente numa sociedade real, que possui instituições reais que objetivam promover a igualdade, como, por exemplo, a Previdência Social. Esses princípios constituem-se, inevitavelmente, em limites para as atuações humanas, no sentido de impedir que o ser humano que os convencionou possa atuar em desconformidade com eles para alcançar objetivos pessoais, em detrimento dos direitos de outrem. Embora seja necessária a busca de um bem para a sociedade, parece que para a ideia de *justiça como equidade* a prioridade está no justo, na busca da concepção de justiça formulada através dos princípios convencionados na posição original.

O princípio que requer tratamento igual a todos no que diz respeito à distribuição de direitos e deveres<sup>22</sup> impele o Estado a atuar na atenuação das desigualdades advindas da estrutura básica da sociedade. Assim, toda e qualquer circunstância desigual criada pelo *espaço de vida* no qual um ser humano está inserido deve ser combatida pelo Estado, através da distribuição de bens primários (recursos e liberdades básicas). Se todo ser humano possui um valor intrínseco que força o Estado a tratá-lo de maneira igualitária a outro, é inaceitável o papel estático de não lutar pela diminuição das desigualdades circunstanciais, geradas pelo meio social no qual os indivíduos estão inseridos.

---

<sup>22</sup> “Cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para outras pessoas.” (RAWLS, 2008, p. 73).

Nesse ponto, entra em cena o segundo princípio básico de justiça, segundo o qual as desigualdades sociais e econômicas só serão justas se resultarem em vantagens recompensadoras para todos<sup>23</sup>. Havendo, como há, desigualdades geradas pela estrutura sociopolítica da sociedade, é necessária a atuação do Estado em favor dos menos favorecidos, desde que isso gere um ganho não apenas para estes, mas no final das contas para toda a sociedade.

Esse *ganho geral* só será possível com o compartilhamento amplo e público de uma concepção de justiça, a justificar eventuais desigualdades fáticas proporcionadas em favor dos menos favorecidos. Isso requer um processo reflexivo educacional capaz de inculcar nos indivíduos valores de compartilhamento (solidariedade) com os quais as sociedades liberais clássicas não estão acostumadas. Essa crítica dificulta a aplicação dessa teoria em sociedades menos desenvolvidas educacionalmente, e que têm, como o Brasil, traços marcantes de estruturação materialista e individualista.<sup>24</sup>

Esses são os pontos essenciais a serem abordados sobre a teoria de Rawls, e uma crítica é necessária: o autor não entra no âmago da discussão a respeito das desigualdades geradas pelas distinções de índole pessoal dos indivíduos — como por exemplo a sua habilidade pessoal de gerar receitas favoráveis a si (o mérito pessoal) —, que são capazes de gerar e ampliar as desigualdades estruturais da sociedade.

Numa sociedade pautada no trabalho e no esforço individual, que acabam sendo recompensados em momento posterior por um sistema de Previdência Social, essas desigualdades pessoais e não estruturais são fundamentais, e merecem uma atenção especial.

---

<sup>23</sup> “As desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos”. (RAWLS, 2008, p. 73).

<sup>24</sup> “De fato, a concepção de um padrão ocidental único de desenvolvimento capitalista não é verdadeira [...]. No Brasil, o processo de desenvolvimento político foi diferente, em alguns aspectos culturais, do restante das nações da América Latina [...]. O Estado patrimonial aceita e promove as formas econômicas capitalistas como meio de produção de riqueza social, mas retém os mecanismos (recursos financeiros, monopólios estatais, poder de autorização, controle de crédito, etc.) de regulamentação da economia, pelo menos em parte, gerando desse modo um Estado regulador que se releva junto à sociedade por seu aparato administrativo – um Corpo do Estado (estamento) – de administradores que expressam sua identidade de grupos através desse desempenho e identificam seus interesses de grupo com os interesses do Estado, criando, em certo sentido, um “Estado de Interesse”. As noções abstratas de Estado e Estado de Interesse adquirem existência concreta pela forma de Estado Administrativo.” (FAORO, 2001, p. 20-21).

Essas idéias, ressalvadas as críticas, foram fundamentais para a formação de teorias igualitaristas liberais na segunda metade do século XX. Influenciaram, e ainda influenciam, uma série de correntes do pensamento contemporâneo que se debruçam ao estudo da igualdade, e por essa razão não poderiam deixar de serem aqui apresentadas<sup>25</sup>. No entanto, a sua exposição serve apenas de introdução para a explanação e contraposição das idéias de outros dois autores, mais conectados ao tema a que se propõe esse trabalho. São eles, em ordem: Amartya Sen e Ronald Dworkin.

### 2.3 IGUALDADE DE CAPACIDADES

Amartya Sen expõe de forma sistematizada a sua teoria da igualdade na obra *Desigualdade Reexaminada* (2008), na qual explora o tema a partir de uma indagação aqui já exposta: “igualdade de quê”? Sen está preocupado em formular uma teoria da igualdade que considere a liberdade<sup>26</sup> como ponto central para a formação de ordenamentos sociais.<sup>27</sup>

O autor afirma que a igualdade só pode ser avaliada a partir da escolha de uma variável específica, sobre a qual as comparações entre as situações dos seres humanos podem ser realizadas. Essas variáveis podem ser, por exemplo, a renda, o trabalho, o acesso às liberdades básicas etc. Para uma abordagem da igualdade, é necessário que se defina previamente a variável a ser considerada.

A variável eleita por Sen é a capacidade<sup>28</sup> de obter *liberdade para realizar*. Não é interessante para o autor — como também não é para Rawls e não será, adiante, para Dworkin — o modo como as pessoas consideram a sua vida boa ou má, mas é fundamental que elas tenham capacidade de escolher, livremente, qual a

<sup>25</sup> Para uma noção mais aprofundada do impacto da obra de Rawls sobre os teóricos liberais do século XX e do início do século XXI, ver: GARGARELLA, 2008.

<sup>26</sup> “A liberdade está entre os possíveis campos de aplicação da igualdade, e a igualdade está entre os possíveis padrões de distribuição da liberdade”. (SEN, 2008, p. 54).

<sup>27</sup> Não obstante Sen (2008) apresente com detalhes a sua teoria igualitária em *Desigualdade Reexaminada*, o autor explora o tema em outras obras indispensáveis: *Desenvolvimento como liberdade* (2000), *Sobre ética e economia* (1999) e em sua recente *The Idea of Justice* (2009), esta última ainda não publicada no Brasil.

<sup>28</sup> Paulo Klautau Filho (2004, p. 103) afirma que “as capacidades constituem liberdades substanciais, ao mesmo tempo instrumentais e constitutivas da igualdade e do desenvolvimento econômico e social”.

melhor maneira de levar a sua vida, respeitando a liberdade dos seus pares. Essa capacidade<sup>29</sup> é constituída a partir da aquisição de funcionamentos.

Antes de explicar com detalhes em que se constituem as capacidades e os funcionamentos, Sen faz uma ressalva acerca da pressuposição clássica de que o mais importante a discutir em termos de igualdade é o critério renda. A menção expressa às suas palavras é fundamental, pois apresenta uma crítica direta à escolha feita nesse trabalho, e merece ser rebatida:

Um problema importante e frequentemente encontrado surge da concentração da discussão na desigualdade de rendas como foco primário de atenção e análise da desigualdade. A extensão da desigualdade real de oportunidades com que as pessoas se defrontam não pode ser prontamente deduzida da magnitude da desigualdade de rendas, pois o que podemos ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente das nossas rendas, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos. (SEN, 2008, p. 60).

A crítica do autor indiano parece coerente, no entanto, não retira a importância objetiva que há em discutir a desigualdade a partir da variável *renda*. É verdade que a igualdade ou desigualdade de renda não é aspecto único a pautar as diferenças fático-situacionais entre os indivíduos, mas é sim critério fundamental, que deve ser considerado com todo respeito e cuidado. A renda, em uma sociedade com base no capital e pautada pela democracia, é aspecto fundamental na avaliação da qualidade de vida de qualquer pessoa, e por isso merece destaque entre as variáveis de análise da igualdade.

Em obra mais recente, e ainda não publicada no Brasil, Sen retorna à crítica da escolha da renda como a variável a ser considerada, ao afirmar:

That income or wealth is an inadequate way of judging advantage was discussed with great clarity by Aristotele in *Nicomachean Ethics*: 'wealth is evidently not the good we are seeking; for it is merely useful and for the sake of something else'. Wealth is not something we value for its own sake. Nor is it invariably a good indicator of what kind of lives we can achieve on the basis of our wealth. A person with severe disability cannot be judged to be

<sup>29</sup> Aqui uma distinção é crucial: "A perspectiva da capacidade também difere de outros conceitos de igualdade de oportunidades que têm sido defendidos por longo tempo. Num sentido bem básico, a capacidade de uma pessoa para realizar obviamente representa a oportunidade para buscar seus objetivos. Mas o conceito de "igualdade de oportunidades" tem seu uso padronizado mais restritivamente na literatura sobre políticas, sendo definido em termos de igual disponibilidade de algum meio em particular, ou com referência à igual aplicabilidade (ou igual não-aplicabilidade) de algumas barreiras ou restrições específicas. [...] Nos termos da posição delineada e defendida neste trabalho, um modo mais adequado de apreciar a igualdade "real" de oportunidades deve ser por intermédio da igualdade de capacidades (ou da eliminação das desigualdades claras nas capacidades, pois as comparações de capacidade são características incompletas). (SEN, 2008, p. 37).



more advantaged merely because she has a larger income or wealth than her able-bodied neighbour. Indeed, a richer person with disability may be subject to many restraints that the poorer person without the physical disadvantage may not have. In judging the advantages that the different people have compared with each other, we have to look at the overall capabilities they manage to enjoy. This is certainly one important argument for using the capability approach over the resource-centred concentration on income and wealth as the basis of evaluation (SEN, 2009, p. 253).<sup>30</sup>

Aqui é necessário frisar que, de fato, a renda não é um fim em si mesmo. No entanto, constitui elemento fundante — ao menos no Brasil — para o exercício de várias liberdades, que estão de alguma maneira a ela conectadas. Retirar a importância da variável renda como elemento garantidor da liberdade é analisar a igualdade sob o manto do desconhecimento social, o que não é permitido em um contexto acadêmico preocupado com questões práticas.

Ademais, não se pode negar o escopo claro desse trabalho: testar o sistema de Previdência Social brasileiro em uma teoria igualitária. E como já se deixou claro, a Previdência, embora congregue diversas outras características que serão expostas no Capítulo 2, é um mecanismo importante de redistribuição de renda, capaz, ao menos teoricamente, de gerar uma igualdade substancial nessa variável.<sup>31</sup>

Retornando à composição de Sen, uma vida só pode ser considerada boa (justa) se as pessoas tiverem igual *capacidade* para realizar de maneira livre *funcionamentos*. Esses dois conceitos são elementares na teoria de Sen.

Os funcionamentos constituem-se em aspectos fundamentais da vida de uma pessoa:

A realização de uma pessoa pode ser concebida, sob esse aspecto, como o vetor de seus funcionamentos. Os funcionamentos relevantes podem variar desde coisas elementares como estar nutrido adequadamente, estar em

<sup>30</sup> “A renda ou riqueza é uma forma inadequada de julgamento de vantagem que foi discutido com muita clareza por Aristoteles em *Ética a Nicômaco*: “a riqueza, evidentemente, não o bem que estamos procurando, pois é meramente útil e em prol de algo mais”. A riqueza não é algo que tem valor pelo seu próprio bem. Também não é sempre um bom indicador de que tipo de vida que podemos alcançar à base da nossa riqueza. A pessoa com uma deficiência grave não pode ser considerada em vantagem simplesmente porque tem um maior rendimento ou riqueza do que seu vizinho. Na verdade, uma pessoa rica com deficiência pode estar sujeita a muitas restrições que a pessoa mais pobre sem a deficiência pode não ter. Ao julgar as vantagens que as diferentes pessoas têm comparando uns aos outros, temos de olhar para as capacidades gerais de que conseguem desfrutar. Este é certamente um argumento importante para a utilização da abordagem das capacidades sobre a concentração de recursos centrada sobre o rendimento e da riqueza como base de avaliação.” (tradução nossa).

<sup>31</sup> Esse ponto necessita de reflexão mais detida, tendo em conta que no tópico seguinte ele será retomado com mais afinco, quando da exposição das idéias de Ronald Dworkin e a explicação pela sua escolha como base teórica para o sistema de Previdência Social igualitária a ser proposto e reafirmado no decorrer de todo o trabalho.

boa saúde, livre de doenças que podem ser evitadas e da morte prematura etc., até realizações mais complexas, tais como ser feliz, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade, e assim por diante. A asserção é de que os funcionamentos são *constitutivos* do “estado” de uma pessoa, e uma avaliação do bem-estar tem de assumir a forma de uma apreciação desses elementos constituintes. (SEN, 2008, p. 79).

A ideia de capacidade é elaborada a partir da noção precedente de funcionamentos, numa interrelação indispensável entre ambas:

Relacionada intimamente com a noção de funcionamentos, está a noção de capacidade para realizar funcionamentos. Ela representa várias combinações de funcionamentos (estados e ações) que uma pessoa pode realizar. A capacidade é, portanto, um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro. Tal como o assim chamado “conjunto orçamentário” no espaço de mercadorias representa a liberdade de uma pessoa para comprar pacotes de mercadorias, o “conjunto capacitário” reflete, no espaço de funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis. (SEN, 2008, p. 80).

Para Sen, mais importante que buscar uma igualdade de recursos, de bens primários ou de renda, é fundamental que as pessoas tenham o tratamento igualitário em relação às liberdades de escolha. O papel do Estado seria o de dirimir as diferenças estruturais (como em Rawls) e relativizar as diferenças pessoais, através da atribuição de funcionamentos, a fim de possibilitar que os indivíduos tenham a capacidade de optar pelo melhor modo de vida.

Paulo Klautau Filho (2004, p.92) afirma que

Na perspectiva de Sen, de desenvolvimento como liberdade, os indivíduos devem estar ativamente envolvidos na formação de seus destinos, desde que tenham as devidas oportunidades, e não somente como beneficiários passivos dos resultados de planos engenhosos de desenvolvimento. Cabe ao Estado e à sociedade assegurar as condições de existência das oportunidades para a atuação individual. Seu papel (do Estado e da sociedade) é de sustentação, não de entrega sob encomenda.

Sem (2008, p.201) afirma, com propriedade, que a busca pela igualdade em determinado *espaço*<sup>32</sup> pode desvendar uma série de desigualdades em outros espaços, e define como o espaço mais justo a ser igualado o das liberdades.

O autor admite que a escolha da igualdade como ponto de reflexão traz uma série de consequências importantes, e também questões agregativas que devem ser

---

<sup>32</sup> Ponto referencial para a análise comparativa entre as condições pessoais, a fim de determinar qual a melhor estratégia de igualdade a ser analisada e aplicada.

reconhecidas, especialmente no quesito eficiência.<sup>33</sup> Para Sen, toda teoria da igualdade aplicada em qualquer espaço social predeterminado deve passar por uma espécie de teste de eficiência, a fim de que se verifique se a sua aplicação prática pode trazer, de um modo geral, melhoramentos na vida dos indivíduos.

Ao buscar igualar as pessoas em liberdades substanciais, Sen acaba passando por um terreno arenoso. A ideia, em termos teóricos, parece bastante atraente, mas esbarra em uma questão prática crucial para um contexto sociopolítico como o brasileiro: ainda não há um consenso comum a respeito das liberdades essenciais do indivíduo, seja no plano de uma teoria ética, seja no plano normativo constitucional.<sup>34</sup> Isso em si torna o objetivo de Amartya Sen, da busca da igualdade na liberdade de realizar escolhas, algo bastante impalpável em termos práticos. Não obstante, as análises basais realizadas pelo autor são de fundamental importância — como o são as formulações de Rawls — para a compreensão do fenômeno igualitário.

Sen não descarta a importância de buscar uma igualdade de recursos, mas a afirma instrumental em busca da igualdade de liberdades de opção. Isso torna a compreensão do objetivo prático da teoria do autor arrojada, ao mesmo tempo que inapta a ser utilizada mediante o instrumento da Previdência Social.

Uma meta igualitária menos arrojada, porém mais factível, e mais coerente com o propósito desse trabalho, é apresentada por Ronald Dworkin e a sua igualdade de recursos.

## 2.4 IGUALDADE DE RECURSOS

A concepção de igualdade de recursos elaborada por Dworkin (2005) passou por longo caminho até ser estruturada de maneira sólida na obra *A virtude soberana: a teoria e prática da igualdade*.<sup>35</sup> Na apresentação da obra, Dworkin define duas

<sup>33</sup> “A igualdade – não importando quão amplamente definida – dificilmente pode ser a única consideração em qualquer espaço basal; considerações agregativas (incluindo as exigências de eficiência) tendem a possuir um *status* irreduzível” (SEN, 2008, p. 211).

<sup>34</sup> Para isso, basta ver a variabilidade das liberdades fundamentais que são expostas no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, em especial o tratamento que a jurisprudência dispensa ao conjunto de liberdades em situações extremas. Sobre a incerteza de um conceito comum, a liberdade de expressão, ver o fatídico julgamento do *Habeas Corpus* nº. 82.424/RS, também conhecido como *Caso Ellwanger*, em *Crime de Racismo e Anti-Semitismo: um julgamento histórico do STF* (BRASIL, 2004).

<sup>35</sup> As discussões mais importantes sobre igualdade desenvolvidas pelo autor foram expostas em *Levando os direitos a sério* (2002) e na coletânea de obras denominada *What is Equality?* (1981-

premissas sem as quais a compreensão de toda a sua teoria fica prejudicada, razão pela qual merecem ser rapidamente referidas. Essas premissas, aliás, denotam claramente a face liberal do autor, deixando clara a sua linha de argumentação filosófica, tendente ao liberalismo, embora com substancial implemento da igualdade como fator de primazia.

As premissas básicas são:

- 1) o princípio da importância (objetiva) de que a vida humana seja bem sucedida, em vez de desperdiçada, seja lá qual for a condição da qual o ser humano provenha, e;
- 2) o princípio da responsabilidade especial, pelo qual uma pessoa (não somente ela, mas fundamentalmente ela) tem responsabilidade final por seu sucesso pessoal.

Postas essas condições elementares, Dworkin inicia a explanação acerca das teorias da igualdade, definindo quais as teorias que irá abordar (e confrontar), a fim de embasar toda a sua argumentação. Para ele, não existe uma teoria da igualdade absoluta. Pelo contrário, todas as teorias são relativas e bastante diferentes entre si — “existe uma diferença entre dar um tratamento igualitário às pessoas, com relação a uma ou outra mercadoria ou oportunidade, e tratá-las como iguais” (DWORKIN, 2005, p. 3), de modo que a escolha de uma delas é uma questão que merece análise séria e profunda.

Dworkin refuta, de maneira geral, as teorias que visam igualar as pessoas em bem-estar. Para ele, a igualdade de bem-estar foi criada para definir o que é fundamental na vida. As questões instrumentais não são o objetivo de tal espécie de igualdade. Desse modo, surge a constatação de que a igualdade de bem-estar pode ser aceita como um ideal que tem um lugar, mas não o único lugar, na teoria geral da igualdade. O ideal de igualdade de bem-estar, por outra, não pode ser analisado levando em consideração apenas aspectos específicos da vida de um indivíduo, mas deve se fazer valer na vida como um todo. Tais constatações denotam a

---

1988). Na obra *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade* (2005), o autor despende a primeira parte do livro no tratamento teórico da igualdade, a partir de uma perspectiva comparativa que navega entre a teoria da igualdade de recursos (a sua) e as teorias de igualdade de bem-estar. Elabora, em uma segunda parte da obra, a aplicação de sua teoria a diversos aspectos práticos, em capítulos distintos sobre sistema de seguridade, políticas de cotas, políticas eleitorais etc.

dificuldade da aplicabilidade prática de tal teoria.<sup>36</sup> Nesse espeque, passa a dispor sobre a teoria da igualdade de recursos.

A igualdade de recursos deve ser encarada como uma questão de igualdade de quaisquer recursos que os indivíduos possam ter privadamente. Não obstante, é necessário que essa abordagem pressuponha (ou ao menos admita) a existência de um mercado econômico, no qual serão transigidos esses recursos. Esse mercado é uma ferramenta analítica, mas também pode servir como uma instituição política real, desde que seja direcionado sempre para a finalidade igualitária.

A partir dessas premissas, Dworkin cria uma situação hipotética na qual todas as pessoas encontrem-se em uma ilha deserta, e objetivem, a partir de um *marco zero*, instituir uma divisão de recursos. Para que essa divisão possa ser justa, criam ainda um teste, denominado de *teste da cobiça*, pelo qual o resultado da divisão só será justo caso nenhuma das pessoas deseje os recursos que foram disponibilizados aos seus pares na ilha.<sup>37</sup>

Mas essa distribuição dos bens não consegue, mesmo com o teste da cobiça, chegar a um nível de satisfação básico, vez que sempre serão possíveis novas reformulações na distribuição de bens, e as pessoas quererão novos bens, persistindo a insatisfação.

Assim, torna-se necessária a instituição de um *leilão hipotético*, no qual sejam despendidos recursos igualitários para todas as pessoas da ilha (como 100 conchas para cada), e posteriormente sejam determinados preços para cada um dos bens a serem distribuídos. A partir disso, inicia-se o leilão, no qual cada pessoa poderá escolher, dentro de suas limitações (que serão iguais as dos outros), quais os bens que lhe satisfazem. Nesse caso, ninguém cobiçará os bens de ninguém, porque, hipoteticamente, poderia tê-los adquirido, mas não o fez por deliberação própria.

A escolha do mecanismo do leilão hipotético como mais adequado para alcançar uma distribuição de recursos igualitária no cenário da ilha deserta expressa o lugar fundamental que a liberdade ocupa na concepção da

<sup>36</sup> Contudo, Dworkin deixa claro que esses empecilhos não serão sopesados na sua abordagem, por uma questão de argumentação filosófica, que deve deixar de lado esses impasses práticos para facilitar o aprofundamento da análise. A partir de então, algumas ramificações na concepção de igualdade de bem-estar são dispostas, divididas em: 1) bem-estar de êxito; 2) bem-estar como estado de consciência, e; 3) bem-estar por concepções objetivas. Como se disse, as teorias de igualdade que prezam pelo utilitarismo não serão objeto de análise dessa abordagem. Dworkin dispensa várias linhas contrapondo a idéia de igualdade de bem-estar, em suas várias faces.

<sup>37</sup> “O modelo de igualdade de recursos sugerido por Dworkin é um no qual ninguém “inveja” [cobiça] os recursos dos demais. A inveja, nesse contexto, é dado econômico e não psicológico.” (KLAUTAU FILHO, 2004, p. 95).

igualdade de Dworkin. O leilão hipotético, que nada mais é que o mercado em condições ideais, é o único mecanismo que permite uma distribuição de recursos sensível à diversidade de preferências entre as pessoas e às escolhas que essa diversidade implica. Também é um mecanismo que garante que as pessoas arquem com o custo justo de suas escolhas, medido de acordo com a importância que o bem escolhido tem para as demais pessoas participantes do leilão (o "custo de oportunidade" dos economistas) - o que, como vimos no caso dos "gostos dispendiosos", a teoria rival da igualdade de bem-estar não leva em consideração. (FERRAZ, 2007)

A igualdade de recursos, assim encarada, requer uma distribuição sensível às escolhas que as pessoas realizam. Além disso,

na igualdade de recursos, [...] as pessoas decidem que tipo de vida procurar munidas de um conjunto de informações sobre o custo real que suas escolhas impõem a outras pessoas e, conseqüentemente, ao estoque total de recursos que pode ser equitativamente utilizados por ela. (DWORKIN, 2005, p. 86).

A escolha, aliás, ganha importância ímpar na teoria dworkiana, quando contraposta aos fatos ocorridos na vida de qualquer pessoa em razão do que Dworkin chama de *acaso*, ou *azar*:

[...] a comunidade política deve ter como aspiração eliminar ou atenuar as diferenças entre as pessoas e seus recursos individuais – deve aspirar à melhoria da situação dos deficientes físicos ou incapazes de ter rendimentos satisfatórios, por exemplo –, mas não deve aspirar à atenuação ou compensação de diferenças de personalidade – diferenças oriundas do fato de que os gostos ou aspirações de algumas pessoas são dispendiosos e os de outras pessoas não custam caro, por exemplo. (DWORKIN, 2005, p. 400).

A teoria da igualdade de recursos ganha complexidade quando entram em jogo certos fatores, ocorrentes após o leilão inicial já realizado, principalmente no que diz respeito às aptidões pessoais de cada indivíduo para manter ou ampliar a quantidade (e qualidade) dos bens que adquiriu no tal leilão inicial.

Nesse caso, entram em pauta várias circunstâncias, especialmente relacionadas à sorte e às condições pessoais de cada pessoa. Para solver esses conflitos, Dworkin cria a ideia de *seguro hipotético*, no qual a pessoa pode optar por se resguardar de certas circunstâncias, ligadas às questões de sorte (escolhida ou determinada) e de inaptidões pessoais, mediante os recursos igualitários que lhe são dispensados.

Dworkin admite que a ideia do seguro hipotético é um guia contrafactual, mas nem por isso dispensa a sua utilização, a partir de uma ideia mais clara de atuação

do Estado, por meio de um sistema de tributação que permita uma igualdade de recursos, tanto no nível pessoal (saúde, trabalho, conforto), quanto no nível impessoal (renda e distribuição da riqueza).

Admite também que, na constância do mundo real, mais importante é discutir as eventuais possibilidades de revisão da divisão de bens formulada a partir de um leilão inicial, pois o caso hipotético elaborado para a distribuição igualitária de bens (o leilão inicial na ilha) é, na prática, impossível (como exposto, é um elemento contrafactual, como a *posição original* de Rawls).

Nesse ponto, os mecanismos de redistribuição de recursos são fundamentais, se o objetivo for traçar uma teoria que abrigue a possibilidade de aplicação no mundo fático.

Outrossim, deve-se perceber que a igualdade de recursos não considera restritamente o que se entende por recursos. Em outras palavras, os recursos encarados por essa teoria igualitária conformam tanto os bens materiais quanto os bens imateriais, ligados às circunstâncias não escolhidas que se fazem presentes na vida das pessoas. Dessa maneira, e apenas assim, é possível conceber por que algumas pessoas merecem receber mais recursos do que outras.

A virtude soberana (igual respeito e consideração por todos) só pode ser alcançada mediante uma teoria de igualdade de recursos que respeite as diferenças necessariamente existentes entre as pessoas, e atribua mecanismos para minimizar essas diferenças, a fim de que todos possam levar uma vida melhor. Não se busca igualar todos em bem-estar, mas dar meios para que cada um opte pelo que lhe representa uma vida melhor.

Acerca do lugar da liberdade em sua teoria igualitária, Dworkin afirma que no embate entre a igualdade e a liberdade, a igualdade deveria prevalecer. Entretanto, logo após essa forte afirmação, o autor descarta essa possibilidade ao dispor que, pela teoria da igualdade de recursos, esse embate jamais existirá, pois, se adotada a teoria igualitária dworkiana, a liberdade se torna um aspecto da igualdade, ao invés de um ideal político conflituoso. A liberdade, em verdade, será necessária para que a igualdade seja garantida.

Vale memorar que o autor não afirma que a liberdade é subordinada à igualdade, e nem vice-versa. Em verdade, aduz que uma depende mutuamente da outra. São questões intimamente ligadas, e a liberdade só existe se há igualdade, sendo a recíproca verdadeira. Uma deve comprometer o êxito da outra.

A ética liberal também é discutida pela teoria dworkiana, tal como Rawls expõe no início da sua teoria de *justiça como equidade*. Dentre as diversas maneiras pelas quais se pode conceituar a comunidade liberal, uma premissa parece básica: “as pessoas devem identificar seus próprios interesses com os da comunidade política” (DWORKIN, 2005, p. 293). Nesse ponto, assevera-se que toda comunidade possui um ambiente ético, no qual as concepções pessoais dos cidadãos devem convergir de alguma maneira.

Abandonando a ideia de comunidade liberal como a formada a partir da força da maioria, Dworkin afirma que o ambiente ético comunitário deve levar em consideração as aspirações das minorias, dando-lhes instrumentos participativos (por determinação legislativa, por exemplo) para definir, em algum grau, os ditames gerais da comunidade, como o podem fazer também as maiorias.

Se a comunidade não pode ser considerada como um ente autônomo, desvinculada dos indivíduos que a compõem, é também verdade que há uma limitação no espaço que cada cidadão possui dentro das decisões comunitárias.

Essa limitação não afasta a possibilidade — que tem que ser considerada — de que deve haver uma convergência mínima nos ideais dos indivíduos, para que a comunidade seja considerada como tal. A pessoa é formada pelos valores da comunidade, e a comunidade é formada pelos valores das pessoas. Há uma integração inabalável entre as pessoas e a comunidade: “A vida de cada pessoa e a de sua comunidade estão integradas, e o êxito essencial de qualquer uma dessas vidas é um aspecto da bondade de toda a comunidade, e, portanto, dela dependente.” (DWORKIN, 2005, p. 309). Essa ideia só pode ser considerada verdadeira, numa perspectiva liberal igualitária, se for apresentada no sentido de que o cidadão não deve obrigatoriamente se interessar pela vida de seus concidadãos para respeitar os preceitos comunitários, mas antes deve se preocupar com a sua própria vida, vez que qualquer malfez à comunidade será revertido em um malfez à sua própria vida.

A comunidade liberal que adota a teoria da igualdade de recursos deve ser vista numa perspectiva integrada: “o cidadão integrado que dá valor à própria vida confia no êxito da comunidade ao tratar a todos com igual consideração” (DWORKIN, 2005, p. 324), mediante distribuição de recursos que possibilite à comunidade melhoria de vida, que será refletida na sua própria existência (do cidadão comunitariamente integrado).



Por fim, vale dispor de algumas objeções às quais Dworkin refuta, em especial a crítica formulada por Amartya Sen a respeito da teoria dworkiana.

Para Sen, conforme exposto no tópico anterior, as teorias que empregam a igualdade de recursos objetivam o fim correto, mas desconsideram um fator fundamental: a igualdade de recursos ignora o fator elementar de que cada pessoa tem níveis bem diferentes de capacidade para fazer o que querem — estão capacitadas a encontrar níveis diferentes de funcionamento com os recursos materiais. As características de cada pessoa são diferentes, e igualar os seus recursos não seria suficiente para lhes dar a completa liberdade.

Há nessa afirmação uma dificuldade óbvia, no sentido de que cada pessoa determina, para si, o que é de fato importante, e alcançar o que é importante na vida depende das suas capacidades. Em verdade, a crítica de Sen, no sentido de que a igualdade de recursos esquece as diferenças pessoais, parece incompleta, pois Dworkin apresenta a distinção entre recursos pessoais e os recursos impessoais, e diz que, existindo diferenças nos recursos pessoais, o esquema do *seguro hipotético* pode transferir parcelas dos recursos impessoais para solver o problema.

É importante distinguir, com Dworkin, o que seriam os recursos pessoais e impessoais:

Os recursos pessoais são a saúde e a capacidade física e mental - o estado geral dessas capacidades, inclusive o talento para a riqueza, isto é, a capacidade inata de produzir bens ou serviços pelos quais outras pessoas queiram pagar. Os recursos impessoais são os que possam ser transferidos de uma pessoa para outra - a riqueza e outros bens materiais que possua, e as oportunidades que lhe são oferecidas, segundo o sistema jurídico, para uso de tais bens. (DWORKIN, 2005, p. 455).

Dworkin centra sua argumentação nos recursos impessoais, dando ao Estado, como será visto adiante, o importante papel de manejar esses recursos da maneira mais justa possível, através de mecanismos redistributivos capazes de alcançar um ideal igualitário que leva em consideração as diferenças pessoais, tentando torná-las elementos favoráveis nas escolhas das pessoas, que devem ser compensadas quando uma pessoa possui uma característica que lhe diminua em relações aos seus comuns.

Assim sendo, no final das contas, ou a teoria de Sen encara as capacidades das pessoas como recursos pessoais, ou irá descambar para uma teoria de igualdade de bem-estar.

O governo deve esforçar-se por garantir que quaisquer diferenças no grau em que as pessoas não sejam igualmente capazes de alcançar a felicidade e as outras realizações “complexas” devem ser atribuíveis às diferenças em suas escolhas e personalidade e as escolhas e a personalidade das outras pessoas, e não a diferenças nos recursos pessoais e impessoais que possuem. Se entendermos a igualdade de capacidades dessa forma, ela não é uma alternativa à igualdade de recursos, mas apenas o mesmo ideal exposto com outra terminologia. (DWORKIN, 2005, p. 426).

Aliás, sobre a questão do bem-estar na teoria da igualdade de recursos, um ponto deve ficar claro: a igualdade de recursos se preocupa com o bem-estar das pessoas, mas não se deve confundir a meta da igualdade de recursos (que tem o bem-estar como consequência) com a meta (indefinida) da igualdade de bem estar.

Feitas essas considerações, é necessário expor por que a teoria da igualdade de recursos parece a mais coerente com o propósito redistributivo do Sistema de Previdência Social brasileiro.

## 2.5 POR QUE A IGUALDADE DE RECURSOS – ANÁLISE DIANTE DO CONTEXTO BRASILEIRO

Eis que, após a apresentação e o delineamento geral das ideias apresentadas por John Rawls, Amartya Sen e Ronald Dworkin, vale explicar por que a última teoria (a igualdade de recursos) merece consideração no contexto do Sistema Previdenciário brasileiro, a partir de uma perspectiva crítica.

De início, vale constatar que a abordagem elaborada por Dworkin absorve em si uma série de valores contextualizados, isto é, a teoria não é escrita fora de uma realidade, mas objetiva dar uma sedimentação para a abordagem das questões práticas da igualdade na sociedade estadunidense. Portanto, qualquer transfiguração dessa teoria para outra realidade, no caso a brasileira, necessariamente deverá passar por alguns ajustes antes de ser comparada a outras teorias.

Nesses termos, uma das críticas mais sérias que deve ser feita à teoria da igualdade de recursos, na construção formulada por Dworkin, é a de que talvez ela realmente não seja muito apropriada para uma sociedade na qual as diferenças extrapolem as questões pertinentes aos recursos, sejam eles materiais ou pessoais. Isso porque há circunstâncias que podem estar para além da questão de como os recursos podem igualar uma sociedade.

Em uma sociedade como a estadunidense, por exemplo, pode ser *aparentemente* simples resolver a questão racial atribuindo mais recursos para os negros, para que possam compensar as dificuldades materiais e pessoais que lhe são pertinentes. Entretanto, numa sociedade com uma construção mais complexa das diferenças raciais, como no Brasil — em que resta a dúvida fundamental na definição de quem serão considerados os negros —, essa teoria talvez não dê conta de como resolver esse problema.<sup>38</sup>

Dworkin abandona certas perspectivas históricas que, mesmo na sociedade estadunidense, devem ser consideradas na formulação de qualquer teoria, inclusive a teoria da igualdade. Se a teoria almeja, fundamentalmente, embasar uma aplicabilidade prática da igualdade, é necessário que seja sedimentada a partir de uma base histórica mínima.

Não obstante essas objeções, resta ainda indagar se, corrigidas essas imperfeições, essa construção feita por Ronald Dworkin pode ser aplicada de uma forma mais abstrata em outros contextos que não o estadunidense.

No Brasil, embora a discussão sobre a igualdade remonte inicialmente, dados os registros históricos, a Ruy Barbosa, com célebre frase datada de 1920 — “A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam.” —, foi a partir de discussões mais recentes que as teorias de igualdade ganharam força (BARBOSA, 1949).

A igualdade de recursos, conforme analisada por Dworkin, pode ser considerada uma importante contribuição para a igualdade material trabalhada no Brasil, desde que passe por ajustes, inclusive no sentido de que a nossa sociedade liberal congrega valores diferentes em relação às sociedades anglosaxãs.

Em um país ainda marcado por desigualdades sociais profundas, o braço do Estado precisa ser mais comprido, para poder intervir em situações de flagrante desigualdade, no sentido intervencionista-ativo. Embora não explicitamente, é visível de forma implícita a importância que Dworkin atribui ao Estado, mesmo nos seus argumentos contrafactuais, na garantia de mecanismos igualitários, que

---

<sup>38</sup> Sobre essa situação específica, DaMatta (1986, p.41) afirma com propriedade: “No caso da nossa sociedade, a dificuldade parece ser justamente a de aplicar esse dualismo de caráter exclusivo; ou seja, uma oposição que determina a inclusão de um termo e a automática exclusão do outro, como é comum no racismo americano ou sul-africano, que nós brasileiros consideramos brutal [...]. Isto é, entre o preto e o branco (que nos sistemas anglo-saxão e sul-africano são termos exclusivos), nós temos um conjunto infinito e variado de categorias intermediárias em que o mulato representa uma cristalização perfeita”.

transfigurados para a realidade, seriam expostos em um sistema de tributação, combinado com sistemas de redistribuição de renda, em especial a previdência e a assistência sociais.

Por outra, não se pode descuidar de que há a necessidade de um processo educacional que enfoque os valores concretos de qualquer teoria de igualdade liberal na sociedade brasileira, para que as pessoas possam agir com o mínimo de discernimento dentro da sua esfera pessoal, buscando a realização pessoal através da realização comunitária, em algumas circunstâncias.

Isso é extremamente complexo, especialmente em sociedades nas quais os valores políticos sejam enfraquecidos, quando não esmagados por questões econômicas e sociais extremamente enraizadas no cotidiano da vida em comunidade. Para se adequar a esse tipo de realidade, a igualdade de recursos dworkiana deverá fazer um esforço ampliativo, a fim de agregar um tópico nesse sentido, motivador, para que a sociedade possa compreendê-la e aplicá-la.

Esse aspecto deve ser considerado, inclusive, como ponto de reflexão para uma possível incompletude da teoria da igualdade de recursos, nos moldes como posta, mesmo na sociedade contextualizada dos Estados Unidos da América, na qual o princípio da liberdade (e não o da igualdade) está acima de tudo o que se possa compreender como um direito. É verdade que esse tipo de esforço demanda uma conjuntura favorável, especialmente sob o aspecto psicológico e educacional, para a inclusão da igualdade - de recursos - na pauta do cotidiano do cidadão comum.

Outro ajuste necessário à igualdade de recursos, para um contexto como o brasileiro, é o de que a redistribuição dos recursos (no modelo do leilão hipotético) deverá ser mais frequente do que em sociedades que adotem uma política liberal mais clara, pois outros fatores de influência do poder estão atuando diuturnamente para remover o caráter igualitário dos recursos. Nesse ponto, caberá ao Estado — como Dworkin deixa antever — o papel de garantir a revisão constante da divisão de recursos, de modo que cada pessoa consiga o suficiente para encarar os desafios que lhe são postos rotineiramente (e que não são poucos).

Sob a perspectiva da igualdade material adotada no Brasil, vale destacar que é necessária, para além de ideais políticos, uma ordem normativa forte, calcada em normas que possuam um valor social considerável e uma aceitabilidade mínima na sociedade. Uma ordem jurídica firme, no sentido de coerção positiva (motivar as

peças a agir por ideais igualitários comuns) é mais do que necessária em determinados contextos.

Em suma, pode-se perceber que todas as adequações na teoria da igualdade de recursos, para que seja palpável num contexto como o brasileiro, passam por um reforço no papel do Estado, não intervindo na liberdade das pessoas, mas garantindo a liberdade e a solidariedade, por meio da igualdade. Aliás, como o próprio Dworkin afirma, deve-se considerar que os três fundamentos do liberalismo clássico (igualdade, liberdade e solidariedade) são todos instrumentos de realização mútua, e só podem ser garantidos conjuntamente. Ainda que analisados teoricamente de maneira separada, os fundamentos deverão ser apresentados na prática de forma integrada, e a validade de um deles está condicionada à aplicabilidade dos demais.

A igualdade só se torna uma meta justificável, portanto, se respeitar a liberdade das pessoas, que por sua vez está calcada numa justificativa comunitária de querer para si uma vida digna, da mesma maneira que se almeja para toda a comunidade. Em outras palavras, se também for respeitada a solidariedade.

Caberá ao Estado a realização dessas metas políticas, em primazia por meio de políticas públicas devidamente direcionadas para uma promoção de atos concretos, mas também de valores que possam fundamentar uma ética, em uma sociedade marcada por diferenças históricas e culturais que não serão solapadas com a igualização dos recursos, ainda que feita de maneira ideal, como propõe Dworkin.

Essas adaptações não abalam a estrutura fundamental da igualdade de recursos, de que toda pessoa merece ser tratada como o devido respeito e consideração, afirmando que cabe ao Estado o papel de promotor da igualdade, garantidas as premissas básicas de que o homem é o principal responsável pela conduta de sua vida, e de que merece, objetivamente, que sua vida seja uma vida boa. Em outras palavras, precisa-se de um reforço de papel do Estado, não como o promotor absoluto da igualdade, mas como instrumento forte para que essa igualdade possa vir a ser alcançada. Um instrumento que merece atenção nessa empreitada é o sistema de Previdência Social.

O Estado possui o papel fundamental de dar aplicabilidade a uma teoria igualitária previamente eleita, que dê condições existenciais dignas aos cidadãos, não promovendo qualquer tipo de discriminação que possa influenciar de maneira

negativa na liberdade de escolha das pessoas. Outrossim, precisa de mecanismos concretos para garantir que as pessoas possam por em prática as suas escolhas, previamente justificadas num ideal comunitário de solidariedade.

Cabe ao Estado promover, numa perspectiva dworkiana adaptada à realidade brasileira, uma distribuição de recursos que possa solapar eventuais desigualdades pessoais que não sejam fruto de escolhas deliberadas dos cidadãos, ainda que essa distribuição de recursos possa, de alguma maneira, prejudicar a liberdade absoluta de certas pessoas, desde que a parcela de liberdade que essa pessoa tenha que abrir mão seja justificável mediante um ideal comunitário, e que essa parcela eventualmente perdida não comprometa o êxito de suas aspirações pessoais justificáveis no ideal comunitário.

Esses recursos, cabe frisar, são dispostos pelo Estado em favor da comunidade — ao menos no que é interessante neste trabalho — de diversas maneiras, sendo um dos mecanismos existentes o sistema de Previdência Social, importante vetor de distribuição de recursos, especialmente sob a perspectiva da variável renda. Os recursos disponibilizados por meio do sistema previdenciário se enquadram bem numa perspectiva igualitária tal como a proposta por Dworkin (e também por Rawls e Sen), na medida em que a Previdência objetiva amparar pessoas que se encontram, por alguma razão especificada, sem condições de desenvolver livremente o seu trabalho. Aliás, levando ao extremo tal argumento, pode-se dizer que o sistema se adéqua da melhor maneira possível ao argumento contrafactual de Dworkin do *seguro hipotético*, na medida em que permite ao Estado dispor de recursos para dispor às pessoas nos momentos em que elas se *desigualam* nas relações de trabalho (sob uma perspectiva de prejuízo da força laboral), assim como dá ao cidadão a possibilidade de se precaver desses eventuais infortúnios que possam surgir no decorrer de sua labuta.

Esses elementos justificam, então, a escolha da teoria da igualdade de recursos como elemento fundante do sistema de Previdência Social do Brasil, que precisa ser melhor exposto em termos históricos e normativos para que possa ser testado dentro da perspectiva ética e filosófica que se pretende.

### 3 DIREITO HUMANO À PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A compreensão do sistema de Previdência Social do Brasil a partir de uma perspectiva humanística requer o conhecimento prévio de uma série de informações, que perpassam pela compreensão do modelo de direitos humanos que se adota, pela forma de observação do direito à previdência dentro de um enquadramento político propício aos direitos humanos e pela maneira como se deu a estruturação da Previdência no Brasil, a partir de alguns aportes históricos. Só então, feitas essas digressões, será possível compreender por que o direito à previdência no Brasil deve ser — e é — considerado um direito humano, e porque ele merece atenção especial dentro de uma política igualitária pretendida pelo Estado contemporâneo.

Esse traçado metodológico, no entanto, requer que sejam expostas algumas premissas, sem as quais se pode incorrer em graves erros, especialmente sobre o contexto histórico-político da Previdência brasileira. A primeira ressalva a ser feita diz respeito à relação entre a estruturação da Previdência Social na Europa, berço das políticas do seguro social, e a formação da Previdência do Brasil. Não se pode negar a influência que as políticas européias tiveram sobre a estruturação da previdência pátria, no entanto é importante frisar que as idéias do velho mundo passaram por uma série de adaptações antes de serem dispostas no Brasil, tendo em conta uma série de fatores, especialmente ligados à forma das relações de trabalho que eram e são estabelecidas em território nacional.

Aliás, a afirmação precedente abre espaço para a segunda ressalva importante: a evolução da Previdência social, quer no âmbito europeu, quer no brasileiro, está intimamente ligada à história das relações de trabalho. Embora a idéia de proteção social seja mais ampla do que a proteção apenas aos trabalhadores, o âmbito previdenciário é destinado quase que com exclusividade àquelas pessoas que de alguma maneira participam do mercado de trabalho, razão pela qual o desenvolvimento de políticas previdenciárias está intimamente vinculado à evolução das relações laborais, sendo na verdade uma relação de mútua dependência.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Sobre as pressões políticas existentes na Europa em meados do século XIX para a garantia de proteção social ao trabalhador aduzem Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari: “Começaram, então, a eclodir manifestações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e subsistência, com graves revoltas – violentamente reprimidas pelo próprio poder constituído. Surgiram daí as primeiras preocupações com a proteção previdenciária do

É importante ainda estabelecer que a própria evolução do Estado de proteção social no Brasil está vinculada às relações laborais. Não seguiu, no entanto, o mesmo proceder histórico da proteção social disposta em solo europeu-ocidental. O Brasil seguiu rumos próprios no que diz respeito ao seu sistema de proteção ao trabalhador, considerando os momentos políticos distintos em que essa proteção se deu no território nacional e no além-mar.

Essas explicações introdutórias são importantes para firmar a forma de exposição do presente capítulo, de acordo com os seguintes objetivos: 1) expor as razões pelas quais o direito à previdência social pode ser encarado como um direito humano; 2) apresentar objetivamente a estrutura da Previdência social nacional. Isso requer, necessariamente, a demonstração das bases estruturais e jurídicas desse direito no Brasil — ainda que não se objetive expor minuciosamente o sistema previdenciário brasileiro, mas apenas naquilo que importa para a conceituação do direito à previdência como direito humano. Outrossim, seria impossível enquadrar o direito à previdência como direito básico e elementar de qualquer pessoa sem antes esboçar, ainda que de maneira rápida, uma idéia de direito humano que sirva de base para tal enquadramento.

### 3.1 CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DIREITOS HUMANOS

Muito embora a idéia de direitos humanos tenha seu surgimento atribuído à carta de João sem Terra ainda no Século XIII (1212), seu mais amplo alcance foi sendo construído e ampliado somente na contemporaneidade.

Para um entendimento apropriado, serão aqui apresentados, embora resumidamente, alguns caminhos que, historicamente, confluíram para a concepção contemporânea dos direitos humanos.

Primeiramente, sob o plano filosófico, os grandes desenvolvimentos metafísicos como explicação da humanidade foram sendo paulatinamente questionados, até que em Nietzsche (2005) encontrou-se o termo mais radical dessa crítica. Com efeito, o filósofo alemão desmistificou qualquer possibilidade metafísica de explicação dos fenômenos humanos, pretendendo trazer o homem do

---

trabalhador, ante a inquietação dos detentores do poder nos Estados com a insatisfação popular, o que acarretou intervenção estatal no que diz respeito às relações de trabalho e segurança do indivíduo quanto a infortúnios.” (CASTRO; LAZZARI, 2009, p. 34).



transcendental para o humano, do raciocínio metafísico para a vida, buscando em nossa condição histórica humana as respostas para os anseios fundamentais da humanidade.

A essa constatação aliou-se uma concepção também nova de história, forjada originariamente por meio do romantismo alemão (BERLIN, 2005), segundo a qual a história não se constitui de fatos isolados no tempo e estanques, mas se trata de uma continuidade, pela qual somente se compreende o presente se este for entendido como um fio contínuo que carrega o passado e é o resultado de uma construção longínqua que precisa ser resgatada para que a condição humana possa então ser verdadeiramente dimensionada.

A noção verdadeiramente humana trazida a partir da morte da metafísica, aliada à concepção de história como continuidade, possibilitou a formulação da premissa filosófica contemporânea sob a qual se pensa hoje os direitos humanos, isto é, como um produto histórico da racionalidade humana em busca de condições melhores, incorporando, através de crises e guerras, valores fundamentais que passam a constituir direitos considerados inalienáveis e que precisam ser garantidos em busca de condições dignas de vida (ARENDDT, 2002).

Paralelamente a essa questão filosófica, as graves crises e atrocidades as quais muitos seres humanos sofreram ao longo da história contribuíram para uma necessidade coletivamente vislumbrada de proteger a raça humana de seus próprios arbítrios.

Muito embora já tivesse havido grandes atrocidades como a inquisição medieval, os horrores das execuções penais do século XVIII e XIX e muitas outras, foi o holocausto nazista o ponto culminante para a emergência da proteção internacional e incondicional dos direitos humanos.

Com efeito, a imagem de Auschwitz-Birkenau chocou a humanidade de tal maneira que possibilitou que, mesmo em meio às profundas diferenças histórico-culturais e a até então inabdicável soberania interna, os países (sobretudo ocidentais) pensassem a humanidade sob uma perspectiva global e relativizassem suas concepções em prol da busca de um consenso que afastasse a raça humana de qualquer tipo de violação com base em características individuais, culturais etc., reconhecendo então direitos a todo e qualquer ser humano que possuem legitimidade com base tão-somente no caráter humano dos titulares, de modo a impossibilitar qualquer meio de exclusão de tais direitos.

Sob esse enfoque, e ainda sob a mancha que recaiu sobre a humanidade com a 2ª Guerra Mundial, surgiu em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>40</sup>, a qual estabeleceu os direitos humanos como o paradigma interpretativo de todo regime jurídico democrático.

No continente americano, surgiu em 1969 a Convenção Americana de Direitos Humanos — CADH (também chamada de Pacto de San José da Costa Rica), pela qual os Estados signatários se comprometeram a “respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que está sujeita à sua jurisdição, sem qualquer discriminação” (art 1º, item 1).

Se o exercício de tais direitos e liberdades não estivessem ainda assegurados na legislação ou em outras disposições, os Estados membros obrigaram-se a adotar as medidas legais ou de outro caráter para que venham a se tornar efetivas.

Esses direitos — que são expostos em várias ordens, embora todas elas estando no mesmo patamar *teórico* de garantia — são extremamente variados, passando por interesses individuais (como o direito à liberdade de pensamento) e alcançando direitos de caráter social mais patententes, pela forma de seu exercício (direito de reunião) ou mesmo por meio da maneira pela qual o exercício do direito é possibilitado estruturalmente (direito à saúde).

Os direitos sociais são considerados liberdades públicas que visam proteger a sociedade proporcionando aos indivíduos condições de vida mais dignas perante o contexto social no qual estão inseridos. Os direitos sociais têm como sujeito passivo o Estado, responsável por possibilitar aos seres humanos o seu exercício, por meio de mecanismos estruturais que possibilitem ao homem melhor qualidade de vida. Como afirma Uadi Lammêgo Bulos: “os direitos sociais são *direitos de crédito*, pois envolvem poderes de exigir, por meio de *prestações positivas* do Estado” (BULOS, 2009, p. 624).

O direito à previdência, embora influencie imediatamente a vida íntima de cada indivíduo, torna-se membro dos direitos humanos sociais, na medida em que é estruturado a partir de uma conjugação de interesses em prol da coletividade. Assim o sendo, merece tratamento especial por parte do Estado, e estudo detido pelos

---

<sup>40</sup> A Declaração de 1948 é sempre ligada à Hitler (como resposta a seus atos), não se podendo, todavia, esquecer outros fatos horrendos ocorridos naquela época como as milhões de mortes oriundas da guerra de um modo geral e as duas bombas nucleares presenteadas ao Japão pelos EUA.

pensadores sociais, vez que tem o condão de, como todo direito sociais, proporcionar uma vida mais digna as pessoas.

### 3.2 DIREITO HUMANO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

Não se pode precisar com exatidão o momento do surgimento da Previdência Social, mesmo nos países ocidentais. Alguns autores (PEREIRA JÚNIOR, 2005) compreendem o *Poor Relief Act* inglês de 1601<sup>41</sup> como o marco inicial da Seguridade Social<sup>42</sup>, entretanto, a configuração moderna dos sistemas previdenciários passou a ser forjada de fato a partir do processo de unificação do Estado Alemão, mais precisamente no ano de 1883, com a instituição de algumas leis previdenciárias pelo Chanceler Otto Von Bismarck, concedendo benefícios como seguro-doença (1883), seguro contra acidente de trabalho (1884) e seguro de invalidez e velhice (1889) (IBRAHIM, 2008).

Naquele momento, mais importavam as aspirações políticas de unificação do Estado, levadas a cabo pelo chanceler prussiano, e a garantia do direito à previdência social funcionava como importante instrumento de controle social diante das crescentes necessidades dos trabalhadores, agravadas pelo processo de industrialização contínuo que afetava não só a Alemanha, mas toda a Europa no final do século XIX.

O fato é que a garantia desses direitos mínimos aos trabalhadores acabou se alastrando por vários países europeus, obviamente incrementados por fortes pressões sociais e políticas que vinham sendo realizadas naquele período. Entretanto, tal como aconteceu genericamente com a proteção dos direitos humanos, ainda não se podia falar em direito à previdência como um direito inerente ao homem, pois sua garantia ainda dependia de diversos fatores extrínsecos à condição humana.

---

<sup>41</sup> A Lei dos Pobres inglesa regulamentou a instituição de auxílios e socorros públicos aos necessitados, de forma caritativa, através da regulamentação da carestia que era executada na Inglaterra mediante a intervenção da Igreja Católica.

<sup>42</sup> Vale destacar que, no Brasil, a Previdência Social é um ramo específico da Seguridade Social (art. 194 da Constituição Federal), composta ainda pela Saúde e pela Assistência Social. “A Seguridade Social é uma técnica moderna de proteção social, que se busca implementar em prol da dignidade da pessoa humana. As suas diversas facetas, quais sejam, a assistência, a saúde e a Previdência Social, no sistema de Seguridade Social, deveriam atuar de forma articulada e integradas, mas percebe-se a existência de uma nítida separação no respectivo campo de atuação extraída do próprio texto constitucional.” (PEREIRA JUNIOR, 2005).

Foi a partir da constatação dos desastrosos resultados das duas grandes Guerras Mundiais que se começou a tratar o direito à previdência como direito humano, especificamente após a instituição do Plano de Previdência Social inglês, originado do estudo acurado realizado pelo economista William Beveridge entre os anos de 1941 e 1944.

Foi a partir do Plano Beveridge que se estruturaram os sistemas contemporâneos de Previdência Social<sup>43</sup>, com destaque para características como a universalidade de cobertura e do atendimento, embasados em alguns preceitos básicos: 1) o homem, por si só, não é capaz de prever e se precaver de todos os infortúnios oriundos das relações de trabalho; 2) o Estado é o responsável por essa precaução; 3) toda a sociedade deve de alguma maneira contribuir para que o homem seja amparado, com dignidade, nos momentos de maior necessidade<sup>44</sup>.

Tratava-se, então, de afirmar a função pública – cujo exercício vinha antes se insinuando timidamente na contramão do minimalismo prevalecente – como inovação capaz de compatibilizar a democracia com a economia de mercado. O impacto real da ruptura efetuada pelo Plano Beveridge foi o de demandar um novo *ethos* para a política social, o qual se propagou rapidamente, influenciando reformas implementadas durante os anos de 40 e 50 em diversos países (BERWANGER, 2008, p. 32).

Daí em diante começaram a ser estruturados os planos de Previdência Social por todo o ocidente, tomando por base os indicativos formulados na década de 40 do século XX. O direito à previdência social, outrora encarado como instrumento de controle social e político, passou a ser observado como direito fundamental de todo cidadão, com algumas características peculiares, e sempre decorrente das relações de trabalho.

É verdade, mais uma vez, que a instituição dos planos de Previdência Social universalistas coincidiu com fortes pressões políticas para a implementação de direitos sociais, que outrora eram de responsabilidade exclusiva do cidadão, e agora (primeira metade do século XX) estavam a cargo do Estado.

<sup>43</sup> “O plano teve grande mérito por tratar-se do primeiro estudo amplo e minucioso de todo o universo do seguro social e serviços conexos. É este relatório que questiona a proteção do seguro social restrita aos empregados, pois todo e qualquer trabalhador deve ser objeto de proteção” (IBRAHIM, 2008).

<sup>44</sup> “Lord Beveridge dizia que a segurança nacional [seguridade social] deveria ser prestada do berço ao túmulo (*social security from cradle to the grave*). O Sistema Beveridge tinha por objetivos: (a) unificar os seguros sociais existentes; (b) estabelecer o princípio da universalidade, para todos os cidadãos e não apenas os trabalhadores; (c) igualdade de proteção; (d) tríplice forma de custeio, porém com predominância do custeio estatal. O Plano Beveridge era universal e uniforme.” (MARTINS, 2010, p. 31).

Não é sem outra razão que já em 1948, na supracitada Declaração Universal dos Direitos Humanos, há a previsão de garantia dos direitos ligados à Previdência Social:

Art. 25. l) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Como se pode observar, é nos momentos de maior fragilidade, quando os cidadãos têm a sua força de trabalho por alguma razão minorada, ou na falta de acesso ao emprego, que a Previdência Social cumpre o papel de manter o ser humano dentro de um nível existencial adequado, garantindo o exercício do preceito da dignidade humana.

Ademais, é importante salientar que a Previdência Social, além de importante instrumento na garantia da dignidade humana, possui importante função econômica, mediante a redistribuição de renda que lhe é assaz. Com efeito,

La seguridad social desempeña una función esencial en El desarrollo económico y social. Por ello, todos los países deben renovar sus esfuerzos para hacer frente a los desafíos que se presentan a la seguridad social y tomar medidas inmediatas para extender la protección social a los marginados y hacer accesible la seguridad sódica a más personas. (BALERA, 2005, p. 11-28).

O exercício do direito à previdência social, na contemporaneidade, é submetido a determinadas exigências, que lhe dão caráter totalmente específico. Uma delas, talvez a principal, é a necessidade de contribuição do trabalhador para a participação no sistema de serviços e benefícios.

Com efeito, no Brasil foi adotado o modelo de repartição simples<sup>45</sup>, pelo qual o cidadão em exercício de suas atividades laborais na atualidade contribui para a manutenção dos benefícios dos trabalhadores inativos. Futuramente, uma nova geração de trabalhadores irá custear os benefícios dos labutadores que hoje estão

---

<sup>45</sup> “No sistema de repartição, as contribuições sociais vertem para um fundo único, do qual saem os recursos para a concessão de benefícios a qualquer beneficiário que atenda aos requisitos previstos na norma previdenciária”. (CASTRO; LAZZARI, 2009, p. 75). Vide art. 202 da Constituição Federal.

contribuindo. É, portanto, um sistema intergeracional, formulado para ser passado de geração em geração, por meio de aporte de recursos de uma para a outra.

Esse modelo é calcado no princípio da solidariedade, pelo qual a sociedade e o Estado devem mutuamente colaborar para a manutenção da vida digna dos trabalhadores, nos momentos de infortúnio social decorrentes das relações de trabalho.

É imperioso repisar o significado da solidariedade; ela não é uma instituição originária da Previdência Social, a despeito de aí ter encontrado hábitat natural para o seu desenvolvimento e efetivação. A solidariedade, referida no princípio, quer dizer a união de pessoas em grupos, globalmente consideradas, contribuindo para a sustentação econômica de indivíduos em sociedade, individualmente apreciadas e, por sua vez, em dado momento, também contribuição para a manutenção de outras pessoas. No momento da contribuição, é a sociedade quem contribui. No instante da percepção da prestação, é o ser humano a usufruir. Embora no ato da contribuição seja possível individualizar o contribuinte, não é possível vincular cada uma das contribuições a cada um dos percipientes, pois há um fundo anônimo de recursos e um número determinável de beneficiários (MARTINEZ, 2001, p. 75).

Como se pode perceber, as forças motrizes do direito à previdência são basicamente duas: a dignidade e a solidariedade. Se por um lado o direito à previdência é exercido mediante a estruturação de um sistema previdenciário que tem como principal objetivo garantir dignidade nos momentos de maior necessidade, por outro esse sistema é formulado a partir de políticas solidárias, nas quais o Estado e a sociedade — representada especificamente no caso pelos tomadores de serviço e trabalhadores de um modo geral — contribuem mutuamente para que esse objetivo possa ser alcançado.

Isso pode ficar mais claro a partir da observância de como se deu a formação histórica da Previdência Social no Brasil, considerando as suas peculiaridades e em certa medida as forças políticas que a moldaram à sua configuração contemporânea.

### 3.3 LINHAS GERAIS DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL<sup>46</sup>

O estudo da evolução da Previdência Social no Brasil é de grande importância para a compreensão exata dos tempos atuais, e para a reflexão

---

<sup>46</sup> Esse tópico é embasado em artigo de autoria própria, publicado em diversos sites e revistas especializados sobre Direito Previdenciário (HOMCI, 2010).

contínua em busca de excelência legislativa, doutrinária, jurisprudencial e administrativa na Previdência Social do futuro.

Salutar, para a apresentação dessa evolução, que sejam evidenciados momentos específicos nos quais a Previdência teve relevo, por meio de uma disposição linear de desenvolvimento da sociedade, com os devidos graus de proteção do cidadão por meio da Seguridade Social — quer no âmbito privado ou mediante a intervenção do Estado.

### **3.3.1 Marco legislativo inicial**

O desenvolvimento da Previdência Social brasileira, assim como em boa parte do globo, teve início privativo, voluntário, mediante a formação dos primeiros planos mutualistas (IBRAHIM, 2008, p. 44).

Em um plano mais abstrato, tratando genericamente dos direitos sociais no Brasil, e não especificamente da Previdência Social, a Constituição Imperial de 1824 fez alusão à assistência social, ainda que indefinidamente e sem disposições concretas sobre o Direito Previdenciário:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

[...]

XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos. (BRASIL, 1824).

A primeira legislação específica sobre Direito Previdenciário data de 1888. Foi o Decreto nº. 9.912 de 26 de março, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Outra norma, em novembro do mesmo ano, criaria a Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Império.

Por outra, a primeira Constituição Federal a abordar a temática previdenciária específica foi a Constituição Republicana de 1891, no tocante à aposentadoria em favor dos funcionários públicos, ao dispor em seu art. 75 que "a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação" (MARTINS, 2010, p. 18).

Em seguida, no ano de 1892, foi instituída a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte aos operários do Arsenal da Marinha, tendo em conta que já estava vigorando o regime republicano, sob forte influência de cafeicultores e militares.

Em 1919, o Decreto Legislativo nº. 3.724 instituiu compulsoriamente um seguro por acidente de trabalho, que já vinha sendo praticado por alguns segmentos da sociedade, contudo sem previsão expressa na lei.

Entretanto, essas previsões legais e constitucionais ainda eram muito esparsas, carecendo de uma melhor estruturação jurídica e prática, que só veio a ocorrer a partir de 1923. O Decreto-Legislativo nº. 4.682, de 14 de janeiro de 1923, mais conhecido como "Lei Elói Chaves", é dado como um marco para o desenvolvimento da Previdência Social brasileira. Com efeito, tal norma determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, a ser instituída de empresa a empresa. Tal posicionamento, sobre a colocação da "Lei Elói Chaves" como marco legislativo para a criação da Previdência Social brasileira não é imune a críticas:

Tivemos o mutualismo como forma organizatória e como precedente precioso da Previdência Oficial. Sob tal prisma, os festejos oficiais que situam na Lei Elói Chaves (1923) o nascimento da Previdência brasileira têm caráter ideológico que deve ser desvendado: buscam transformar as conquistas sociais, logradas com lutas e a partir das bases, em benesses estatais. Sobre ser ainda, a afirmativa relativa ao surgimento da Previdência em 1923, uma inverdade histórica, seja pelos apontamentos, seja porque outras leis previdenciárias são anteriores a esta data (como nossa primeira lei acidentária que data de 1919). (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Objecções a parte, nos anos que seguiram ao ano de edição da "Lei Elói Chaves" outras caixas de aposentadoria foram criadas, em favor das demais categorias, tais como: portuários, telegráficos, servidores públicos, mineradores, etc. Foi criado também em 1923 o Conselho Nacional do Trabalho, com o intuito maior de pensar a questão operária, fomentando o desenvolvimento da proteção social no plano estatal.

As caixas de aposentadorias e pensões mantinham a administração e a responsabilidade do sistema previdenciário nas mãos da iniciativa privada, sendo o Estado apenas o responsável pela criação das caixas e pela regulamentação de seu funcionamento, de acordo com os procedimentos previstos na legislação.



Essas caixas de aposentadoria e pensão, em sua maioria, previam a forma de custeio da previdência da classe determinada, bem como os benefícios a ela concedidos, em especial: a) a aposentadoria integral, com 30 anos de serviço e 50 ou mais anos de idade; b) aposentadoria com redução de 25%, com 30 anos de serviço e menos de 50 anos de idade; c) as indenizações em caso de acidente de trabalho; d) a pensão por morte para os dependentes; e) outros benefícios não pecuniários.<sup>47</sup>

A Constituição Federal de 1934 trouxe uma nova sistemática para a Previdência Social brasileira, em especial no tocante ao custeio, iniciando um processo evolutivo calcado na ideia de solidariedade.

### **3.3.2 Reformulação do custeio**

A Carta Magna de 1934 foi a primeira a estabelecer o custeio tríplice da Previdência Social, com a participação do Estado, dos empregadores e dos empregados:

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

[...]

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte. (destaque posto). (BRASIL, 1934).

Conforme assevera a doutrina,

No plano constitucional, deixava-se o estágio da assistência pública para adentrar na era do seguro social. Não poderia ser diferente, vez que em todo o mundo, mesmo em sociedades industriais mais avançadas, não se tinha afastado a concepção do seguro social. Nem mesmo o Social Security Act norte-americano, impulsionador da mudança da concepção do seguro social, havia sido concebido, já que data de 1935. (FERNANDES, 2007).

---

<sup>47</sup> Para uma visualização completa das normas que instituíram, modificaram ou excluíram esses benefícios, ver: [www.previdencia.gov.br/pg\\_secundarias/previdencia\\_social\\_12\\_04-A.asp](http://www.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_12_04-A.asp). Acesso em 06 jan de 2010.

Essa previsão constitucional do custeio tríplice da Previdência Social persiste até o dia de hoje, e é marca decorrente do princípio da solidariedade que rege a maioria dos sistemas de Previdência dos países democráticos. O sistema de Previdência Social supera em muito a simples idéia de capitalização de cotas, já que o seu custeio é garantido de maneira bem mais complexa do que o simples armazenamento de recursos individuais por parte dos trabalhadores. O que dá o caráter social à previdência é justamente essa forma de divisão de esforços em favor da garantia de dignidade aos trabalhadores.<sup>48</sup>

Além disso, a CF/1934 foi a primeira Norma Maior a utilizar o termo "previdência" em seu texto, ainda desacompanhado do adjetivo social.

A Constituição Federal de 1937, de cunho eminentemente autoritário, não trouxe grandes inovações no plano previdenciário, a não ser o uso da expressão "seguro social", como sinônimo da expressão Previdência Social, sem, entretanto, qualquer diferenciação prática ou teórica no plano legislativo.

A Constituição Federal de 1946 apresentou, pela primeira vez em termos constitucionais, a expressão "Previdência Social", abandonando de vez o termo "seguro social". Não houve alteração substancial sobre a Previdência com a Carta de 1946, o que não se pode estender à legislação infraconstitucional editada sob a sua batuta, em especial com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, tema protagonista do tópico seguinte.

### **3.3.3 Unificação do sistema**

A Lei Orgânica da Previdência Social — Lei nº. 3.807/1960 — estabeleceu um marco de unificação e uniformização das normas infraconstitucionais existentes sobre a Previdência Social, já buscadas, mas até então nunca alcançadas.

No plano substancial, a LOPS criou alguns benefícios, como o auxílio natalidade, o auxílio funeral e o auxílio reclusão. Vale salientar que a essa altura a Previdência Social já beneficiava todos os trabalhadores urbanos.

---

<sup>48</sup> “Importa ressaltar que os países que, em face de mudanças nos seus regimes previdenciários, adotaram o sistema de capitalização de recursos – mediante contas individualizadas em nome de cada segurado – abandonaram, a nosso ver, a noção de “previdência social”, já que esta só se observa quando a sociedade, como um todo, presta solidariedade a cada um dos indivíduos que dela necessitem, por meio do sistema de repartição, ou de fundo único. A partir do momento em que cada trabalhador faça cotizações para si próprio, e não para um fundo mútuo, desaparece a noção de solidariedade social.” (CASTRO; LAZZARI, 2009, p. 34).

A doutrina não foi silente sobre a importância da promulgação da LOPS:

Decerto que a LOPS foi o maior passo dado ao rumo da universalidade da Previdência Social, embora não se desconheça que alguns trabalhadores (domésticos e rurais) não foram contemplados pela nova norma, pois teve o condão de padronizar o sistema, aumentar as prestações ofertadas (auxílio-natalidade, funeral, reclusão e a aposentadoria especial) e servir de norte no percurso ao sistema de seguridade social. (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Em 1963, foi editada a Lei nº. 4.214, que instituiu o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), estendendo alguns benefícios conquistados pelos trabalhadores urbanos aos rurícolas brasileiros.

Em 1965, foi editada uma modificação constitucional, que proibiu a concessão de benefícios previdenciários sem a previsão legal de sua devida forma de custeio, visando elidir a concessão irresponsável de benefícios, em especial por motivos políticos.

Em 1966, com a alteração de dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social, foram instituídos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS, e o Instituto Nacional de Previdência Social — INPS, que reuniu os seis institutos de aposentadorias e pensões existentes, unificando administrativamente a Previdência Social no Brasil.

Foi durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, em pleno regime militar, que o Sistema de Previdência Social do Brasil passou por um processo de unificação mais marcante.<sup>49</sup> Há de se indagar, nesse contexto, por que o Regime Militar não

<sup>49</sup> Sob a égide da Constituição de 1967, com as alterações feitas por meio da "Super Emenda" de 1969 — que de fato tratou-se de uma nova Constituição Federal, reconfigurando significativamente o sistema constitucional pátrio, interferindo de forma abrupta nas normas estabelecidas na Constituição então vigente —, foram editadas várias normas referentes ao Direito Previdenciário, com destaque para: a) A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social; b) O Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico; c) A Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, criou o Programa de Integração Social-PIS. A Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, instituiu o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP; d) A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social Rural; e) A Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social; f) A Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social; g) A Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974, autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (atual DATAPREV); h) O Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social; i) A Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável "pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela

influenciou negativamente o exercício do direito à previdência social — ao menos em termos normativos — como fez com uma série de outros direitos fundamentais? A resposta passa por uma análise política, que remonta às mesmas razões pelas quais os sistemas inaugurais de Previdência foram formulados. A verdade é que o governo tinha plena consciência de que poderia utilizar a Previdência Social como meio de refrear qualquer tipo de pressão política em favor de vários direitos que vinham sendo suprimidos.

A Previdência é, e desde a sua criação demonstrou ser, um mecanismo de manipulação política das massas:

No Brasil, o fato do Estado assumir a função de protetor social está diretamente relacionado à expansão de seu poder funcional enquanto agente administrativo e, por outro lado, ao objetivo político de regular o conflito social em nome da ordem pública e da segurança nacional. (MALLOY, 1986, p. 15).

Por essa razão, o regime militar instaurado no Brasil na segunda metade do século XX não suprimiu boa parte dos direitos previdenciários até então garantidos, mas também não fez questão de ampliá-los, o que só ocorreu de forma mais patente a partir da redemocratização do país, com a constituição de 1988.

### **3.3.4 Bases atuais da previdência**

A Lei Maior de 1988, marco da objetivação democrática e social do Estado brasileiro, tratou de alargar em demasiado o tratamento constitucional dado à Previdência Social, dispondo pela primeira vez do termo "Seguridade Social", como um conjunto de ações integradas envolvendo Saúde, Assistência e Previdência Social.

Como bem salienta a doutrina:

A Seguridade Social é uma técnica moderna de proteção social, que se busca implementar em prol da dignidade da pessoa humana. As suas diversas facetas, quais sejam, a assistência, a saúde e a Previdência Social, no sistema de Seguridade Social, deveriam atuar de articulada e integradas, mas percebe-se a existência de uma nítida separação no respectivo campo de atuação extraída do próprio texto constitucional. (PULINO, 2001, p. 33).

---

supervisão dos órgãos que lhe são subordinados" e das entidades a ele vinculadas; j) O Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984, aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social.

Embora a Constituição Federal tenha tratado de forma conjunta os três aspectos da Seguridade Social, o legislador constituinte não se furtou de estabelecer normas específicas a respeito de cada segmento, de modo que a Previdência Social sofreu algumas modificações significativas em sua corporificação normativa e prática, o que refletiu diretamente na legislação infraconstitucional, bem como na estruturação administrativa dos órgãos previdenciários.

Vale destacar o artigo 194 da Constituição Federal<sup>50</sup>, que apresenta os objetivos que devem gerir a Previdência Social no Brasil, em diversos aspectos, desde a criação das normas pelo Poder Legislativo, até a interpretação que o Poder Judiciário deve dar às normas, passando, por óbvio, pelo direcionamento das políticas públicas, que deve ser desenvolvido pelo Poder Executivo.

A doutrina expõe com exatidão a prioridade da Previdência Social, a partir da Constituição Federal de 1988, no sentido de:

garantir condições básicas de vida, de subsistência, para seus participantes, de acordo, justamente, com o padrão econômico de cada um dos sujeitos. São, portanto, duas idéias centrais que conformam esta característica essencial da previdência social brasileira: primeiro, a de que a proteção, em geral, guarda relação com o padrão-econômico do sujeito protegido; a segunda consiste em que, apesar daquela proporção, somente as necessidades tidas como básicas, isto é, essenciais – e portanto compreendidas dentro de certo patamar de cobertura, previamente estabelecido pela ordem jurídica – é que merecerão proteção do sistema. Pode-se dizer, assim, que as situações de necessidade social que interessam à proteção previdenciária dizem respeito sempre à manutenção, dentro de limites econômicos previamente estabelecidos, do nível de vida dos sujeitos filiados. (PULINO, 2001, p. 33).

---

<sup>50</sup> “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

A legislação infraconstitucional, conforme alhures referido, também sofreu modificações consideráveis, a fim de guardar coerência com a nova sistemática imposta pelo constituinte.

O Sistema Previdenciário brasileiro atual possui estrutura complexa, que congrega basicamente três regimes: 1) Regime Geral de Previdência Social; 2) Regimes Próprios de Previdência Social; 3) Regime Complementar de Previdência Privada.<sup>51</sup>

O Regime Geral de Previdência Social — RGPS congrega a maioria dos trabalhadores brasileiros, visto que comporta e protege os trabalhadores vinculados à iniciativa privada, contando com seis classes de segurados definidas em legislação.<sup>52</sup> É compulsório às classes definidas em lei, isto é, basta que o trabalhador desenvolva a atividade remunerada prevista em lei para que o mesmo seja considerado contribuinte-segurado do Regime Geral de Previdência Social.

Esse regime, que é o mais amplo e completo dentro do Sistema de Previdência pátrio, é regido, no que diz respeito aos seus benefícios, pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, enquanto que a arrecadação das suas contribuições está a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil.<sup>53</sup>

Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS podem ser instituídos pelos entes federativos para acobertar os seus servidores públicos ocupantes de cargos efetivos. Cada ente federativo — Municípios, Estados, Distrito Federal e União - pode ter apenas um Regime Próprio, que congregue de maneira indiscriminada todos os seus servidores, salvo as distinções dispostas em lei. Muito criticados e alvos constantes de fraudes, os Regimes Próprios passaram por uma

---

<sup>51</sup> O objetivo desse capítulo, como já referido, é apenas fazer uma exposição geral do Sistema de Previdência Social Brasileiro, vez que os temas polêmicos que serão verificados mediante o aporte teórico do capítulo anterior serão detalhados no capítulo próximo. No entanto, para que possam ser compreendidos, é necessária uma visão do todo, ainda que de maneira simples.

<sup>52</sup> As leis 8.212/1991 (art. 12) e 8.213/1991 (art. 11) definem de modo geral quem serão os trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social: 1) os segurados empregados mediante o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, compreendendo também os servidores públicos que não possuem cargo de provimento efetivo; 2) os segurados empregados domésticos; 3) os segurados individuais, dentre os quais trabalhadores do mercado informal sem vínculo empregatício, mas que auferem renda e os sócios e titulares de pessoas jurídicas; 4) os segurados avulsos, que são os que prestam serviços a várias empresas, sem vínculo empregatício, intermediados por um órgão gestor de mão-de-obra; 5) os segurados especiais, que são os trabalhadores rurais que desenvolvem suas atividades em regime de economia familiar, e; 6) os segurados facultativos, que não desempenham atividade remunerada, mas pretendem por vontade própria participar do RGPS.

<sup>53</sup> Essa atribuição, que outrora era da Secretaria da Receita Previdenciária – órgão vinculado ao Ministério da Previdência Social –, passou às mãos da Secretaria da Receita Federal do Brasil com a publicação da Lei 11.457 de 16 de março de 2007. – apelidada de *Super Receita* a partir de então.

regulamentação tardia, para aperfeiçoamento e controle do seu funcionamento, especialmente nas municipalidades, já que não foram poucos os recursos desviados desses Regimes.<sup>54</sup>

A rigor, o regime previdenciário destinado aos servidores públicos somente foi criado com a Emenda Constitucional nº. 20, de 15 de dezembro de 1998. Esta assertiva pode causar espanto, considerando que a proteção social dos servidores públicos federais é anterior à previdência dos trabalhadores da iniciativa privada. Como ressalta Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, “a Constituição Imperial de 1824 é silente sobre o assunto, mas a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1891, já previa, em seu art. 75, a concessão de aposentadoria por invalidez aos servidores públicos” (CAMPOS, 2008, p. 47).

Reitera-se, todavia, que a criação do regime previdenciário funcional dos servidores públicos tem por marco a EC nº. 20/1998, pois, antes dela, quando da passagem do servidor para a condição de inativo havia mera continuidade da relação jurídico-administrativa laboral, pois os custos com aposentadoria eram integralmente arcados pelo Estado.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Sobre o desenvolvimento dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos, no decurso da história das constituições brasileiras, consultar: Borges, 2008; Guerzoni Filho, 2001. A respeito dos problemas encontrados nos Regimes Próprios de muitos municípios brasileiros, vale citar: “O que tem acontecido pelo Brasil afora, e não vamos muito longe, no próprio Estado do Pará, é que os funcionários públicos acabam por frustrar-se ao pleitear administrativamente direitos como aposentação e pensões diante da insolvência dos fundos municipais, muitas vezes constituídos sob a forma esdrúxula de mútuos ou montepios, tendo suas reservas extorquidas pelo tesouro estadual ou municipal para pagamento de passivos de toda ordem, menos previdenciário” (SIMÕES, 2000, p. 98).

<sup>55</sup> “A Emenda Constitucional 20, de 15.12.1998, consiste no primeiro grande passo adentro do texto original da Constituição Federal de 1988 no que pertine à reforma da Previdência Social, seja a que se aplica ao regime público, também como a que cobre o regime privado de trabalho e, de fato, lançou a mais vertical alteração do texto magno, juntamente com a sua antecessora, a EC/19, de 04.06 do mesmo ano, desde a sua promulgação em 05.10.1988. Dentre as transformações que mais avultam no interesse do presente esboço, importa citar as modificações introduzidas no art. 40 do Texto Magno: a. A introdução da “atuária” e do “equilíbrio financeiro” como princípios de status constitucional que presidem obrigatoriamente a administração dos sistemas de previdência, inclusive quando da sua instituição. Essa comunicação entre conceitos presentes nos cálculos econômicos e sua projeção para o âmbito jurídico é uma interpretação que se impõe (art. 40, caput, in fine); b. A vedação da contagem de tempo fictício; c. A obrigatoriedade de observação do Regime Geral de Previdência Social quanto aos benefícios instituídos pelos regimes próprios de previdência, naquilo que couber (art. 40, § 12); d. A restrição do alcance dos regimes próprios apenas aos servidores de cargo efetivo (art. 40, caput e § 13); e. A possibilidade de equiparação de teto para os proventos de aposentadoria e pensão nos regimes próprios aos do RGPS, feita portanto a exceção à regra da aposentação com vencimentos iguais à remuneração atual (§ 3o), contanto que haja a criação de previdência complementar, que será regulamentada por lei complementar, ainda não promulgada até o presente momento. Dessa forma, tenciona a Constituição aproximar cada vez mais os diferentes sistemas de aposentadoria hoje existentes (público e privado)” (SIMÕES, 2000, p. 82-83). Vale referir que a previdência complementar foi regulamentadas pelas LC’s 108 e 109, ambas de 2001, conforme será visto a seguir.

Tratando do regime funcional dos servidores públicos, esclarece Guerzoni Filho (2001):

[...] historicamente, a aposentadoria dos servidores públicos se caracterizou como algo que, em linguagem jurídica, é denominado de *pro labore facto*, isto é, os servidores públicos têm direito a aposentadoria como uma extensão do fato de trabalharem para o serviço público e não porque contribuíram para tal. A razão disso é que, diferentemente da situação do Regime Geral de Previdência Social, no qual o salário é pago por cada empregador e a aposentadoria pelo INSS, quem paga a remuneração do servidor na ativa e os seus proventos na inatividade é a mesma pessoa, isto é, o Estado. Além disso, a remuneração do servidor público não é consequência de uma negociação entre ele e a Administração, como ocorre na iniciativa privada. Ela é fixada, unilateralmente, pelo Estado, mediante Lei. Assim, cabe ao Estado, quando fixa a remuneração do servidor público, considerar não apenas aquele desembolso, mas, igualmente, o que se gastará na sua inatividade.

A primeira previsão de custeio dos servidores para suas aposentadorias ocorreu em 1993, quando foi editada a Emenda Constitucional nº. 03, mas destinava-se exclusivamente aos servidores públicos federais e a cobrança efetiva da contribuição somente foi implantada após Emenda Constitucional nº. 20:

Considerando a República, se a aposentadoria se originou em 1891, foi somente a partir de 1993, com a Emenda Constitucional 3, que se preocupou com a fonte de custeio de tal benefício, mas o que efetivamente só veio a ser implementado após a Emenda Constitucional 20/98, portanto durante cerca de 107 anos, a aposentadoria foi concedida aos servidores federais sem fonte de custeio específica (CAMPOS, 2008, p. 50).

Dificuldades à parte, os RPPS consolidaram-se dentro do Sistema Geral de Previdência Social, congregando atualmente milhares de servidores públicos de todos os entes federativos, com destaque para os servidores estaduais e federais, com normas gerais determinadas pela União, conforme dispõe a Lei 9.717/1998, que regulamenta de modo geral os RPPS, guardando espaço para as legislações próprios dos Estados, Municípios e Distrito Federal, ainda que pequeno.

Por fim, o Brasil possui um Regime de Previdência Complementar, de caráter facultativo, destinado às pessoas que se interessam por complementar a sua renda previdenciária nos momentos de risco social. Esse sistema, em processo tendencial de crescimento e incentivo pelo Estado, é regulamentado pelas Leis Complementares 108 e 109, ambas datadas de 25 de maio de 2001, e tem como gestores principais as instituições bancárias — públicas ou privadas —, que elaboram e oferecem planos de seguro mediante o modelo de capitalização de



recursos para os quais as pessoas, aliás, qualquer pessoa, pode aderir voluntariamente.<sup>56</sup> O Regime de Previdência Complementar também está presente como suporte de recursos aos servidores públicos em alguns órgãos, mediante entidades fechadas de Previdência Complementar.<sup>57</sup>

Embora incipiente, a Previdência Complementar já é uma realidade no Brasil, acobertado especialmente as pessoas mais aquinhoadas que participam do Regime Geral de Previdência Social, já que o teto de benefícios desse regime é consideravelmente reduzido, restando aos trabalhadores da iniciativa privada que recebem grandes rendimentos mensais aderir a planos de Previdência complementar, a fim de garantir renda mais condizente com a sua realidade salarial no momento da inatividade laboral.

De modo geral, esses são os regimes que compõem a estrutura básica do Sistema de Previdência Social do Brasil.

Nesse capítulo, foram expostas de maneira genérica as características basilares da Previdência brasileira, a partir de um recorte evolutivo que culmina temporariamente com a Constituição de 1988. É evidente que o objetivo desse trabalho vai muito além da simples exposição de especificidades da Previdência pátria, mas o presente capítulo justifica-se na medida em que é preciso conhecer o todo para compreender os detalhes, que são expostos no capítulo seguinte.

---

<sup>56</sup> Essas instituições são consideradas entidades abertas de Previdência Privada, já que não há qualquer especificação quanto aos seus partícipes, bastando que consiga contemplar os requisitos previstos em lei, especialmente financeiros.

<sup>57</sup> “Entidade Fechada de previdência privada é aquela constituída sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, e que é acessível exclusivamente a empregados de uma empresa ou grupo de empresas, aos servidores dos entes públicos da Administração...” (CASTRO; LAZZARI, 2009, p. 135).

#### 4 ASPECTOS IGUALITÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Montada a estrutura teórica da igualdade e apresentados os elementos básicos do Sistema Previdenciário nacional, chega a hora então de avaliar em que aspectos a problematização formulada pode ser respondida. Será mesmo que a Previdência Social pode servir de mecanismo igualitário em uma sociedade marcada por desigualdades como a brasileira?

De início, importa frisar que não é possível - e nem recomendável - uma análise genérica da Previdência e de seus fins. Aliás, a exposição genérica da Previdência no Brasil ficou no capítulo anterior. O que se pretende, a fim de responder ao problema formulado, é analisar alguns aspectos específicos do Sistema Previdenciário, objetivando avaliar se, a partir deles, a Previdência Social pode ser considerada uma ferramenta da igualdade.

A eleição desses aspectos a serem dispostos requer alguns critérios, que foram aplicados considerando sua importância para o sistema previdenciário como um todo, o impacto jurídico e social, e também a polêmica que gira em torno de algumas dessas questões. São critérios elaborados a partir de estudos teóricos e também de situações do cotidiano, que indicam pontos de complexidade no sistema de Previdência que precisam ser abordados detidamente, justamente porque foram e estão sendo implementados com o objetivo de tornar o sistema mais ajustado.

Não se quer afirmar aqui, peremptoriamente, que todos os pontos abordados estejam plenamente ajustados a finalidades igualitárias. Se isso fosse feito, o restante do capítulo perderia o sentido, pois serviria apenas de justificação teórica para decisões já tomadas. O que se pretende é explicar cada um desses pontos, com suas peculiaridades e temas contornantes, para então avaliar se estes se enquadram numa perspectiva igualitária.

Sem mais delongas, cinco foram os aspectos escolhidos: 1) caráter compulsório da filiação e contribuição; 2) política de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda; 3) previdência do trabalhador rural de economia familiar; 4) Fator Previdenciário; 5) contribuição dos inativos.

O primeiro ponto diz respeito tanto ao Regime Geral de Previdência Social quanto aos Regimes Próprios. O segundo, terceiro e quarto aspectos são atinentes apenas ao RGPS, e o quinto aspecto diz respeito exclusivamente aos RPPS. Todos

são pontos polêmicos da Previdência Social brasileira, e precisam ser avaliados com detalhes, para que em cada um fique exposto, ou não, o seu caráter igualitário.

#### 4.1 CARÁTER COMPULSÓRIO DA FILIAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO

A compulsoriedade de filiação e contribuição do sistema de Previdência Social brasileiro é atributo que se aplica tanto ao Regime Geral de Previdência Social<sup>58</sup> quanto aos Regimes Próprios<sup>59</sup>. Por ela, toda pessoa que desenvolva atividade laboral remunerada está sujeita às regras do sistema previdenciário.

Filiação, sob a perspectiva previdenciária, “é a relação jurídica estabelecida pelas pessoas que contribuem para a Previdência Social, gerando direitos e obrigações” (MARTINS, 2010, p. 117). Os trabalhadores que desenvolvem atividade remunerada no Brasil são automática e obrigatoriamente vinculados ao sistema previdenciário<sup>60</sup>, e se o trabalhador desenvolve mais de uma atividade remunerada, será filiado em relação a cada uma delas<sup>61</sup>. A filiação independe de inscrição nos registros da Previdência, surgindo a relação jurídico-previdenciária desde o momento do início do desempenho da atividade remunerada (filiação).

Em decorrência da filiação obrigatória, surge a necessidade de contribuição compulsória por parte dos segurados, que ficam obrigados a dispensar parte dos seus rendimentos para o custeio dos benefícios da Previdência Social. Esse custeio, como já se deixou antever no capítulo anterior, não é realizado de maneira capitalizada, isto é, o valor da contribuição não servirá como uma espécie de “poupança” para o recebimento no futuro. O sistema adotado no Brasil é o de repartição simples. Não obstante, o valor da contribuição toma por base o valor da remuneração - até determinado limite -, servindo esse de base de cálculo para a incidência da obrigação contributiva.

---

<sup>58</sup> Art. 201 da Constituição Federal: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de **caráter contributivo e de filiação obrigatória**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...]”. (destaque posto)

<sup>59</sup> Art. 40 da Constituição Federal: “Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de **caráter contributivo** e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (destaque posto).

<sup>60</sup> O único segurado que goza de filiação facultativa, como o próprio nome indicado, é o segurado facultativo, pois não desenvolve atividade laboral remunerada, participando da Previdência por interesse próprio em se precaver das situações de risco que possam lhe ocorrer no futuro ou mesmo no presente.

<sup>61</sup> Art. 12, §2º da Lei 8.212/1991: “Todo aquele que exercer, concomitantemente, mais de uma atividade remunerada sujeita ao Regime Geral de Previdência Social é obrigatoriamente filiado em relação a cada uma delas.”

Para Martinez (2001), a compulsoriedade foi o mecanismo encontrado para efetivar a solidariedade que marca os sistemas de Previdência contemporâneos aplicados em países como o Brasil:

A sustentação de um sistema financeiro dessa natureza, calcado na solidariedade, impõe logicamente a compulsoriedade. A obrigatoriedade referida não é da contribuição ou, eventualmente, da filiação, em si, e sim de todo o sistema de seguro social em relação às pessoas protegidas. Este é impositivo, norma pública, *jus cogens*, ao qual nenhum dos tutelados pode subtrair-se, não importando o motivo. (MARTINEZ, 2001, p. 103).

A ideia de compulsoriedade, que obriga a vinculação ao sistema previdenciário, é contrária à tônica da ação imprevidente do homem, vez que interfere na autonomia privada para obrigar a participação no sistema de previdência. É verdade que não são todas as pessoas que nele estarão inseridas, mas aquelas que desenvolvem qualquer tipo de atividade laboral remunerada são partícipes da Previdência Social.

A questão que parece evidente de discussão sobre esse atributo elementar da Previdência nacional é a seguinte: como justificar a obrigatoriedade de vinculação à previdência a partir de uma teoria igualitária que preza, como elemento fundante, pelo respeito à liberdade de escolha dos cidadãos? Se se afirma que o homem é o principal responsável pelos atos de sua própria vida, e pelas conseqüências diretas desses atos, como justificar que ele seja obrigado a participar de um sistema que pretende protegê-lo de situação de risco no futuro?

Aqui a solução encontrada terá como base obrigatoriamente a ideia de solidariedade. Se é verdade que o homem não pode ser obrigado a ser solidário com os outros, é igualmente verdade que, pela ideia de responsabilidade especial para consigo mesmo, ele deve se precaver de situações que possam lhe acarretar prejuízos, ainda que isso se dê como uma imposição. No entanto, essa não é uma imposição de obrigação: é a imposição de um direito.

A compulsoriedade de filiação e contribuição só pode ser defendida a partir de uma perspectiva igualitária dworkiana ser for considerada antes de tudo como um direito, disposto em favor do cidadão, e decorrente diretamente da relação de trabalho que ele empreende. O cidadão tem a opção ou não de trabalhar, mas não se pode privar de, em optando pelo trabalho, ter como consequência o vínculo a um sistema de ampla proteção contra os riscos da sua atividade laborativa.

É do direito de participação no sistema de Previdência que surge a necessidade de cumprir a obrigação contributiva. É por meio dessa obrigação que o sistema é capaz de sustentar-se, ainda que não apenas dela viva em termos de receitas. É também por meio dessa obrigação que o sistema tem condições de manter um equilíbrio financeiro no decorrer do tempo, porque o valor da base de cálculo para a contribuição servirá de parâmetro para o cálculo do valor dos benefícios que serão gozados em momento posterior à contribuição.<sup>62</sup>

Sob essa perspectiva, os cidadãos são tratados de maneira igualitária não apenas na medida em que todos se submetem ao sistema contributivo, como também pelo fato de que a forma de contribuição por eles empreendida não sofrerá distinções, salvo nos casos em que essas distinções foram justificadas sob a perspectiva da igualdade de recursos, como no caso de política de inclusão previdenciária a ser analisada mais adiante.

A teoria da igualdade de recursos de Dworkin pode servir de fundamento teórico a justificar a compulsoriedade de vinculação à Previdência, na medida em que todos devem ter direito a ser tratados com respeito e consideração pelo Estado, especialmente nos momentos mais difíceis de sua vida laboral. E esse tratamento igualitário deve considerar o aporte de recursos que serão distribuídos a cada pessoa, considerando que a sua contribuição será fundamental para determinar a parcela que cabe a cada qual, mas também que em determinadas situações o aporte dado pelo Estado superará a contribuição realizada, que mesmo não sendo

---

<sup>62</sup> Para calcular o valor da contribuição a ser realizada pelo trabalhador ao sistema de Previdência o elemento básico é o *salário de contribuição*, que de forma simples pode ser conceituado como a soma de todos os as parcelas remuneratórias advindas da contraprestação pecuniária derivada da relação de trabalho, admitindo variações no caso do segurado especial, a serem vistas mais adiante. Nos dizeres de João Ernesto Aragonés Vianna, “o salário de contribuição é um conceito próprio do direito previdenciário, sem relação com o direito do trabalho ou com outros ramos do direito. Por isso, é possível atribuir um salário de contribuição para os contribuintes individuais e avulsos, os quais não recebem salários sob o ponto de vista do Direito Laboral, pois sua remuneração não decorre de uma relação de emprego” (VIANNA, 2010, p. 260). Os salários de contribuição dos trabalhadores brasileiros possuem parâmetros fixados no art. 28 da Lei nº. 8.212/1991.

Já o valor dos benefícios pagos pela Previdência Social, como a aposentadoria por idade, tem como elemento básico de cálculo o *salário de benefício*, que é, via de regra, a média dos maiores *salários de contribuição* realizados durante o período contributivo, incluindo outros elementos adicionais a variar de acordo com o benefício a ser pago.

Nesses termos, vislumbra-se uma íntima ligação entre o valor das contribuições realizadas pelo trabalhador e o montante a que terá direito no momento de percepção de um benefício. “Realmente, a correspondência entre os valores das contribuições dos segurados e o *quantum* dos benefícios previdenciários é o fator que pode conferir maior harmonia e justiça a qualquer sistema de previdência social” (TAVARES, 2008, p. 99).

condizente com a despesa, ainda assim será válida, vez que o trabalhador contribuirá na medida de sua capacidade econômica.

Aqui não se pode aplicar a teoria da igualdade de capacidades de Amartya Sen, vez que para que a participação compulsória do indivíduo no sistema de previdência seja considerada como uma liberdade de realizar, é necessário um esforço interpretativo que desfigura a ideia central do autor indiano. É que, de fato, não há liberdade de escolha em filiar-se ou não ao sistema; essa não é uma característica que pode ou não marcar os trabalhadores; ela obrigatoriamente incide sobre todos aqueles que desenvolvem atividade remunerada. A distinção, então, está na forma da incidência, e nos recursos que dela advirão - tanto ao Estado como ao indivíduo - numa relação de mútua obrigação.

O caráter solidário da Previdência reforça o ideal liberal participativo da teoria dworkiana, vez que a contribuição se origina da perspectiva individual do desenvolvimento da atividade laboral, em que o trabalhador contribui pensando no melhor para si no momento futuro, mas ao mesmo tempo tem consciência de que a sua contribuição obrigatória é necessária para que o equilíbrio do sistema - e, portanto, de um aspecto estrutural da comunidade - seja mantido. Ele pensa o melhor para si, desde que esse aspecto tenha reflexos numa melhora geral para toda a sociedade.

Outrossim, vale reforçar que, sob a perspectiva dworkiana, a igualdade gerada pela compulsoriedade de contribuição é apenas instrumental, pois os indivíduos permanecem livres para dispor dos recursos que serão advindos no futuro da relação previdenciária, no momento do gozo dos benefícios. O que se pretende, ao final, é que as pessoas tenham recursos iguais - considerando as particularidades da condição de cada um, ou seja, recursos iguais, mas não idênticos - para dispor da maneira que melhor lhes aprouver. O Estado, então, atua na distribuição dos recursos, que serão auferidos com a participação de todos no conjunto das contribuições realizadas.

Com a Previdência obrigatória, o Estado diminui a possibilidade de incidência de um atributo comumente causador de desigualdades fáticas: o acaso. E é justamente a diminuição dos riscos causados pela sorte/azar que Dworkin pretende em sua teoria, minorando as circunstâncias sociais pejorativas deles advindas, para garantir a liberdade individual de forma equilibrada na comunidade.

No contexto real brasileiro, a previdência social seria o *seguro hipotético* de Dworkin, com os ajustes necessários ao ordenamento jurídico nacional. O cidadão tem condições de optar pela forma do seguro, mas ele se faz obrigatório a todos aqueles que de alguma maneira contribuam com a sua força de trabalho na sociedade.

Por tudo, pode-se concluir que o sistema de Previdência pátrio calca-se sob uma perspectiva compulsória que se ajusta à teoria igualitária de Dworkin, pois mesmo sendo obrigatório respeita as liberdades, e institui tratamentos diferenciados sob determinadas situações pessoais, em busca da igualdade na distribuição dos recursos que lhes são atinentes (a renda), ainda que essas distinções precisem de análises e justificações particularizadas, o que será realizado nos tópicos seguintes.

#### 4.2 POLÍTICA DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA PARA TRABALHADORES DE BAIXA RENDA

Embora a participação no sistema de Previdência Social seja compulsória no Brasil, conforme visto no tópico anterior, e essa compulsoriedade se justifique por razões de solidariedade, o fato é que na prática muitos trabalhadores que auferem renda de suas atividades ainda não participam ativamente de qualquer regime previdenciário. Fala-se aqui, com mais destaque, dos trabalhadores do mercado informal, que no Brasil correspondem a aproximadamente 50% de toda a população economicamente ativa que possui renda.<sup>63</sup>

Muitas são as razões que levam à exclusão dessa significativa parcela de trabalhadores do sistema de Previdência Social, tendo destaque a baixa renda que auferem, a impedir o custeio de um benefício previdenciário, considerando as outras necessidades do cotidiano. O trabalhador de baixa renda que deveria contribuir na condição de segurado individual não possui meios para fazê-lo, pois sua renda muitas vezes sequer é suficiente para gerir a sua própria manutenção e da sua família. Alia-se a isso a completa ausência de controle por parte do Poder Público quanto às contribuições que deveriam ser realizadas por esses trabalhadores, transformando-os, na prática, em segurados facultativos, que contribuem para o

---

<sup>63</sup> Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, em 2009 48,7% dos trabalhadores brasileiros que desenvolviam atividade remunerada estavam alocados no mercado informal de trabalho. Dados disponíveis em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 20 fev 2010.

sistema de Previdência por iniciativa própria, não obstante sejam segurados obrigatórios e tenham, por isso, filiação compulsória à Previdência, nos termos da lei nº. 8.212/1991.

Quando esses trabalhadores são submetidos a alguma situação de risco social, o mais comum é buscarem auxílio na Assistência Social, onerando ainda mais os cofres Públicos, dada a ausência de contributividade específica para o benefícios assistenciais.<sup>64</sup> Os trabalhadores excluídos do sistema de Previdência migram para a Assistência, numa relação perversa que por vezes acaba excluindo o mesmo da possibilidade de participar efetivamente de qualquer dos mecanismos securitários, pois não consegue se enquadrar nos requisitos mínimos para participar do sistema de Previdência, e extrapola os limites máximos para o gozo de um benefício assistencial.<sup>65</sup>

Considerando essa realidade, o legislador constituinte derivado aprovou, no texto da Emenda Constitucional nº. 41 de 19 de dezembro de 2003, a criação de uma política de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda partícipes do Regime Geral, nos termos dos parágrafos 12 e 13 do art. 201 da Constituição:

Art. 201, §12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo.

<sup>64</sup> Nos termos do Art. 203 da Constituição: Art. 203. “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, **independentemente de contribuição à seguridade social**, e tem por objetivos: [...] V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (destaque posto)

Em tese, os benefícios da Assistência Social não têm o condão de substituir os benefícios da Previdência, servindo ao amparo apenas dos desamparados. No entanto, dada a relativamente baixa participação da sociedade no sistema de Previdência Social, resta à Assistência garantir mecanismos de renda aos indivíduos, nos momentos de infortúnio, por meio de benefícios de prestação continuada (art. 203, V, CF) ou outros programas de redistribuição de renda, nos ditames da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº. 8.742/1993).

<sup>65</sup> Só são considerados aptos a participar dos programas e receber os benefícios da Assistência Social aqueles que são considerados carentes (ou *miseráveis*) nos termos da Lei nº. 8.742/1993. Quanto ao benefício assistencial previsto no texto constitucional, dispõe a referida lei:

“Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. [...] §3º. Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. [...] § 8º. A renda familiar mensal a que se refere o § 3o deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido.”



§13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (BRASIL, 1988).

Antes mesmo da alteração do texto constitucional, a doutrina já vinha alertando para a necessidade de inclusão desses trabalhadores de baixa renda, considerando a necessidade de formalização das relações de trabalho, que traria como reflexo o aumento na arrecadação previdenciária e, por consequência, a maior participação de beneficiários no sistema:

O desatrelamento da informalidade da seguridade social desprotege os trabalhadores e o Estado. Aqueles ficam sem proteções mínimas para os três momentos mais críticos da vida, ou seja, na doença, na velhice e depois da morte. Quando ficam doentes, os trabalhadores informais não têm licença remunerada para tratar da saúde; quando envelhecem, não têm aposentadoria; quando morrem, nada deixam para os seus descendentes. É um mundo brutal para os seres humanos e também para o Estado. Os informais (empregadores, empregadores, conta própria etc.) não contribuem para a Previdência Social deixando o governo sem receita para cumprir suas pesadas obrigações nas áreas da saúde, acidentes e previdência social. (PASTORE apud MORHY, 2003, p. 91).

Deve-se deixar claro que a política de inclusão previdenciária não possui o condão de levar à formalidade os trabalhadores que dela podem se aproveitar, mas apenas possibilitar que esses possam participar do sistema de Previdência Social de modo diferenciado dos demais trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho.

O mecanismo para pôr em prática tal política foi a redução da alíquota que incide sobre o salário de contribuição para fins de custeio da Previdência, nos termos do parágrafo 2º do art. 21 da Lei 8.212/1991, incluído pela Lei Complementar nº. 123/2006:

Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de 20% (vinte por cento) sobre o respectivo salário de contribuição.

[...]

§2º. É de 11% (onze por cento) sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário de contribuição a alíquota de contribuição do segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e do segurado facultativo que optarem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. (BRASIL, 1991).

É então por meio da redução da alíquota de contribuição dos trabalhadores de baixa renda que se pretende incluí-los no sistema de Previdência Social, fazendo que ao mesmo tempo em que geram mais receita à Previdência, estejam segurados dos riscos sociais decorrentes das relações laborais, ainda que realizadas de maneira informal.

No entanto, é de se indagar se esse tipo de mecanismo se adéqua a uma perspectiva igualitária tal como a formulada por Ronald Dworkin. A política de inclusão previdenciária, tal como disposta pela legislação, gera a igualdade de recursos propugnada por Dworkin?

Sob uma perspectiva exclusivamente analítica, sem levar em consideração os elementos práticos de tal política inseridos no contexto nacional, pode-se dizer que os mecanismos por ela utilizados são adequados à proposta de igualdade de recursos, tendo em conta que ao estipular meios contributivos menos rígidos para os cidadãos menos capacitados para auferir renda, a política respeita a liberdade de cada um, e encontra uma saída em proteção das pessoas. A Previdência, assim, respeita as condições de cada um, e dá uma resposta aos seus interesses, ainda que menos favorável à dada àqueles que têm mais condições.

É de se considerar que os trabalhadores beneficiados com tal política recebem até um salário mínimo, e só poderão gozar de benefícios em igual valor, excluída a aposentadoria por tempo de contribuição, nos termos do §2º do art. 21 da Lei nº. 8.212/1991, acima referido. Esse mecanismo, então, não gera um aumento nos recursos dos beneficiados, mas apenas a manutenção da sua condição de vida, quando da situação de infortúnio. Amartya Sen não recomendaria uma proposta como tal, sob a perspectiva igualitária, pois não há qualquer tipo de mecanismo apto a gerar um aumento de capacidade - tal como disposta por ele - na vida da pessoa.

Para Dworkin, no entanto, tal proposta, ainda que não seja apta a revolucionar a vida dos trabalhadores por ela beneficiados, é suficiente para gerar a igualdade em termos de recursos, dando possibilidades reais de participação no sistema de Previdência àqueles que sequer tinham essa oportunidade. A política também não descarta a liberdade de cada trabalhador, pois pode optar por participar com uma contribuição maior, que pode lhe render mais e melhores benefícios.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> §3º do Art. 21 da Lei nº. 8.212/1991: "O segurado que tenha contribuído na forma do § 2o deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da

Não se pode olvidar, no entanto, que tal política constitui-se, na prática, em um paliativo para o inchado mercado informal de trabalho no Brasil, pois o mais louvável seria o aumento de renda da população, apta a libertar o trabalhador para optar pelo plano de Previdência Social mais ajustado às suas necessidades:

A inclusão previdenciária depende de fatores muitas vezes externos ao sistema protetivo. Em um distante primeiro lugar, o trabalhador somente poderá abrir mão de parcela da sua remuneração em prol da previdência social quando atinja determinado patamar mínimo de rendimento. Isto é, a melhor maneira de incluir o trabalhador de baixa renda no sistema protetivo é retirá-lo da situação de baixa renda. (IBRAHIM, 2008, p. 33).

A crítica muito perspicaz, no entanto, não macula a validade de tal iniciativa, que analisada exclusivamente sob a ótica previdenciária tem condições de gerar maior proteção aos trabalhadores de baixa renda, colocando-os sob igual proteção do Estado nos momentos de infortúnio, considerando as suas especificidades.

O aumento da renda é apto a gerar uma melhora significativa de vida - conjugado a outros fatores adjacentes - aos trabalhadores, o que não exclui a possibilidade de implementação de mecanismos secundários aptos a gerar uma maior participação social enquanto esse aumento não é visualizado em termos reais. A igualdade de recursos dworkiana, então, dá sustentação à política de inclusão previdenciária aos trabalhadores de baixa renda, ainda que a sociedade brasileira necessite de outros mecanismos primários para a elevação do patamar financeiro dos seus cidadãos.

#### 4.3 PREVIDÊNCIA DO TRABALHADOR RURAL DE ECONOMIA FAMILIAR

O Estado brasileiro estabeleceu, entre os objetivos do Poder Público no campo previdenciário, a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” (art. 194, II, CF). A concretização desta igualdade propugnada pela Constituição Federal, no tratamento previdenciário dos trabalhadores rurais e urbanos, depende da avaliação de diversos fatores.

De início, cabe frisar que são vários os grupos de trabalhadores rurais que podem participar do sistema de Previdência Social: os empregadores rurais, os

---

aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante o recolhimento de mais 9% (nove por cento), acrescido dos juros moratórios de que trata o § 3o do art. 61 da Lei no 9.430, de 27 de dezembro de 1996.”

empregadores rurais, os contribuintes individuais rurais e os segurados especiais. Estes últimos são representados pelos trabalhadores que desenvolvem suas atividades rurícolas em regime de economia familiar, sem a ajuda constante de empregados.<sup>67</sup>

A forma de custeio desses trabalhadores para a Previdência Social é completamente distinta da formulada aos trabalhadores urbanos em geral, por determinação constitucional:

Art. 195. [...]

§8º. O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (BRASIL, 1998).

Nos termos do art. 25 da Lei nº. 8.212/1991, o segurado especial contribui com a alíquota de 2% sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, mais 0,1% sobre a mesma base de cálculo para financiamento das prestações resultantes de acidente de trabalho.

Pela simples leitura dos dispositivos mencionados e pelas explicações aqui feitas e nos tópicos anteriores, percebe-se que a forma de contribuição dos rurícolas em regime de economia familiar destoa da dos demais segurados da Previdência Social, e é necessário encontrar justificativas para essas diferenças, a fim de analisá-las sob o manto da igualdade dworkiana.

<sup>67</sup> Nos termos da Lei 8.212/1991, com importantes alterações introduzidas pela Lei 11.718/2008:

“Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: [...] VII - como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de: a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).
2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

§1º. Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.”

De início, cabe constatar que os trabalhadores rurais obtiveram inclusão tardia no sistema previdenciário brasileiro:

No Brasil, a inclusão dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário foi tardia em relação às outras categorias profissionais e a inclusão das mulheres rurais trabalhadoras ocorreu ainda muito mais tarde, principalmente pelo fato do benefício somente ser restituído após o reconhecimento enquanto trabalhadoras rurais. (ZIMMERMANN, 2005).

A forma encontrada para gerar a inclusão desses trabalhadores foi tratá-los de maneira diferenciada no aspecto custeio, o que também gera distinções na concessão de benefícios, que são limitados em relação aos contribuintes urbanos.<sup>68</sup> Ainda assim, a doutrina entende que o caráter universal da Previdência Social não poderia ser deixado de lado, devendo-se encontrar meios para enquadrar qualquer tipo de trabalhador no seio previdenciário, ainda que esses não tenham os mesmos modos de auferimento de renda visualizados na órbita urbana. Em busca da universalização do sistema, justifica-se inclusive a ausência prática da contribuição dos trabalhadores rurais, tendo em conta que muitos deles não conseguem gerar excedente de produção, o que não os exclui da condição de beneficiários do sistema:

A previdência rural brasileira é inovadora ao universalizar o acesso da população rural brasileira ao benefício, sem que os beneficiários necessitem provar uma contribuição, mas apenas o exercício da atividade agrícola, aproximando-se assim do modelo Beveridgiano. Indiretamente, no entanto, a previdência rural arrecada uma contribuição advinda da porcentagem sobre o valor da produção comercializada. Mesmo assim, essa porcentagem não consegue e nem deve financiar todos os gastos com a aposentadoria dos segurados especiais por idade no âmbito rural. (ZIMMERMANN, 2005).

---

<sup>68</sup> Art. 39 da Lei nº. 8.213/1991: “Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou

II - dos benefícios especificados nesta Lei, observados os critérios e a forma de cálculo estabelecidos, desde que contribuam facultativamente para a Previdência Social, na forma estipulada no Plano de Custeio da Seguridade Social.

Parágrafo único. Para a segurada especial fica garantida a concessão do salário-maternidade no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do início do benefício.”

Em outra oportunidade, já foi afirmado que a política de previdência rural no Brasil é uma verdadeira ação afirmativa, na medida em que pretende gerar benefícios a um grupo determinado da sociedade, ainda que sem a retribuição econômica direta deste grupo:

As políticas públicas previdenciárias a serem possivelmente desenvolvidas têm o condão de induzir a transformações sociais profundas, mediante a garantia do direito à dignidade aos trabalhadores rurais, que deixam a posição secundária na qual se encontram e passam a ser encarados como marco fundamental do desenvolvimento social e econômico brasileiro.

As eventuais ações afirmativas (sempre como instrumentos de políticas públicas) objetivam, neste campo, acabar com a má imagem disposta em desfavor dos trabalhadores rurais, que são encarados como os responsáveis pelos prejuízos da previdência social, em razão da baixa contributividade. A clarificação destas políticas públicas especificamente direcionadas poderá deixar cristalina qual a proposta do Estado brasileiro, por meio do sistema de previdência, em relação aos trabalhadores rurais.

Ademais, a possibilidade de crescimento social e econômico deste grupo, e do contexto no qual ele está inserido, fica mais concreta, ante a facilitação do acesso ao sistema de previdência.

Postos esses pontos de análise, há de se constatar que a idéia de políticas públicas no campo da previdência social é amplamente viável, se amoldada a partir de estudos concretos e específicos, que levem em consideração a vulnerabilidade dos trabalhadores rurais. (HOMCI, 2009a).

Mas por que os trabalhadores rurais de economia familiar merecem um tratamento diferenciado em termos previdenciários? Pode-se justificar tal distinção a partir de uma perspectiva teórica que congregue a igualdade de recursos de Dworkin?

Vale lembrar, então, as palavras de Dworkin (2002, p. 351):

O direito de um indivíduo de ser tratado como igual significa que sua perda potencial deve ser tratada como uma questão que merece consideração. Mas essa perda pode, não obstante isso, ser compensada pelo ganho da comunidade como um todo.

Nestas palavras, Dworkin estabelece-se uma distinção que é crucial para a possibilidade de argumentação em favor das políticas discriminatórias de inclusão social. A partir de então, inicia-se a discussão acerca dos parâmetros para a compreensão das vantagens de uma política discriminatória positiva:

Em determinadas circunstâncias uma política que coloca muitos indivíduos em desvantagem pode, mesmo assim, ser justificada porque dá melhores condições à comunidade como um todo.  
[...]

Há dois sentidos em que se pode afirmar que uma comunidade está melhor como um todo [...]. O sentido utilitarista, ou seja, porque o nível médio ou coletivo de bem-estar comunitário aumentou, apesar de o bem-estar de alguns indivíduos ter diminuído; o sentido ideal, ou seja, porque é mais justo, ou, de algum outro modo mais próximo de uma sociedade ideal, quer o bem-estar seja ou não aumentado. (DWORKIN, 2002, p. 357-358).

Essas idéias de Ronald Dworkin são elementares para a discussão acerca das políticas públicas especificamente direcionadas. Aliás, trazendo esta fundamentação *dworkiana* para a situação analisada, pode-se chegar a afirmar que a assunção de uma política de redistribuição de renda em favor dos trabalhadores rurais, por meio de um sistema previdenciário, é sim uma ação afirmativa, pois distingue esse grupo dentro de um âmbito específico (Previdência Social) para garantir-lhe melhores condições de tratamento, por conta da desigualdade fática que lhes é inerente em relação aos segurados urbanos.

O contexto de trabalho dos rurícolas que desenvolvem atividades sob o regime de economia familiar é completamente distinto dos trabalhadores urbanos, e colocá-los sob o mesmo sistema de contribuição previdenciária seria levá-los à exclusão, pois a única forma de fazer com que haja uma contribuição por parte dos trabalhadores rurais e pescadores artesanais é tributar o valor auferido com o excedente de produção, quando há.

[...] exigir como base de cálculo o mesmo parâmetro do trabalhador urbano, quer seja o autônomo, quer seja o empregado, seria praticamente inviabilizar o acesso do agricultor familiar à seguridade social, ainda que o menor valor de salário de contribuição fosse um salário mínimo. (BERWANGER, 2008, p. 164-165).

Outrossim, seria injusto, sob a perspectiva igualitária, impedir a participação dos trabalhadores rurais que, mesmo desenvolvendo a pleno vapor a sua lavoura, não conseguem obter renda, pois não têm excedente em suas produções. Como já dito no capítulo anterior, o pressuposto da Previdência é o trabalho, sendo a contribuição um mecanismo encontrado para manter o sistema ativo, com recursos e aportes próprios.

As desigualdades jurídicas já implementadas em favor dos trabalhadores rurais brasileiros, no que tange aos serviços da Previdência Social, constituem-se em um avanço significativo para a inclusão social desse grupo, apto a gerar mais participação social, gerando igualdade de recursos por meio de distinções necessárias ao coeso tratamento destes trabalhadores perante a sociedade.

Não se pode esconder, todavia, que a Previdência do trabalhador rural no Brasil traz impactos significativos ao custeio geral do RGPS, considerando a ínfima contributividade desse grupo. A ausência de contribuição dos rurícolas já foi explicada, e resta indagar se isso se justifica diante do contexto geral da Previdência Social. Sob o ponto de vista da universalidade e da solidariedade, essa ausência de custeio justifica-se na medida em que esses trabalhadores contribuem sob outras medidas para o crescimento da Previdência, especialmente mantendo-se produtivos no campo, impedindo o inchaço dos centros urbanos e o crescimento do trabalho informal, garantindo a sua subsistência e de sua família e desonerando o Estado nas outras frentes da Seguridade Social, em especial a Assistência, com reflexos na Saúde.

A tabela 1 demonstra a relação custeio/benefícios do Regime Geral de Previdência Social em 2010, confirmando o desnível considerável entre a contribuição dos trabalhadores rurais (incluídos os segurados especiais e outros) e trabalhadores urbanos. Dados disponíveis em: [www.inss.gov.br](http://www.inss.gov.br). Acesso em: 02 fev. 2011.

**TABELA 1**

Arrecadação Líquida, Benefícios Previdenciários e Saldo Previdenciário, segundo a clientela urbana e rural – Dezembro/2009, Novembro/2010 e Dezembro/2010 - Valores em R\$ milhões de Dezembro/2010 - INPC

DISCRIMINAÇÃO	DEZ/2009 (A)	NOV/2010 (B)	DEZ/2010 (C)	% (C) / (B)	% (C) / (A)	Acumulado (Jan a Dez)		%
						2009	2010	
<b>1. Arrecadação Líquida</b>	<b>27.246,1</b>	<b>18.027,6</b>	<b>30.523,7</b>	<b>69,3</b>	<b>12,0</b>	<b>196.511,0</b>	<b>217.525,1</b>	<b>10,7</b>
1.1. Arrecadação Urbana	26.772,9	17.610,6	30.030,5	70,5	12,2	191.579,0	212.577,5	11,0
1.2. Arrecadação Rural	473,1	417,0	493,2	18,3	4,3	4.931,2	4.946,9	0,3
1.3. Arrecadação Comprev	0,2	0,1	0,1	(0,1)	(64,5)	0,8	0,7	(9,8)
<b>2. Benefícios Previdenciários</b>	<b>25.376,0</b>	<b>22.478,6</b>	<b>27.048,9</b>	<b>20,3</b>	<b>6,6</b>	<b>242.945,4</b>	<b>261.878,3</b>	<b>7,8</b>
2.1. Benefícios - INSS	24.812,4	22.016,4	26.543,1	20,6	7,0	234.756,1	253.047,5	7,8
2.1.1. Urbano	19.448,9	17.034,9	20.817,8	22,2	7,0	183.190,3	197.726,8	7,9
2.1.3. Rural	5.363,6	4.981,5	5.725,3	14,9	6,7	51.565,8	55.320,7	7,3
2.2. Passivo Judicial Previdenciário	361,2	357,5	353,3	(1,2)	(2,2)	7.083,7	7.469,0	5,4
2.2.1. Urbano	288,8	276,6	277,1	0,2	(4,0)	5.664,4	5.784,7	2,1
2.2.2. Rural	72,4	80,9	76,2	(5,8)	5,3	1.419,3	1.684,3	18,7
2.3. Comprev - INSS	202,4	104,7	152,5	45,6	(24,6)	1.105,7	1.361,9	23,2
<b>3. Resultado Primário da Previdência (1 – 2)</b>	<b>1.870,1</b>	<b>(4.451,0)</b>	<b>3.474,8</b>	<b>(178,1)</b>	<b>85,8</b>	<b>(46.434,4)</b>	<b>(44.353,2)</b>	<b>(4,5)</b>
3.1. Urbano (1.1 + 1.3 – 2.1.1 – 2.2.1 – 2.3)	6.833,0	194,4	8.783,1	4.417,7	28,5	1.619,5	7.704,9	375,8
3.2. Rural (1.2 – 2.1.2 – 2.2.2)	(4.962,9)	(4.645,4)	(5.308,3)	14,3	7,0	(48.053,8)	(52.058,1)	8,3

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; Informar/DATAPREV

Elaboração: SPS/MPS.

Isso não impede que outros mecanismos contributivos sejam pensados para os trabalhadores rurais, e técnicas de controle da produção/contribuição desses trabalhadores sejam elaboradas e implementadas. Mas esse é um papel do Estado; enquanto não firmados novos meios para melhorar o desempenho dos



trabalhadores rurais perante o custeio da Previdência, esses não podem ficar alijados de um sistema que lhes é vital.

#### 4.4 FATOR PREVIDENCIÁRIO

O Fator Previdenciário é um mecanismo utilizado para o cálculo do valor das aposentadorias por idade e tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social. Criado pela Lei nº. 9.876/1998, que alterou alguns dispositivos das Leis nº. 8.212 e 8.213 de 1991, o Fator incluiu como mecanismo de cálculo das aposentadorias a *expectativa de sobrevida*, ou seja, o tempo médio em que o segurado irá receber o benefício, conforme tabelas de expectativa de vida emitidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, publicadas anualmente, conforme regulamentado pelo Decreto nº. 3.266/1999.

Nos termos do atual art. 29 da Lei 8.213/1991:

Art. 29. O salário de benefício consiste:

I - para os benefícios de que tratam as alíneas *b* e *c* do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

[...]

§7º. O fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula constante do Anexo desta Lei.

§8º. Para efeito do disposto no § 7º, a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos. (BRASIL, 1991).

O Fator Previdenciário estipula então nova regra de cálculo para das aposentadorias do RGPS — excluindo a aposentadoria especial e por invalidez — incluindo um novo elemento a ser considerado. Embora não haja no RGPS a fixação legal de idade mínima para aposentadoria, o Fator Previdenciário foi criado com o objetivo de desestimular aposentadorias precoces, pois a incidência de sua fórmula de cálculo nada simples na maioria das vezes acarreta diminuição no valor do benefício a ser recebido pelo segurado.

A fórmula para o cálculo do Fator Previdenciário está assim disposta no Anexo da Lei 9.876/1999:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[ 1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

Na qual:

$f$  = fator previdenciário;

$Es$  = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

$Tc$  = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

$Id$  = idade no momento da aposentadoria;

$a$  = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.<sup>69</sup>

Assim, o objetivo do Fator é evitar — por meio da redução da renda inicial do benefício — a aposentação precoce dos trabalhadores, pois quanto mais cedo eles passam da condição de segurados em potencial para beneficiários, mais cedo deixam de contribuir, e mais tempo passam recebendo benefícios da Previdência, onerando assim o sistema. Por isso, quanto mais cedo o segurado se aposenta, menor é o valor do seu benefício, vez que maior será a sua expectativa de sobrevida.

Para Castro e Lazzari (2009, p.498):

Esse novo critério de cálculo objetiva estimular as pessoas a se aposentarem mais tarde. Na prática, ela instituiu por via transversa a idade mínima para aposentadoria, proposta que foi rejeitada pela Câmara durante a votação da Reforma da Previdência Social (Emenda Constitucional nº. 20/1998).

As discussões em torno da criação do Fator Previdenciário foram acaloradas:

A Emenda 20/98 extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço, com a criação da aposentadoria por tempo de contribuição, acabando com a chamada contagem fictícia de tempo de serviço. Tentou-se, nesta ocasião, tornar obrigatória a cumulação dos requisitos de idade e tempo de contribuição para aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social e para os Regimes Próprios. Este foi, sem dúvida, o tema mais polêmico da Reforma Previdenciária de 1998.

O Governo Fernando Henrique Cardoso estava empenhado em aprovar o texto da Emenda com a exigência de cumulação para os dois regimes. Houve, entretanto, forte resistência de alguns setores da sociedade que

<sup>69</sup> “O fator previdenciário é utilizado como multiplicador da média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição, nas aposentadorias por idade [facultativo] e por tempo de contribuição [obrigatório]. O fator pode ter valor maior ou menor que o número um. Sendo maior, elevará o valor do salário de benefício, e o contrário ocorrerá, caso seja menor”. (KERTZMAN, 2008, p. 323).

queriam garantir a aposentadoria nos moldes antigos, tanto para o servidor público, quanto para o trabalhador da iniciativa privada.

No calor da discussão, lembramos que o Presidente afirmou que quem se aposentava muito cedo era “vagabundo”.

[...]

Ocorre que, quando foi votado o destaque, em uma das votações mais notórias da Câmara dos Deputados, a necessidade de cumulação de idade com tempo de contribuição para as aposentadorias concedidas pelo INSS não foi aprovada por apenas um voto. Quando o Governo contabilizou os votos, percebeu que o Deputado governista Antônio Kandir, Ex-ministro do Planejamento e Orçamento de FHC, havia votado contra a posição defendida pelo seu partido. Entrevistado pela mídia, alegou que “apertou o botão errado no momento da votação”.

[...]

O Governo, inconformado com o resultado da votação e motivado a promover o saneamento do Regime Geral de Previdência Social, decidiu, então, criar uma alternativa legal para reduzir o benefício previdenciário concedido pelo INSS, nos casos de aposentadorias precoces.” (KERTZMAN, 2008, p. 322-323).

Daí surgiu o Fator Previdenciário, que não foi imune de críticas:

Desde que existe o fator previdenciário, quem quiser fazer jus a uma aposentadoria mais vantajosa deve estar disposto a contribuir longamente para o sistema e nele entrar muito jovem ou sair demasiado velho. Isso porque, no cálculo do fator previdenciário, são considerados dados como idade e expectativa de vida. A ideia básica é incentivar o trabalhador a atuar desde tenras idades e por um longo lapso de tempo. A eventual extinção do fator previdenciário representa medida de justiça social, já que retoma a relação mais imediata entre contribuição e valor inicial de benefício. (ORIONE, 2011)

A questão da constitucionalidade do Fator Previdenciário chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Constitucionalidade nº. 2.111-7. O argumento central da ADI era de que o Executivo objetivava diminuir o *déficit previdenciário* por meio da inserção de um critério para a concessão de aposentadorias que não estava previsto na Constituição (BOLLMANN, 2009). Não obstante, o instrumento previdenciário foi considerado constitucional.

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL: CÁLCULO DO BENEFÍCIO. FATOR PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.876, DE 26.11.1999, OU, AO MENOS, DO RESPECTIVO ART. 2º (NA PARTE EM QUE ALTEROU A REDAÇÃO DO ART. 29, "CAPUT", INCISOS E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 8.213/91, BEM COMO DE SEU ART. 3º. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI, POR VIOLAÇÃO AO ART. 65, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DE QUE SEUS ARTIGOS 2º (NA PARTE REFERIDA) E 3º IMPLICAM INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, XXXVI, E 201, §§ 1º E 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998. MEDIDA CAUTELAR. 1. Na inicial, ao sustentar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.876, de 26.11.1999, por inobservância do parágrafo único

do art. 65 da Constituição Federal, segundo o qual "sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora", não chegou a autora a explicitar em que consistiram as alterações efetuadas pelo Senado Federal, sem retorno à Câmara dos Deputados. Deixou de cumprir, pois, o inciso I do art. 3o da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, segundo o qual a petição inicial da A.D.I. deve indicar "os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações". Enfim, não satisfeito esse requisito, no que concerne à alegação de inconstitucionalidade formal de toda a Lei nº 9.868, de 10.11.1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade não é conhecida, nesse ponto, ficando, a esse respeito, prejudicada a medida cautelar. 2. Quanto à alegação de inconstitucionalidade material do art. 2o da Lei nº 9.876/99, na parte em que deu nova redação ao art. 29, "caput", incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91, a um primeiro exame, parecem corretas as objeções da Presidência da República e do Congresso Nacional. É que o art. 201, §§ 1o e 7o, da C.F., com a redação dada pela E.C. nº 20, de 15.12.1998, cuidaram apenas, no que aqui interessa, dos requisitos para a obtenção do benefício da aposentadoria. No que tange ao montante do benefício, ou seja, quanto aos proventos da aposentadoria, propriamente ditos, a Constituição Federal de 5.10.1988, em seu texto originário, dele cuidava no art. 202. O texto atual da Constituição, porém, com o advento da E.C. nº 20/98, já não trata dessa matéria, que, assim, fica remetida "aos termos da lei", a que se referem o "caput" e o § 7o do novo art. 201. Ora, se a Constituição, em seu texto em vigor, já não trata do cálculo do montante do benefício da aposentadoria, ou melhor, dos respectivos proventos, não pode ter sido violada pelo art. 2o da Lei nº 9.876, de 26.11.1999, que, dando nova redação ao art. 29 da Lei nº 8.213/91, cuidou exatamente disso. E em cumprimento, aliás, ao "caput" e ao parágrafo 7o do novo art. 201. 3. Aliás, com essa nova redação, não deixaram de ser adotados, na Lei, critérios destinados a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, como determinado no "caput" do novo art. 201. O equilíbrio financeiro é o previsto no orçamento geral da União. E o equilíbrio atuarial foi buscado, pela Lei, com critérios relacionados com a expectativa de sobrevivência no momento da aposentadoria, com o tempo de contribuição e com a idade, até esse momento, e, ainda, com a alíquota de contribuição correspondente a 0,31. 4. Fica, pois, indeferida a medida cautelar de suspensão do art. 2o da Lei nº 9.876/99, na parte em que deu nova redação ao art. 29, "caput", incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91. 5. Também não parece caracterizada violação do inciso XXXVI do art. 5o da C.F., pelo art. 3o da Lei impugnada. É que se trata, aí, de norma de transição, para os que, filiados à Previdência Social até o dia anterior ao da publicação da Lei, só depois vieram ou vierem a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social. 6. Enfim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade não é conhecida, no ponto em que impugna toda a Lei nº 9.876/99, ao argumento de inconstitucionalidade formal (art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal). É conhecida, porém, quanto à impugnação dos artigos 2o (na parte em que deu nova redação ao art. 29, seus incisos e parágrafos da Lei nº 8.213/91) e 3o daquele diploma. Mas, nessa parte, resta indeferida a medida cautelar.

(ADI 2111 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2000, DJ 05-12-2003 PP-00017 EMENT VOL-02135-04 PP-00689). (BRASIL,2000).

A par da discussão jurídica de validade do Fator Previdenciário perante a Constituição, é necessário avaliar se esse mecanismo criado para manter os segurados do Regime Geral por mais tempo na condição de contribuintes,

diminuindo por consequência o tempo de gozo das aposentadorias, pode ser sustentado pela teoria da igualdade de recursos de Ronald Dworkin.

Apesar de interferir de maneira indireta na liberdade dos segurados, pois cria mecanismo que na prática induz mais contribuições por parte do segurado para que possa gozar de benefícios de aposentadoria programada no RGPS, entende-se que o Fator Previdenciário pode justificar-se pela teoria da igualdade de recursos, sem olvidar a polêmica que isso enseja.

É que a regra é aplicada de maneira indistinta para todos os trabalhadores urbanos e rurais (exceto os segurados especiais) que objetivem se aposentar perante o RGPS — ressalvadas ainda as regras de transição da Lei nº. 9.876/1999, e não impede que ninguém se aposente, desde que cumpra os requisitos legais. O segurado apenas deve ter consciência de que o fato de se aposentar cedo gera uma diminuição no valor do seu benefício, pois receberá por mais tempo recursos da Previdência, além de deixar de contribuir precocemente com o sistema.

Ademais, sob a perspectiva global da percepção do benefício, o valor de recursos a ele destinados será provavelmente superior ao destinado ao trabalhador que resolver se aposentar mais tarde, gerando igualdade no plano fático, ainda que a parcela mensal percebida seja menor.

É claro que esse critério escolhido pelo Estado brasileiro para desestimular a aposentadoria precoce não é ideal. Aliás, o ideal seria que as condições de vida dos trabalhadores brasileiros fossem mais dignas, o que diminuiria com certeza a demanda por aposentadorias precoces. As péssimas condições de trabalho, aliadas à ausência de recursos básicos de vida digna como educação e saúde, acabam diminuindo a força laboral do trabalhador brasileiro, aumentando assim a intenção destes de se verem livres do mercado de trabalho.

No entanto, essa saída precoce, patrocinada por recursos da Previdência Social, quando ainda há força laboral, causa sérios impactos na renda dos indivíduos, ainda que de forma indireta, e, se não pode ser proibida - pois afetaria a liberdade do segurado -, pode ao menos ser desestimulada, buscando a igualdade perante aqueles trabalhadores que decidiram se dedicar um tempo a mais para gozarem de mais recursos, contribuindo por mais tempo para isso.

#### 4.5 CONTRIBUIÇÃO DOS INATIVOS

O último elemento prático de análise da Previdência brasileira que será foco de análise é a contribuição realizada pelos aposentados e pensionistas vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social.

Em dezembro de 2003, foi aprovada no Congresso Nacional brasileiro a Emenda Constitucional nº. 41, que além de criar a política nacional de inclusão previdenciária dos trabalhadores de baixa renda (art. 201, §§ 12 e 13 da Constituição), conforme visto em tópico anterior, modificou em diversos aspectos o Regime de Previdência Social destinado aos servidores públicos.

Dentre as diversas medidas adotadas pelo legislador constituinte derivado - no afã de encontrar saídas para o desnível entre a arrecadação e as despesas com a Seguridade Social do servidor público — destacou-se a implementação da contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas, tanto dos que já estivessem recebendo benefícios, quanto dos que viessem, a partir da promulgação da Emenda, a receber proventos previdenciários. O *caput* do art. 40 foi modificado, incluindo a necessidade de preservação do caráter solidário da Previdência Social, e também lhe foi incluído o §18, com a seguinte redação:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

[...]

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (destaque posto). (BRASIL, 2003).

A medida foi sustentada por diversas razões, sintetizadas na Exposição de Motivos nº. 29 – MPS/CCIVIL-PR<sup>70</sup> da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), encaminhada em 29 de abril de 2003 ao Presidente da República para considerações:

65. Não obstante ser esta questão historicamente polêmica, é irrefutável a necessidade da medida, sendo certo que não seria possível pretender realizar uma verdadeira reforma no sistema previdenciário brasileiro sem abranger esse tópico, corrigindo-se políticas inadequadas adotadas no passado.

---

<sup>70</sup> Ministério da Previdência Social em Conjunto com a Casa Civil da Presidência da República.

66. Inúmeras são as razões que determinam a adoção de tal medida, cabendo destacar o fato de a Previdência Social ter, essencialmente, um caráter solidário, exigindo, em razão desta especificidade, que todos aqueles que fazem parte do sistema sejam chamados a contribuir para a cobertura do vultoso desequilíbrio financeiro hoje existente, principalmente pelo fato de muitos dos atuais inativos não terem contribuído para o recebimento dos seus benefícios ou terem contribuído, durante muito tempo, com alíquotas módicas, incidentes sobre o vencimento e não sobre a totalidade da remuneração, e apenas para as pensões, e, em muitos casos, também para o custeio da assistência médica (que é um benefício da seguridade social e não previdenciário).

[...]

69. Também merece destaque o fato de o Brasil ser um dos poucos países no mundo em que o aposentado recebe proventos superiores à remuneração dos servidores ativos, constituindo, este modelo, um autêntico incentivo para aposentadorias precoces, conforme já mencionamos anteriormente.

70. Essas são as razões que fundamentam a instituição de contribuição previdenciária sobre os proventos dos atuais aposentados e pensionistas ou ainda daqueles que vierem a se aposentar. Além de corrigir distorções históricas, as tentativas de saneamento do elevado e crescente desequilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência serão reforçadas com a contribuição dos inativos, proporcionando igualdade, não só em relação aos direitos dos atuais servidores, mas também em relação às obrigações. (MORHY, 2003, p. 403-404).

Como não poderia ser diferente, a medida já causava polêmica antes mesmo de ser instituída. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) foi uma das entidades a se manifestar contra tal contribuição: “Discordamos veementemente da taxação dos inativos. Não consideramos um funcionário que ganha mil e poucos reais um privilegiado. Este já vem tendo seus proventos corroídos ao longo dos anos, porque não são reajustados de acordo com a inflação.” (FELÍCIO apud MORHY, 2003, p. 188).

Marcelo Pimentel, ex-ministro do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho, também se manifestou contrariamente à aludida contribuição:

A taxação dos inativos é inconstitucional, lesiva ao seu patrimônio, violadora de princípios básicos de cidadania, qual o respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido e precedente perigoso para o equilíbrio democrático, porque agride cláusula pétrea da Constituição, embora os seus defensores argumentem que contra norma constitucional não prevalecem tais situações. (PIMENTEL apud MORHY, 2003, p. 357).

Não obstante os apelos à época da votação da PEC, a contribuição dos inativos e pensionistas do serviço público foi aprovada pelo Congresso Nacional, assim como considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.105.

Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair *ad aeternum* a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. (ADI 3105, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2004, DJ 18-02-2005 PP-00004 EMENT VOL-02180-02 PP-00123 RTJ VOL-00193-01 PP-00137 RDDT n. 140, 2007, p. 202-203). (BRASIL, 2004).

Na prática, a contribuição dos servidores públicos inativos e pensionistas para os respectivos Regimes Próprios corresponde a 11% do valor da aposentadoria ou pensão.<sup>71</sup> No entanto, só se aplica para aqueles inativos e pensionistas que recebem proventos superiores ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Ou seja, a contribuição só incide nos benefícios daqueles servidores e pensionistas que recebem proventos em valor elevado.<sup>72</sup>

Apesar das justificativas apresentadas, faz-se necessária a avaliação dos contornos igualitários de tal medida, sob a perspectiva da igualdade de recursos.

<sup>71</sup> Nos termos da Lei nº. 10.887/2004: “Art. 5º. Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº. 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 6º. Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo desses benefícios na data de publicação da Emenda Constitucional nº. 41, de 19 de dezembro de 2003, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere 60% (sessenta por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social. Parágrafo único. A contribuição de que trata o caput deste artigo incidirá sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas aos servidores e seus dependentes que tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios com base nos critérios da legislação vigente até 31 de dezembro de 2003.”

<sup>72</sup> O valor máximo do salário de contribuição dos segurados do Regime Geral de Previdência Social é atualizado anualmente por meio de Portaria Interministerial dos Ministérios da Previdência Social e da Fazenda. A Portaria nº. 568, de 31 de dezembro de 2010, determina que atualmente o teto de contribuição do RGPS é de R\$ 3.689,66 (três mil seiscentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos).



Dos pontos analisados, este é o único que não está de acordo com a teoria da igualdade de recursos, não obstante a polêmica análise do tópico anterior. É que ao tratar de forma desigual os servidores públicos aposentados e pensionistas que têm renda superior a determinado patamar, a regra da contribuição dos inativos acaba trazendo uma desigualdade muito gravosa a esses indivíduos, que não se justifica diante da condição dos demais segurados. Uma interpretação do direito à previdência social que entenda a contribuição como simples questão de ajuste econômico, obviamente está priorizando a questão financeira e encobrindo as inúmeras violações a direitos sociais que a referida medida trouxe.

A ingerência econômica do Estado nos rendimentos dos servidores públicos inativos, em momento posterior à estabilização econômica do trabalhador (com o recebimento dos proventos da aposentadoria/pensão) modifica substancialmente a rotina do indivíduo, e lhe obriga à reestruturação econômica involuntária, retirando-lhe parte dos vencimentos de forma arbitrária.

O trabalhador, já acostumado a se planejar de acordo com a sua remuneração mensal, tem que se reorganizar diante da interferência estatal, para solucionar um problema (o eterno desnível custeio/benefício da Previdência Própria) para o qual não contribuiu, vez que a responsabilidade pela organização do sistema previdenciário é do Estado.

Se é importante a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de Previdência Social, é quão importante a garantia do exercício individual do servidor público ao direito à previdência, pelo qual se planejou por longo período de sua vida, e do qual já vem participando (como beneficiário) antes mesmo da instituição da referida tributação.

Sob a perspectiva da igualdade de recursos, a contribuição dos inativos e pensionistas viola a regra de proteção à liberdade individual, vez que estipula obrigação que não tem como consequência o exercício de qualquer direito, e também não ocasiona qualquer melhora à qualidade de vida do contribuinte, e nem diretamente de outras pessoas.

Aliás, a contribuição dos inativos só se ajusta a uma teoria da igualdade utilitarista, pois por meio dela imagina-se que um ganho geral do sistema de previdência (mais contribuição) ocasionará um ganho maior aos seus partícipes, num esquema meramente especulativo.

Se as distinções permitidas e justificadas na igualdade de recursos buscam sempre gerar benefícios diretos aos grupos diferenciados, essa medida não pode se justificar, pois trata de maneira diferenciada determinado grupo (aposentados e pensionistas dos Regimes Próprios) para tornar a sua condição mais onerosa perante a Previdência Social, trazendo-lhe uma obrigação contributiva para a qual não houve qualquer tipo de precaução prévia.

## 5 CONCLUSÃO

A Seguridade Social ocupa espaço importante na vida das pessoas. Ainda que muitos não percebam, de alguma maneira acabam fazendo uso dos mecanismos securitários dispostos pelo Estado em algum momento da vida. No entanto, o estudo do fenômeno securitário no Brasil, sob a perspectiva dos direitos humanos, ainda é relativamente tímido.

Considerando, então, essa ausência de tratamento da Previdência Social - que é corolário da Seguridade - como fenômeno incluso na teoria dos direitos humanos, o presente trabalho traçou uma análise do sistema previdenciário brasileiro a partir de um dos elementos mais debatidos no campo dos direitos humanos: a igualdade.

Em verdade, esse trabalho aborda com mais afinco a análise teórica da igualdade na contemporaneidade e, a partir das ideias do pensador estadunidense Ronald Dworkin, apresenta uma teoria da igualdade capaz de gerar melhores condições de vida em sociedade, mediante a alocação de recursos de forma mais justa.

A igualdade é elemento integrante da filosofia política contemporânea e merece atenção em todos os aspectos de estudo da vida em sociedade. Quer no campo do Direito, quer nos demais campos de estudo da vida em sociedade, a igualdade assume sempre papel de protagonista teórica, a embasar construções doutrinárias das mais importantes para o aprimoramento do convívio social.

E no contexto da filosofia da igualdade, Ronald Dworkin galgou papel de destaque, inicialmente com análises práticas do contexto igualitário nos Estados Unidos da América, e posteriormente com a consolidação de uma teoria da igualdade que se pretende universal.

Trazendo o aporte teórico para o contexto prático e real da sociedade brasileira, foi eleito o sistema de Previdência como campo de análise capaz de demonstrar a aplicabilidade dessa teoria — sem prejuízo de aplicações em outros ramos de atuação do Estado. Para a escolha da Previdência Social como campo de análise foi essencial a sua configuração humanística atual, apta a garantir o elemento fundante da existência humana: a dignidade.

E dentro do sistema de Previdência brasileiro existem alguns aspectos que podem e devem ser testados a partir de teorias igualitárias, não apenas porque

permitem o teste, mas porque precisam de análises mais aprofundadas, teóricas, que lhes dê sustentação. Esses temas são polêmicos, e não podem ser discutidos apenas avaliando os seus impactos jurídicos ou econômicos no cotidiano. É preciso que sejam vistos sob o enfoque analítico da filosofia política, e foi o que se tentou fazer.

Feita a análise compartimentada dos aspectos polêmicos da Previdência brasileira, pode-se perceber que apesar da necessidade de ajustes práticos, quatro dos cinco tópicos eleitos se ajustam à teoria igualitária de Dworkin, na medida em que permitem a igualdade de recursos sem agravar em demasia a condição dos indivíduos na sociedade, gerando ganhos àquelas pessoas que estão em condições menos favorecidas, no que diz respeito aos recursos de que dispõem para viver em sociedade.

Ainda que esses elementos possam trazer algumas restrições ao sistema de Previdência, especialmente no campo do custeio, essas restrições são justificáveis diante da necessidade de encontrar um equilíbrio de recursos na sociedade, e também em respeito ao direito humano à previdência, que deve ser garantido em condições mínimas a todos os cidadãos que de alguma maneira exercem atividades laborais na sociedade. Sob a perspectiva global, a partir do método indutivo de análise, pode-se dizer que a Previdência brasileira se ajusta à teoria igualitária de Dworkin, servindo de campo de aplicabilidade prática para essa. Nos que são considerados seus pontos nevrálgicos, a Previdência encontra fundamento teórico na igualdade dworkiana, salvo a discordância quanto à contribuição previdenciária dos inativos dos RPPS. O teste realizado, então, obteve êxito.

Esse trabalho, portanto, não pode ser considerado uma dissertação sobre filosofia da igualdade, nem sobre a teoria dos direitos humanos, e muito menos sobre as nuances do Direito Previdenciário. É um trabalho que tenta visualizar esses três campos de estudo de maneira obrigatoriamente conectada, tendo como elemento motivador a constante busca por uma melhora na qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

De nada adianta a construção de uma teoria se esta não possuir aplicabilidade prática; e também não surte muitos efeitos o estudo de elementos do Direito eminentemente práticos, que não possuem qualquer justificção teórico-filosófica. Por isso, o encaixe entre a teoria da igualdade de Dworkin e o sistema de Previdência Social é ajustado, pois ambos se permeiam de forma harmônica. Agora,

isso só é possível se o Direito Previdenciário for visualizado sob o enfoque dos direitos humanos, e não apenas como um ramo do direito recheado de tecnicismos, que embora aplicado à maioria dos indivíduos, é sujeito estranho ao conhecimento dos cidadãos. Isso explica a abordagem juridicamente menos técnica dos mecanismos da Previdência que foi tentada. Para que esse trabalho alcance vãos mais largos, a linguagem do Direito Previdenciário foi suavizada, em busca de uma melhor compreensão desse ramo de estudo do direito, considerando a sua importância à vida das pessoas.

Se é verdade que muitas questões ficaram em aberto no texto, é igualmente verdadeiro que isso advém das múltiplas possibilidades que os temas enfocados permitem, e o que se busca de inovador é tratá-los de maneira conjunta, para que: a igualdade seja aplicada no plano prático; os direitos humanos sejam vistos em perspectivas que superam os *achismos* midiáticos, e; o Direito Previdenciário seja contemplado como elemento fundamental na vida de todos os indivíduos, que precisa de uma nova roupagem a ser dada pelos profissionais do Direito, deixando de lado a técnica previdenciária e analisando a Previdência Social sob a ótica humanitária que ela exige.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

ARISTÓTELES. **Ética a nicômaco**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2007.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em:  
<[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2010.

BALERA, Wagner. Direito Internacional da Seguridade Social. **Revista de Direito Social**. Porto Alegre, n. 18, p. 11-28, abr./jun. 2005.

BARBOSA, Ruy. **Orações aos moços**. São Paulo: Reitoria da Universidade de São Paulo, 1949.

BERLIN, Isaiah. **A força das idéias**. São Paulo, Companhia das letras, 2005.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural: inclusão social**. 2 ed. Curitiba, Juruá, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília, DF: UNB, 1998. v.1.

BOLLMANN, Vilian. **Previdência e justiça: O direito previdenciário no Brasil sob o enfoque da teoria da justiça de Aristóteles**. Curitiba: Juruá, 2009.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional: teoria geral & critérios de elegibilidade aos benefícios previdenciários à luz das reformas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição política do Império do Brasil**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2010.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2010

BRASIL. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras**

**providências.** Disponível em:

<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1998/20>. Acesso em: 08 jun. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. **Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.**

Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc). Acesso em: 08 jun. 2010.

BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.**

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm) >. Acesso em: 08 jun. 2010

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de**

**Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8213cons.htm> >. Acesso em: 08 jun. 2010

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI**

**2111.** Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 16 mar. 2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2111&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3105.** Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em: 18 ago. 2004. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3105&classe=ADI-ED&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Crime de racismo e anti-semitismo:** um julgamento histórico do STF. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2004.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Ações afirmativas: fundamentos e critérios para a sua utilização. **Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Pará**, Belém, v. 50, n. 98, p.7-16, jan./jun., 2006.

\_\_\_\_\_. Direitos fundamentais sociais: realização e atuação do Poder Judiciário. **Revista do TRT 8ª Região**, Belém, v. 41, n. 81, p.37-50, dez., 2008.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos, cidadania e trabalho.** Belém, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BURLEY, Justine (ed). **Dworkin:** his critics with replies by Dworkin. Malden: Blackwell Publishing, 2004.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CASTRO, Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2009.

DAMATTA, Roberto. **O que faz do brasil, Brasil?**. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

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

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana. Teoria e prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **Derechos em sério**. Barcelona: Aliel, 1984.

\_\_\_\_\_. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Uma questão de princípios**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

\_\_\_\_\_. What is Equality? Parts 1-4. **Phisosophy and Public Affairs**. 1981-1988. Disponível em: <<http://links.jstor.org>>. Acesso em: 08 jun. 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Aníbal. Uma história crítica da legislação previdenciária Brasileira. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v.18, n.25, 2007.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Justiça distributiva para formigas e cigarras. **CEBRAB**, São Paulo, n. 77, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002007000100013&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002007000100013&script=sci_arttext&tlng=en)>. Acesso em: 23 mar. 2009.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Instrumentos e métodos de mitigação da desigualdade em Direito Constitucional e Internacional**. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: <<http://www.Lpp-uerj.net/olped/documentos/ppcor/0095.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2008.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. **O princípio da igualdade**. 2005. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/videtur17/erik.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

GUERZONI FILHO, Gilberto. **Análise da Lei nº. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000**: a contratação de servidores públicos pela CLT. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v.1, n. 2, maio, 2001. Disponível em:



<[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_2/DIALOGO-JURIDICO-02-MAIO-2001-GILBERTO-GUERZONI.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_2/DIALOGO-JURIDICO-02-MAIO-2001-GILBERTO-GUERZONI.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1995. (Coleção Os Pensadores).

HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. In: **Juris Plenum Trabalhista e Previdenciária**. Caxias do Sul, v.6, n.29, p. 7-17, abr., 2010.

\_\_\_\_\_. **O direito à igualdade no sistema de previdência social do trabalhador rural brasileiro**: aspectos de uma política de redistribuição de renda não assumida. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, Maringá. Maringá: Boiteux, 2009a.

\_\_\_\_\_. O direito fundamental à previdência social e a concessão de benefícios a trabalhadores rurais sem terra: análise à luz dos compromissos sociais do Estado. **Revista do Centro de Apoio Operacional Cível do Ministério Público do Estado do Pará**, v.11, n.15, jan./dez., 2009b.

HOMCI, Arthur Laércio; TAXI, Ricardo Araujo Dib. **Contribuições dos inativos brasileiros**: instrumento de análise para o julgamento na Corte Interamericana dos Direitos Humanos. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Florianópolis. Florianópolis: Boiteux, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12.ed. Niterói: Impetus, 2008.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 5.ed. Salvador: Podivm, 2008.

KLAUTAU FILHO, Paulo de Tarso Dias. **Igualdade e liberdade**: Ronald Dworkin e a concepção contemporânea de Direitos Humanos. Belém: Cesupa, 2004.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MALLOY, James. M. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4.ed. São Paulo: LTr, 2001.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 29.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MORHY, Lauro (org.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: UNB, 2003.

NICHOLSON, Brian. **A previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 2007.

NIETZSCHE, Friedrich. **Além do bem e do mal**. Trad. Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

OLIVEIRA, André Gualtieri de. Justiça, direito e democracia na teoria de John Rawls. In: NOVELINO, Marcelo (org.). **Leituras complementares de direito constitucional e teoria da constituição**. Salvador: Podivm, 2009.

ORIONE, Marcos. Extinção do fator previdenciário é uma medida necessária. **Folha de São Paulo**, 25 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.fatorprevidenciario.com.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. Evolução histórica da previdência social e os direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, v.9, n.707, 12 jun. 2005. Disponível em: <[www.jus2.uol.com.br/doutrina](http://www.jus2.uol.com.br/doutrina)>. Acesso em: 19 jul. 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v.1, n.1, p.21-47, set., 2004.

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

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n.131, p.283-295, jul./set., 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martin Claret, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2004b.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo: para uma nova cultura políticas**. São Paulo: Cortez, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada.** 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

\_\_\_\_\_. **Sobre ética e economia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **The Idea of Justice.** Cambridge: Harvard University Press, 2009.

SIMM, Zeno. **Os direitos fundamentais e a seguridade social.** São Paulo: LTr, 2005.

SIMÕES, Sandro Alex de. O Federalismo Brasileiro e a Emenda Constitucional 20/98. Um contraponto à autonomia dos entes parciais. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, Brasília, DF, v.6, n.4, p.80-99, jan./jul., 2000.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário.** 10.ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

TOSI, Giuseppe. A igualdade hoje. In: BITTAR, Eduardo C. B; TOSI, Giuseppe. **Democracia e educação em direitos humanos numa época de insegurança.** Brasília, DF: UFPB/ANDHEP/SEDH-PR, 2008.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de direito previdenciário.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ZIMMERMANN, Clóvis. A previdência rural brasileira no contexto das políticas públicas. **Revista Espaço Acadêmico**, n.48, maio, 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/048/48czimmermann.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2008.