

O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE APLICADO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

THE SOLIDARITY PRINCIPLE APPLIED TO SOCIAL SECURITY

MARCELO LEONARDO TAVARES

Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

RICARDO JOSÉ LEITE SOUSA

Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

RESUMO

O presente trabalho pretende discutir o princípio da solidariedade como um dos pilares da proteção previdenciária, sob a ótica comutativa e distributiva. A solidariedade comutativa deve ter aplicação prioritária em sistemas públicos de seguro social, enquanto a solidariedade distributiva deve ser incidir de forma subsidiária e apenas em sistemas de previdência dotados de universalidade, objetivando a proteção de benefícios mínimos. Do contrário, propiciar-se-ia a ocorrência da solidariedade invertida, em que a parcela mais pobre da população é chamada a contribuir para a manutenção de vantagens de grupo com melhores condições financeiras.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência, Princípio da Solidariedade, Distributividade, Comutatividade.

RESUME

This paper discusses the principle of solidarity as one of the pillars of social security protection under the commutative and distributive perspective. The commutative solidarity should take priority application in public systems of social insurance, while the distributive solidarity should be focused on a subsidiary basis and only in pension systems endowed with universality, aiming at the protection of minimum benefits. Otherwise, it provides would be the occurrence of inverted solidarity in the poorest part

of the population is called upon to contribute to the maintenance of group benefits with better financial conditions.

KEYWORDS: Security, principle of solidarity, distributive, Commutativity.

INTRODUÇÃO

Os valores morais da liberdade, da igualdade e da solidariedade embasam o princípio da dignidade da pessoa humana (DELPÉRIÉ, p. 151-152) e legitimam ordens constitucionais e os direitos fundamentais.¹

Alguns teóricos liberais afirmam que os direitos humanos são direitos da liberdade, basicamente reduzindo a este valor a própria dignidade da pessoa (TORRES, 1999, p. 255). Mesmo sem concordar com a exclusividade da liberdade como valor informador dos direitos, há de ser reconhecida a íntima relação entre ela e a dignidade como pressuposto para a autonomia da vontade dos indivíduos.

Deve-se apenas observar que é sob o viés da liberdade social, do homem em comunidade, que se pode justificar a limitação do espaço de autonomia necessária ao convívio pacífico entre as pessoas. De acordo com esse pensamento, é correto admitir a contenção da liberdade individual por regras gerais dotadas de razoabilidade, que sirvam de benefício para a liberdade de todos.²

A igualdade também é um valor caro às teorias de legitimação dos direitos fundamentais. Nas Constituições de modelo social, a isonomia assume contornos de igualdade de chances ou oportunidades, em que um dos objetivos da organização estatal é o de proporcionar condições materiais mínimas de acesso aos meios necessários para que as pessoas possam exercer sua autonomia. A igualdade vinculada à dignidade da pessoa não exige do Estado distribuição de bens de forma

¹ A afirmação segue a linha de raciocínio de DWORKIN, que caracteriza os princípios como exigência da justiça, da equidade ou de alguma outra dimensão da moralidade. (p. 72).

² O filósofo Isaiah BERLIN, comentando a liberdade como direito de abstenção do Estado e de terceiros, denominou-a de “liberdade de”² ou negativa; para diferenciá-la da definição de “liberdade para”, que consiste na capacidade de exercício da liberdade, também chamada de liberdade positiva, que pressupõe a presença de condições para o exercício da autonomia de vontade. A “liberdade para” é uma liberdade de participação e atuação do indivíduo, principalmente nas decisões políticas da sociedade. Mas também se pode fazer uma leitura dessa modalidade de liberdade vinculando-a à necessidade da presença de meios materiais, físicos, para o exercício da liberdade. Nessa compreensão, o Estado deve prover mecanismos contra a pobreza, através de prestações sociais mínimas, para permitir que as pessoas possam exercer a autonomia privada - a miséria, a doença e a ignorância aprisionam o homem a uma existência indigna e retiram dele a possibilidade de ser livre (p. 139-140).

a tornar todos iguais, mas sim que este assegure condições mínimas que afastem as pessoas de uma existência degradante. A igualdade de oportunidades pressupõe, como valor, não a igualdade simétrica, mas a inexistência da desigualdade aviltante.

Ao lado desses dois valores – liberdade e igualdade – a solidariedade passa a merecer destaque no século XX, como fundamento dos direitos metaindividuais e dos direitos sociais prestacionais, nos quais se incluem os direitos previdenciários.

O presente estudo dedica-se ao princípio da solidariedade e sua aplicação ao sistema básico de previdência brasileiro, explorando sua potencialidade e os aspectos de comutatividade e de distributividade de vantagens no seguro social.

1. O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE COMO UM DOS FUNDAMENTOS DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A solidariedade, como valor moral, pode ser classificada em dois tipos: a comutativa e a distributiva.

Na concepção de solidariedade comutativa, destaca-se o favorecimento ao sentimento de pertencimento da pessoa a um grupo determinado de iguais, bem como a avaliação de que se deve proteger o outro para que haja proteção de si mesmo em caso de necessidade. A análise feita pelo indivíduo na solidariedade comutativa é a de que não se deve desproteger, para não ser desprotegido.³ O critério de justiça apoia-se, portanto, na possibilidade de troca. Para que o sujeito possa se considerar detentor de direitos, é necessário que compreenda que os demais sujeitos da coletividade também o são.

A valorização coletiva decorrente da solidariedade comutativa permite ao sujeito reconhecer o próximo da mesma forma como vê a si mesmo, ou seja, também como sendo digno de consideração, alcançando-se, assim, a estima social. A referida valorização atinge não só os indivíduos, mas também os grupamentos de pessoas, que passam a demonstrar orgulho por suas características próprias, que são o espelho dos valores de seus integrantes individuais ou dos grupos.

³ É a regra moral de não fazer aos outros o que não se deseja que lhe seja feito.

Na solidariedade comutativa, portanto, os indivíduos se propõem a partilhar valores e objetivos comuns. Assim, há uma relação de simetria, seja dentro do grupo, seja intergrupos.⁴

Referindo-se a esta modalidade de solidariedade, afirma Maria Celina BODIN DE MORAES:

“Subjacente à ideia de reciprocidade está a da comunidade de iguais que, porém, sob o império da igualdade formal, é de ser entendida, tanto fática como juridicamente, em sentido determinado: faticamente, ressaltando que as desigualdades nunca são tão relevantes assim; em sentido jurídico, menosprezando as desigualdades de fato para que os homens possam considerar-se (embora não o sejam realmente) como iguais. Comunidade de iguais e igualdade de interesses, contudo, ainda referenciados a valores exclusivamente individuais, caros a indivíduos em reais condições de igualdade e enquanto encerrados em sua individualidade. A única regra de justiça (comutativa), neste ambiente, permanece sendo a da igualdade perante a lei.” (p. 5)

Por outro lado, a solidariedade distributiva não está baseada em sentimento de pertencimento a um grupo ou no critério de troca de proteção, mas sim no de entrega ao outro de meios suficientes para garantir sua dignidade. Seu fundamento moral está vinculado na proteção do outro pelo que ele é, digno de atenção e respeito, e tem por objetivo a redução de desigualdade entre as pessoas.

A solidariedade distributiva, vinculada aos direitos fundamentais, distingue-se da caridade por ser esta uma ação facultativa, muitas vezes movida com base religiosa, enquanto aquela envolve ação gerenciada.

Além disso, enquanto a solidariedade comutativa pressupõe a igualdade pelo menos relativa, a solidariedade distributiva parte de um pressuposto fático diverso, o

⁴ Como defende Axel HONNETH:

“É preciso deixar claro que caráter deve demonstrar uma forma de reconhecimento que realça em todos os outros membros da comunidade jurídica a mesma propriedade de autonomia individual; já se aprendeu do jovem Hegel que um tal tipo de respeito universalista não deve ser mais concebido como uma atitude ligada às emoções, mas somente como uma operação de entendimento puramente cognitiva, que coloca barreiras quase internas às sensações afetivas; nesse sentido, será preciso explicar como se constitui um tipo de respeito que, se de uma parte deve ter-se desligado dos sentimentos de simpatia e afeição, de outra tem de poder dirigir, porém, o comportamento individual. Por outro lado, é preciso responder à questão que pode significar que todos os sujeitos se reconheçam reciprocamente em sua imputabilidade moral, sob as condições das relações jurídicas modernas; uma tal propriedade, que todos os sujeitos devem partilhar, não pode estar referida a capacidades humanas definidas, de uma vez por todas, em sua extensão ou em seu conteúdo; pelo contrário, mostrar-se-á que resulta da indeterminidade fundamental do que constitui o status de uma pessoa imputável uma abertura estrutural do direito moderno para ampliações e precisões gradativas.” (p. 182).

da existência de desigualdade em nível que justifique a atuação em favor dos menos favorecidos, independentemente da possibilidade de invocação de reciprocidade.

A solidariedade distributiva encerra a regra de proteger sem esperar semelhante tratamento por direito. A Constituição de 1988 faz alusão à solidariedade distributiva ao elevá-la a fundamento da República, ao lado da busca pela redução de desigualdade social (art. 3º, I e III). Da mesma forma, é essa modalidade de solidariedade que se encontra vinculada à dignidade da pessoa humana e aos valores da liberdade real e da igualdade de chances referidos no início do texto.

Como será visto adiante, em matéria de previdência social pública, aplicam-se atualmente os dois tipos de solidariedade, sendo a comutativa prioritária em relação à distributiva.

2. OS DOIS PRINCIPAIS MODELOS DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA: A CONCEPÇÃO LABORISTA E A CONCEPÇÃO OMNIGARANTISTA

Jean-Jacques DUPEYROUX divide a evolução da previdência social em dois grandes blocos: a época clássica e a época moderna, intermediadas por um período de transição.⁵

Na época clássica, a preocupação dos sistemas previdenciários era a atenuação do rigor da condição laboral e o objetivo era a proteção do trabalhador: aparecem o seguro de acidente do trabalho e das doenças profissionais, a aposentadoria por idade e a indenização pelos encargos de família. Posteriormente, no que se considera a época moderna da previdência, a expressão

⁵ A fase de transição é composta pela evolução previdenciária ocorrida em três países: na União Soviética, nos Estados Unidos após a Grande Depressão, e na Nova Zelândia.

O sistema soviético de proteção se inicia em 1918, com a utilização do termo “proteção social” como ação completa em favor dos trabalhadores (saúde pública gratuita e seguro).

O *Social Security Act* americano, de 1935, introduziu o termo “seguro social” na linguagem jurídica e agrupou diversas medidas de seguro e de assistência social, com proteção mais ampla do que a da concepção de Bismark (trabalhadores, mães de família, cegos), inovando pelo enfrentamento do problema “em bloco”, mediante medidas coordenadas, complementadas por prevenção em saúde e política contra o desemprego. Com uma concepção de previdência que procurava libertar o homem da necessidade (*freedom from want*), a legislação dos Estados Unidos teve o mérito de relacionar a proteção previdenciária com suas consequências econômicas.

Na Nova Zelândia, em 1938, aplicou-se uma política pública que tinha a pretensão de eliminar radicalmente a indigência. O seguro deixa de ser uma proteção de trabalhadores, e cada cidadão passa a ter direito, em face da coletividade, a uma parcela alimentar, se em estado de indigência. O custeio dessa prestação era feito sobre a remuneração (DUPEYROUX, p. 50-52).

“seguro social” passou a ser aplicada ao conjunto da população e ocorre a generalização da proteção.

No que se refere a esse primeiro período, em 1883, na Alemanha, foi instituído o seguro-doença obrigatório para os trabalhadores da indústria, sob a tríplice contribuição do Estado, dos trabalhadores e das empresas. O projeto foi de autoria do Chanceler do *Reich* Otto Von Bismark.

Seguiram-se as criações de seguro contra acidente do trabalho em 1884 e de seguro de invalidez e velhice em 1889. A proteção destinava-se aos trabalhadores por categoria profissional, de forma obrigatória, com quotização de valor fixo (pretendia substituir a remuneração, pelo menos proporcionalmente) e não fundada em álea caracterizadora do seguro comum.

O modelo de previdência instituído por Bismark estava baseado na proteção de grupos determinados, com objetivo de mantê-los com renda semelhante à que receberiam se estivessem em atividade. Apesar da quotização estatal e das empresas, a proteção social abrangia somente alguns trabalhadores e não toda a população.

A época moderna inicia-se com uma verdadeira revolução na concepção previdenciária trazida pelo plano do inglês William Beveridge (*Social Insurance and Allied Services*).

Baseado na busca da garantia da dignidade da pessoa, o Plano institucionalizou um seguro público obrigatório, caracterizado pela generalidade (pretendia proteger toda a população em regime universal e único) e uniformidade, com prestações-padrão e baseado em política de pleno emprego. O sistema deu tratamento integrado à proteção social, com a conseqüente unificação do risco e a simplificação de procedimentos burocráticos.

Esses dois modelos são adotados ainda hoje, com algumas variações, pela maioria dos sistemas de previdência social públicos de países na Europa.

São também a base da proteção social no Brasil.

As características da concepção bismarkiana, também denominada de sistema laborista ou segurista, são: função comutativa da previdência; proteção direcionada a trabalhadores; prestações que pretendem assegurar o rendimento obtido na atividade, com acréscimo de prestações de compensação; financiamento por quotização, com participação dos empregadores, e estrutura de gestão

institucional, com base nas associações de mútua (DAS NEVES, p. 178). Este modelo previdenciário tem, por limitação, a proteção somente de determinados grupos, mas, em virtude disso, tem maior capacidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, desde que administrado com eficiência

A concepção beveridgiana, conhecida como universalista ou omnigarantista, pretende proteger o conjunto de cidadãos, alargando a cobertura pessoal, abstraindo o estatuto profissional de cada um. Atinge-se o máximo alcance da redistribuição de renda, conferindo, a cada pessoa, o direito a um mínimo de proteção (proteção básica). O financiamento é prioritariamente público, com a previsão de transferência de receitas fiscais para a manutenção do equilíbrio financeiro, com gestão pelo serviço público estatal. Além disso, o Plano Beveridge propõe-se a criar um sistema nacional de saúde, universal.⁶

O Brasil não ficou à margem da evolução da proteção social ocorrida no mundo. Inicialmente adotou o modelo de laborista, a partir de década de 1920, para depois atenuá-lo, no que se refere ao Regime Geral e a contar dos anos 1960, pela influência das ideias de William Beveridge.⁷

Considera-se o marco inicial da Previdência Social no Brasil a edição da Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923, que determinou a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão para os empregados das empresas ferroviárias.⁸

⁶ Para Sérgio Pinto MARTINS:

“O Plano Beveridge tinha por objetivos (a) unificar os seguros sociais existentes; (b) estabelecer o princípio da universalidade, para que a proteção se estendesse a todos os cidadãos e não apenas aos trabalhadores; (c) igualdade de proteção; (d) tríplice forma de custeio, porém com predominância do custeio estatal.” O Plano Beveridge tinha cinco pilares: (a) necessidade; (b) doença; (c) ignorância; (d) carência (desamparo); (e) desemprego. Era universal e uniforme. Visava ser aplicado a todas as pessoas e não apenas a quem tivesse contrato de trabalho, pois o sistema de então não atingia quem trabalhava por conta própria. (...) tinha por objeto abolir o estado de necessidade. Objetivava proporcionar garantia de renda às pessoas, atacando a indigência. (...) os princípios fundamentais do sistema eram: horizontalidade das taxas de benefícios de subsistência, horizontalidade das taxas de contribuição, unificação da responsabilidade administrativa, adequação dos benefícios, racionalização e classificação.” (p. 5-6).

⁷ Ilídio das NEVES destaca a existência ainda de um terceiro modelo, a concepção assistencialista ou solidarista pretende proteger os carentes ou necessitados e é baseada na insuficiência de recursos das pessoas. Apresenta forte influência histórica na assistência social (e até se confunde com ela) e no modelo de proteção neozelandês. Tem, como ponto principal, a formação do “imposto negativo sobre rendimentos”, em que o cidadão não paga o imposto e ainda recebe uma prestação complementar de sua renda, caso esteja abaixo de determinado patamar considerado mínimo. Nesse modelo, a redistribuição de renda atinge seu maior alcance e é passível, sob a técnica securitária de seguro previdenciário, de várias críticas, tais como a insuficiência financeira crônica, a geração de desigualdades, a difícil administração burocrática e de controle contra fraudes. (1996, p. 235)

⁸ Afirma Marcelo Leonardo TAVARES:

A década de 30 daquele século foi caracterizada pela unificação das Caixas de Aposentadoria e Pensão em Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Até então, a previdência era mantida para determinados segurados urbanos apenas, com modelo de proteção que procurava manter, na inatividade, o mesmo padrão de vida do trabalhador.

Em 1960, a Lei nº 3.807 padronizou as regras jurídicas aplicáveis a todos os Institutos de Aposentadoria, que vieram a ser institucionalmente unificados em 21 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei nº 72, que criou o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

A partir desse momento, o inicial modelo de Bismark foi atenuado com a aplicação de alguns princípios do modelo omnigarantista, como a busca pela maior abrangência de proteção entre os trabalhadores e a fixação de limites para pagamento de benefícios.

3. A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

O Regime Geral de Previdência Social brasileiro (RGPS), apesar de bastante influenciado a partir de década de 1960 pelo Relatório Beveridge, ainda mantém as características estruturais do modelo segurista ou laborista. O sistema não é universal, em que pese permitir a filiação do segurado facultativo, seu objetivo é a proteção de trabalhadores e o custeio é feito por quotização de contribuições sociais específicas.

“Em nosso país, as primeiras manifestações de preocupação com a necessidade de implantação de seguro social deram-se através das Santas Casas de Misericórdia, como a de Santos (1543), montepios e sociedades beneficentes, todos de cunho mutualista e particular. Também se registra a instituição do Montepio para a Guarda Pessoal de D. João VI (1808). Em 1835, foi criado o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral), primeira entidade privada a funcionar no país.

O Código Comercial, de 1850, dispôs, no art. 79, que os empregadores deveriam manter o pagamento dos salários dos empregados por três meses, no caso de ocorrência de acidentes imprevistos e inculpados.

A Constituição de 1824 trouxe a norma do art. 179, XXXI, sobre os socorros públicos.

A Carta de 1891 aludiu, pela primeira vez, à expressão ‘aposentadoria’ para funcionários públicos, totalmente custeada pela nação.

Em 1919, a Lei nº 3.724 instituiu o seguro obrigatório de acidente do trabalho, bem como uma indenização a ser paga pelos empregadores, nesses casos.” (2014, p. 54-68).

Tratando-se de um regime que funciona em modelo econômico de repartição simples,⁹ há naturalmente aplicação do princípio da solidariedade, que se apresenta sob a dupla visão, da comutatividade e da distributividade.

O regime previdenciário brasileiro observa, em primeiro lugar, a solidariedade comutativa entre os participantes do plano de seguro, tendo em vista a obrigação de proteção recíproca inerente ao modelo. Trabalhadores do momento mantêm o pagamento dos benefícios atuais dos inativos, na expectativa de que sejam protegidos da mesma forma no futuro, naquilo que se denomina de “pacto entre gerações”.

Destacando o papel da comutatividade, observa-se que o cálculo dos benefícios considera a média aritmética dos valores sobre os quais incidiu contribuição, garantindo ao trabalhador proventos que guardam relação com o montante de arrecadação durante o período de atividade, com algumas atenuações.¹⁰ O padrão de financiamento coletivizado do RGPS é de quotização dos participantes, com temperamentos.

Ocorre que, em determinadas situações, alguns trabalhadores e seus dependentes podem ter acesso a benefícios sem que tenha havido contribuição mínima para o sistema.¹¹ Como as contribuições exclusivamente previdenciárias (art. 195, I, “a” e II, da CRFB/88) não são suficientes para arcar com as despesas, cabe à sociedade a manutenção dessas prestações, a fim de que se impeça que um trabalhador inativo ou sua família caiam em situação de miséria. Nesse caso, de forma subsidiária, será aplicada a solidariedade sob a ótica da distributividade.

O art. 195, da Constituição, que prevê que a seguridade social seja financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, deve ser adequadamente interpretado. A sociedade financia a previdência social de forma direta através das contribuições sociais dos trabalhadores, que se cotizam, em sistema de solidariedade comutativa, para a proteção dos inativos e pensionistas.

⁹ No regime de Repartição Simples (*pay as you go system*), os contribuintes do momento sustentam o pagamento dos benefícios do momento (regime financeiro de caixa) em relação a todo o grupo protegido e baseado na expectativa coletiva de reposição populacional regular no mercado de trabalho.

¹⁰ Como exemplo de atenuação, é possível que uma pessoa contribua por muitos anos para o sistema e não venha a receber benefício algum, por ter falecido antes da aposentadoria, sem deixar beneficiários.

¹¹ Imagine-se o caso de um empregado que venha a falecer no primeiro dia de filiação ao RGPS e deixe viúva e filhos menores. Pode haver pagamento do benefício, mesmo por anos, sem a suficiente base de contribuição individual.

Não sendo suficientes as contribuições específicas, e para que não falte renda ao trabalhador e sua família em situação de risco, aplica-se subsidiariamente o princípio da solidariedade na versão distributiva, pois serão utilizados ingressos públicos da responsabilidade daqueles que não participam do sistema. Essa é a forma indireta de financiamento da seguridade pela sociedade.

Uma das vantagens do temperamento, no Brasil, do modelo laborista pelo omnigarantista foi potencializar a aplicação do princípio da solidariedade distributiva, repartindo-se pela sociedade o ônus de arcar com a subsistência daqueles que estejam impossibilitados de trabalhar e não teriam como ser sustentados apenas pela comutatividade do sistema.

De fato, no Brasil, até a década de 1960, a não universalização dos segurados e dos benefícios, e seu financiamento mutualista, revelavam que a repartição do risco era permeada por um caráter de proteção de grupo.

Com a introdução do princípio da solidariedade distributiva no sistema, houve um salto qualitativo no seguro social brasileiro, fazendo com que toda a sociedade viesse a participar dela, garantindo o pagamento de prestações mesmo sem sustentação financeira suficiente pela arrecadação das quotas do grupo.

A Constituição de 1988 consolidou o movimento, ao evidenciar a preocupação com a erradicação da miséria e ao explicitar o objetivo de redução da desigualdade social. Com ela, a aplicação da solidariedade distributiva passou a proteger de forma mais abrangente os trabalhadores contra os riscos sociais, e não apenas a prever o pagamento de indenização parcial, que recompusesse a perda da capacidade de trabalho do segurado.

Com isso, o princípio da solidariedade foi elevado a um novo patamar no Direito Previdenciário, com o aperfeiçoamento do seguro social para um modelo de segurança social, a exigir atuação efetiva do Estado na proteção de seus cidadãos.

Observando-se a solidariedade do ponto de vista da justiça distributiva, os participantes que possuem melhores condições financeiras são chamados a atuar em favor dos que não teriam condições suficientes de subsistência, mediante o gerenciamento do Estado, de forma subsidiária. Todos os segurados podem receber pelo menos benefícios em valor não inferior ao do salário mínimo.

As mudanças implementadas no Regime Geral a partir dos anos 1960 e principalmente com o advento da Constituição de 1988 contribuíram para o adensamento da proteção e a diminuição da desigualdade social.

4. O PROBLEMA DA SOLIDARIEDADE INVERTIDA

A aplicação do princípio da solidariedade na versão distributiva deve ser feita com parcimônia na Previdência Social, sob pena de se favorecer a solidariedade social invertida,¹² na qual a sociedade, em especial seus integrantes mais desfavorecidos, são exigidos injustamente na carga tributária para garantir vantagens para parcela da população de maior renda.

A situação é especialmente grave nos sistemas de previdência em que: (i) não exista patamar máximo de renda de cobertura, ou nos quais este patamar seja muito elevado, e (ii) sejam criados para a proteção de grupos específicos.

No que se refere ao primeiro aspecto, a oneração indireta da sociedade para atender à cobertura de direitos sociais prestacionais somente deve ocorrer para a garantia de proteção mínima às pessoas, em cumprimento ao objetivo republicano de redução das desigualdades sociais.

Se um sistema previdenciário mantém o pagamento de benefícios em altos valores, não se justifica a chamada social subsidiária visando à solidariedade distributiva. De outra forma, a solidariedade não será garantia de justiça, mas de injustiça social.

Quanto ao segundo ponto, a solidariedade distributiva aplicada aos sistemas de previdência tem relação com o grau de universalização da proteção. Quanto mais abrangente for o grupo de segurados, maior justificativa social terá atuação subsidiária da sociedade. Impor ônus financeiro a todo o corpo social, em particular os mais

¹² O termo foi cunhado, em sua aplicação previdenciária, por Marcelo Leonardo TAVARES ao tratar da cobertura do sistema deficitário dos servidores públicos:

“Como os servidores não vertem contribuições substanciais para a formação de um fundo suficiente para a manutenção de aposentadorias e pensões calculadas com base no valor da última remuneração, o Estado acaba por cobrir o *déficit* com ingressos públicos decorrentes de arrecadação, na maior parte, de receitas tributárias que oneram toda a sociedade, inclusive os mais pobres.

É a chamada solidariedade invertida – na qual uma parcela mais rica da sociedade recebe auxílio da mais pobre.” (2003, p. 267).

pobres, para dar vantagens previdenciárias a grupos específicos, pode indicar a criação e manutenção de privilégios sociais.

Pode-se afirmar então que a solidariedade distributiva deve ser aplicada de forma subsidiária na Previdência Social em relação à solidariedade comutativa, e mesmo assim com menor influência em sistemas de previdência direcionados e grupos específicos e que paguem benefícios de valor elevado. O aspecto distributivo da solidariedade terá maior incidência nos regimes dotados de universalidade de cobertura e que mantenham o pagamento de benefícios em valores mais baixos.

A utilização desmedida da solidariedade distributiva em sistemas previdenciários que protejam grupos específicos com cobertura de benefícios em elevados montantes não se justifica por critério de justiça, pois enseja a oneração indevida da sociedade.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.105, em que foi discutida a constitucionalidade de imposição de contribuição dos servidores inativos e pensionistas, teve sensibilidade quanto à questão, ao destacar que a constitucionalidade da imposição tributária se baseava também no princípio da solidariedade do sistema previdenciário dos Regimes Próprios (BRASIL, 2005, s.p.).

Para o STF, como o sistema previdenciário dos servidores protege grupo específico e paga benefícios em valores mais elevados, deveria prevalecer a aplicação da solidariedade comutativa, e não a distributiva, exigindo-se que os beneficiários do sistema, incluindo os inativos e pensionistas, fossem os primeiros a serem chamados a socorrê-lo na insuficiência financeira.

Se o sistema previdenciário dos servidores não arrecada suficientemente para cobrir suas obrigações, primeiro deve-se exigir incremento de contribuição dos participantes, antes de se onerar a sociedade em sua carga tributária genérica.

Exigir que a sociedade subsidie o sistema antes de equilibrá-lo internamente implica agravar a situação das pessoas mais pobres em favor daqueles com maior renda. Neste caso, a solução de justiça exige a aplicação da solidariedade comutativa no grupo, que deve buscar a composição financeira e o equilíbrio do sistema, primeiro entre os participantes, os maiores interessados na manutenção da capacidade econômica do regime.

Não fosse assim, a consequência de afastar a imposição tributária dos inativos do serviço público seria fazer incidir a solidariedade invertida.

A solução a ser dada pelo Supremo Tribunal Federal talvez fosse outra se a insuficiência financeira ocorresse no Regime Geral. Como a abrangência de proteção desse sistema é maior e a cobertura dos benefícios é limitada a um valor máximo, a Corte poderia fazer incidir o princípio da solidariedade distributiva, do que decorreria o reconhecimento de imunidade dos aposentados em pagar contribuição (art. 195, II), chamando-se a sociedade a subsidiá-lo.

Juridicamente, o princípio da solidariedade, aplicado à Previdência Social, possui duplo fundamento constitucional, um sob viés da comutatividade e outro na acepção da distributividade.

No que se refere à solidariedade comutativa, incide o dispositivo do art. 40, da Constituição, aliado ao do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, que convoca os próprios membros do grupo protegido a arcar com a sustentabilidade do sistema.

Como visto antes, a comutatividade deve prevalecer em regimes de seguro de grupos específicos que mantenham prestações de elevado valor.

A solidariedade distributiva vincula-se aos objetivos constitucionais de garantir uma sociedade solidária e de redução da desigualdade (art. 3º, I e III, da CRFB/88) e possibilita a oneração da sociedade com gasto de proteção previdenciária a fim de proteger grupo mais abrangente para pagamento de benefícios de baixo valor.

Portanto, em relação à Previdência, a influência da solidariedade distributiva no Regime Geral é muito mais marcante do que nos Regimes Próprios dos servidores públicos, exatamente porque os benefícios são oferecidos a um número de segurados bastante representativo na população brasileira (princípio da universalidade) e o valor das aposentadorias e pensões submete-se a um limite máximo inferior ao da remuneração do funcionalismo (princípios da uniformidade e da necessidade).

Da mesma forma, o raciocínio de aplicação da solidariedade comutativa e da solidariedade distributiva pode ser estendido a outros direitos sociais prestacionais.

Como a cobertura de direitos ligados à saúde, à assistência social e à educação está fundada mais estreitamente nos princípios de uniformidade e de necessidade, além de não haver relação direta comutativa entre participantes, como ocorre na Previdência, incide de forma direta a solidariedade na versão distributiva, o que permite que a sociedade seja chamada para dar sustentação ao sistema através de obrigações tributárias indiretas.

A compreensão da potencialidade do princípio da solidariedade é, pois, fundamental para a solução de diversas questões jurídicas que envolvam a Previdência Social e também outros direitos sociais a prestações, propiciando um caminho hermenêutico garantidor de maior justiça social na aplicação de dispositivos vinculados aos direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

No presente trabalho, foi verificado que o valor da solidariedade serve de fundamento aos direitos fundamentais prestacionais, em especial aos direitos previdenciários, ao lado da liberdade real e da igualdade de chances.

Foi dado destaque a dois aspectos da solidariedade que respaldam os modelos de proteção social aplicados no Brasil: o da solidariedade comutativa e o da solidariedade distributiva.

A concepção de solidariedade vinculada à justiça comutativa baseia-se na ideia de igualdade e na avaliação de pertencimento a grupo, o que gera a proteção recíproca. Nela, os indivíduos se propõem a partilhar valores em determinada comunidade, orientada por objetivos comuns, em relação de simetria.

A solidariedade distributiva, por outro lado, não implica pertencimento a grupo e tem por objetivo a redução de desigualdade entre as pessoas. Enquanto a solidariedade comutativa pressupõe a igualdade pelo menos relativa, a solidariedade distributiva parte de uma realidade fática diversa, a da existência de uma desigualdade em nível que justifique a atuação em favor dos menos favorecidos.

As previsões constitucionais da construção de uma sociedade solidária e da redução de desigualdade social como fundamentos da República (art. 3º, I e III) referem-se à solidariedade distributiva, com estreita vinculação com o princípio da dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais, em especial os de natureza social prestacional.

Por outro lado, a menção constitucional à solidariedade presente no art. 40, ao lado do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial embasa a incidência da solidariedade comutativa nos regimes previdenciários públicos.

O Brasil adota o modelo previdenciário laborista, baseado em solidariedade comutativa entre gerações de trabalhadores e que funciona em regime financeiro de

repartição simples. O sistema de seguro é temperado por princípios do sistema omnigarantista, que propõe uma proteção previdenciária com caráter de universalidade e mediante pagamento de benefícios com limitação de valor.

A influência do modelo universalista ou omnigarantista de previdência no Brasil teve por consequência potencializar a aplicação do princípio da solidariedade distributiva, repartindo-se pela sociedade o ônus de arcar com a subsistência daqueles segurados que estão impossibilitados de trabalhar e não teriam como ser sustentados apenas mediante a comutatividade do sistema.

Na previdência social pública brasileira, aplicam-se os dois tipos de solidariedade.

Observa-se, em primeiro plano, a incidência da solidariedade comutativa entre os participantes do plano de seguro, tendo em vista a obrigação de proteção recíproca inerente ao modelo. Subsidiariamente, aplica-se a solidariedade distributiva.

A solidariedade distributiva deve atuar primordialmente em sistemas de previdência com característica mais universal e para a proteção de benefícios mínimos, não se justificando em princípio, por critérios de justiça, sua utilização em favor da proteção de grupos muito específicos e que mantenham pagamento de benefícios em valores elevados de renda.

De outra forma, ocorreria a solidariedade invertida, em que a parcela mais pobre da população é chamada a contribuir para a manutenção de vantagens de um grupo com melhores condições financeiras.

Portanto, quanto mais abrangente for a proteção previdenciária e mais limitado for o valor dos benefícios, mais apto estará o sistema de seguro para a aplicação da solidariedade distributiva.

O mesmo raciocínio serve de critério para a aplicação do princípio a outros direitos sociais, como é o caso da saúde, da assistência social e da educação. Em relação a esses três direitos sociais, por exemplo, destacam-se as características de necessidade e de uniformidade nas prestações. Além disso, como não há relação direta de autossustentação de grupo, não se aplica a solidariedade comutativa, incidindo diretamente a solidariedade na acepção distributiva.

A compreensão dos dois aspectos da solidariedade e de sua incidência nos direitos prestacionais possibilita uma conformação mais segura dos direitos fundamentais, sob o critério da justiça social, ao mesmo tempo em que evita a

oneração indevida da sociedade em arcar com obrigações ensejadoras de proteção indevida da qual possa resultar privilégios injustificáveis.

REFERÊNCIAS

- BERLIN, Isaiah. **Quatro Ensaios sobre a Liberdade**. Brasília: UnB, 1981.
- BODIN DE MORAES, Maria Celina. **O Princípio da Solidariedade**. Disponível em: <<http://www.tepedino.adv.br/wp/wp-content/uploads/2012/09/biblioteca9.pdf>>. Acesso em: 16 nov 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov 2014.
- BRASIL. Decreto Legislativo nº 4.682/1923. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 24.12. 2014.
- BRASIL. Lei nº 3.807/1960. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm>. Acesso em: 24.12. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, número 3105. Relator: Cezar Peluso, **Diário da Justiça** de 18 de fevereiro de 2005. Disponível em: ≤ <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=363310&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%203105>>. Acesso em 18.12.2014.
- DAS NEVES, Ilídio. **Direito da Segurança Social: Princípios Fundamentais numa análise prospectiva**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- DELPÉRÉE, Francis. “O Direito à Dignidade Humana”. In: BARROS, Sérgio Resende de, ZILVETI, Fernando Aurelio (Org.). **Direito Constitucional: Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, São Paulo: Dialética, 1999.
- DUPÉYROUX, Jean-Jacques. **Droit de la Sécurité Sociale**. 15ª. Ed. Paris: Dalloz, 2005.
- DWORKIN, Ronald. **Los Derechos em Serio**. Barcelona: Ariel, 1984.

HONNETH, Axel. ***A Luta por Reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais.*** São Paulo: Editora 34, 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social.** 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário.** 15ª. Edição. Niteroi: Impetus, 2014.

_____ **Previdência e Assistência Social – legitimação e fundamentação constitucional brasileira.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 267.

TORRES, Ricardo Lobo. “A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos”. In: (Org.) **Teoria dos Direitos Fundamentais,** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.