

# **A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE DE RISCO – SOLIDARIEDADE E FINANCIAMENTO – A GARANTIA DA RENDA MÍNIMA**

Fábio Zambitte Ibrahim  
FGV Direito Rio

## **Resumo**

A sociedade de risco, na forma tradicionalmente apresentada, representa a ambivalência e complexidade da pós-modernidade, traduzida no descrédito frente à capacidade da sociedade em gerir riscos e patrocinar mecanismos de proteção. No entanto, apesar da maior consciência das limitações humanas na prevenção dos infortúnios, é consensual que medidas preventivas devam ser adotadas, assegurando a vida digna de gerações atuais e futuras. Para tanto, os tradicionais instrumentos de proteção social, como a previdência social, não devem ser abandonados, mas revistos, visando assegurar melhor amparo à sociedade. O modelo bismarckiano de previdência social, fundado na lógica do seguro social, foi criação que cumpriu seu papel em uma sociedade fundada pela Revolução Industrial, atendendo, ainda que limitadamente, aos que mais sofriam com as mazelas do trabalho, mas não tem adequação à sociedade de risco. As novas formas de trabalho e a dinâmica da vida atual não comportam modelo fundado em proteção restrita e financiado por contribuições sociais. Na sociedade de risco, deve-se adotar novo fundamento para o sistema de proteção social, até então baseado na solidariedade de grupo, na qual pessoas de interesse comum deveriam patrocinar sua cobertura previdenciária por meio de contribuições sociais, tendo como finalidade financiar o sistema protetivo por meio de tributos exigidos dos próprios interessados, não repassando o encargo para toda a sociedade. Todavia, tais tributos são, inexoravelmente, inseridos nos preços de mercadorias e serviços, produzindo ônus financeiro que recai sobre todo o corpo social, que acaba por patrocinar o privilégio de alguns trabalhadores frente à coletividade. Sendo a preservação da dignidade da pessoa humana fundamento da Constituição brasileira, aliado ao objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), deve-se adotar como premissa da proteção social brasileira a solidariedade social, sem distinção de grupo, ampliando a tributação para toda a coletividade, desde que respeitados padrões mínimos de capacidade contributiva, atingindo distribuição adequada dos encargos – proteção universal com financiamento universal. O novo modelo de proteção social deve ser criado com proteção plena, desvinculado da lógica de mercado, atendendo a todos em situação de idade avançada, doença, invalidez, viuvez e desemprego, financiados por impostos, superando-se

a ultrapassada lógica da solidariedade de grupo dos antigos seguros sociais. No modelo constitucional Brasileiro, o primeiro pilar de proteção universal é fundado na assistência social, que deve ser ampliada frente às ações existentes, enquanto a previdência social propriamente dita seria financiada por adicional de imposto de renda.

#### Abstract

The risk society, as traditionally presented, represents the ambivalence and complexity of post-modernity, translated into the disregard of human capacity to manage risks and sponsor protection mechanisms. However, despite greater awareness of human limitations in the prevention of misfortunes, it is still generally agreed that preventive measures should be adopted in order to ensure a dignified life for present and future generations. For both, the traditional social protection instruments, such as social security, should not be abandoned, but revised in order to ensure better protection for society. The old bismarckian model of social security, based on the logic of social insurance, was relevant to a society related to the Industrial Revolution, having, albeit in a limited way, promoted protection to those who suffered most with the ills of work, but certainly does not fit properly in the risk society. The new forms of work and the dynamics of modern life do not suit a social security model based on limited protection and financed by social contributions, such as pay roll taxes. In the risk society, we must adopt new foundation for the social protection system, hitherto based on group solidarity, in which people of common interest should sponsor their pension coverage through social security contributions, with the purpose to fund the protective system through taxes required from interested parties themselves, instead of passing the burden throughout society. However, such taxes are inexorably embedded in prices of goods and services, producing a financial burden that falls on the entire social body, which ultimately sponsor the privilege of some workers. As the preservation of human dignity is a foundation principle of the Brazilian Constitution, coupled with the goal of building a free, justice and cohesive society (art. 3, I), a social solidarity scheme should be adopted as the foundation of the Brazilian social protection, without distinction of any kind, broadening the tax for the entire community, except for those unable to pay, attaining proper distribution of charges - universal insurance with universal finance. A new model must be created, with universal coverage, divorced from market logic, to everyone in a situation of old age, sickness, disability, widowhood, unemployment, financed by universal taxes, overcoming the outdated logic of group solidarity of the old social insurance. In the Brazilian constitutional model, the first pillar of universal coverage is founded on social assistance, which should be extended beyond the limited boundaries of today, while the social security itself, would be financed by an additional income tax.

## 1. Introdução

Os reflexos negativos da pós-modernidade, no aspecto específico da imprevisibilidade dos riscos sociais ou, ao menos, da maior consciência de tal imprevisão, têm evidenciado, mais claramente, a sociedade humana como maior causadora dos riscos existentes, e não mais a natureza, assim como, paradoxalmente, a importância da ação articulada da sociedade visando criar mecanismos mínimos de controle. Daí surge o substrato da sociedade de risco.

O tema tem sido muito desenvolvido dentre os chamados *novos riscos*, ou melhor, riscos que eram ignorados, não só pela insuficiência do desenvolvimento científico e tecnológico, mas até por aspectos culturais. A degradação ambiental é exemplo marcante e sempre lembrado. Assim como a globalização foi a idéia dominante nos debates do final do século XX, o risco é o tema do século XXI<sup>1</sup>.

Os riscos já não são os mesmos, ou melhor, já não são tão restritos. Se há algum consenso sobre a necessidade de cobertura dos novos riscos, mais importante torna-se a cobertura dos riscos sociais tradicionais, causadores de perda de rendimentos, seja por incapacidade para o trabalho, idade avançada, morte ou doença. Em resumo, essa é a linha de raciocínio pretendida.

Não é pretensão de este texto buscar mecanismos de proteção dos novos riscos, mas, em proposta mais restrita, expor a necessidade de preservar um dos mecanismos mais tradicionais de proteção social, que é a previdência social, capaz de assegurar uma renda mínima universal. Em um contexto de risco crescente, os instrumentos existentes e validados pelo tempo ainda mostram seu valor na cobertura dos eventos mais elementares de incapacidade humana, mesmo que carentes de reformulações estruturais.

A previdência social, ainda que seja produto da modernidade, fruto iluminista garantidor da vida digna, busca seu lugar na sociedade de risco, com as incertezas econômicas que lhes são inerentes e com o desencantamento da racionalidade humana. A

---

<sup>1</sup> Cf. John Quiggin. *The Risk Society – Social Democracy in an Uncertain World*. Disponível em <[http://cpd.org.au/sites/cpd/files/u2/JohnQuiggin\\_The\\_Risk\\_Society\\_CPD\\_July07.pdf](http://cpd.org.au/sites/cpd/files/u2/JohnQuiggin_The_Risk_Society_CPD_July07.pdf)>, consulta em 14/01/2010, às 23 hs.

preservação dos meios necessários à vida digna é relevantíssima mesmo dentro da *nova modernidade*, especialmente com a quebra do aparente equilíbrio da sociedade industrial<sup>2</sup>.

No entanto, é certo reconhecer que os modelos tradicionais de seguro social foram fundados em uma sociedade industrial, que começa a definhar e evoluir para modelo diverso, ainda indefinido – talvez até indefinível – demonstrando algumas fragilidades da cobertura tradicional, especialmente nos modelos fundados em contribuições sobre folha de salários, custeados por empregados e empregadores, com clientela preferencial de assalariados.

A questão, em suma, é a seguinte: em um mundo globalizado, competitivo, com rápida evolução tecnológica e flagrante impossibilidade de previsão, com alguma certeza, de eventos futuros, haveria ainda espaço para a previdência social, ou seria um instrumento de intervenção indevida no mercado, capaz de produzir ônus operacionais elevados, perda de competitividade e, ao final, garantir somente proteção social para poucos privilegiados? Veremos que a previdência social, desde que adequada aos novos tempos, ainda acompanhará a sociedade nas gerações futuras.

## **2. Sociedade de Risco – Uma Nova Realidade**

Até a modernidade, a definição tradicional de risco envolvia, sem maiores questionamentos, os eventos tradicionalmente apontados como limitadores de renda ou capacidade para o trabalho, como fome, frio, doenças e guerras<sup>3</sup>. E por isso, tanto a pré-modernidade como a modernidade criam técnicas que dominam (ou, ao menos, geram a expectativa de domínio) os riscos, como a ciência, magia, religião *etc.* Adicionalmente, cumpre lembrar que os riscos, de modo geral, eram assumidos individualmente, como o colonizador que desejava buscar riqueza. Os impactos de um sinistro eram, em regra, limitados.

---

<sup>2</sup> A expressão é de Ulrich Beck, que resume a idéia nas seguintes palavras: *just as modernization dissolves the structure of feudal society in the nineteenth century and produced the industrial society, modernization today is dissolving industrial society and another modernity is coming into being (Risk Society – Towards a New Modernity* (tradução de Mark Ritter). London: SAGE, 2008, p. 10).

<sup>3</sup> Cf. Deborah Lupton. *Risk*. New York: Routledge, 2007.

Na atualidade, além do alargamento dos riscos reconhecidamente existentes, há uma coletivização dos mesmos, especialmente em questões ambientais, nas quais as conseqüências atingem uma universalidade de pessoas, que, em regra, não têm qualquer relação com o ato deflagrador. Por isso uma avaliação meramente quantitativa do risco, típica da modernidade, torna-se ainda mais incerta, haja vista a universalidade de pessoas e conseqüências envolvidas.

A quantificação do risco, por meio de análises matemáticas, foi uma das esperanças ingênuas da modernidade, que certamente trouxe alguma previsibilidade, mas sempre apresentou algumas lacunas na antecipação dos sinistros em geral. A plena compreensão do risco envolve, muito frequentemente, uma necessária troca entre o bem produzido e o mal gerado; algo que, em regra, não pode ser sopesado somente por meio de análises matemáticas, quantitativas, mas depende, muito vezes, de opções políticas e premissas sociais e culturais. É neste sentido que se pode afirmar inexistir especialistas em risco, pois dificilmente será possível cotejar todos os aspectos envolvidos<sup>4</sup>.

A pós-modernidade, com as incertezas e ambivalências que lhes são inerentes, expõe a limitação da humanidade em dominar os riscos da existência. Uma primeira tomada de consciência de tal vulnerabilidade poderia produzir incremento e adensamento dos instrumentos científicos de mensuração e controle dos riscos identificáveis, mas fora o evidente problema dos riscos não identificáveis, a avaliação objetiva do risco, em parâmetros matemáticos, freqüentemente ignora o risco como fato social; sua avaliação subjetiva pelas pessoas, por miopia individual, qualificando de acordo com parâmetros subjetivos, como a maior importância dada ao risco que se vê frente aquele que é oculto<sup>5</sup>.

A discussão, quando limitada a aspectos meramente quantitativos, de ordem química, biológica ou mesmo tecnológica, acabam por *atrofiar* o tema, excluindo as

---

<sup>4</sup> Cf. Ulrich Beck. *Risk...*, op. cit., p. 29. Como expõe, em seguida, *Social movements raise questions that are not answered by the risk technicians at all, and the technicians answer questions which miss the point of what was really asked and what feeds public anxiety* (op. cit., p. 30). Mais adiante afirma que *scientific rationality without social rationality remains empty, but social rationality without scientific rationality remains blind* (op. cit., loc. cit.). Em verdade, é muito comum que os especialistas em determinada matéria apresentem pareceres contraditórios, de acordo com a base técnica de cada um. A sociedade de risco traz nova época na qual especialistas de uma área são desmentidos por outros expertos. Sobre o tema, ver Ulrich Beck. *A Reinvenção da Política: Rumo a Uma Teoria da Modernização Reflexiva*, in Ulrich Beck, Anthony Giddens & Scott Lash. *Modernização Reflexiva – Política, tradição e estética na Ordem Social Moderna* (tradução de Magda Lopes). São Paulo: Unesp. 1997, p. 22.

<sup>5</sup> Cf. Deborah Lupton., op. cit., pp 22 e 23. Como afirma a autora, tal premissa é importante fundamento para a atividade regulatória do Estado (op. cit., p. 10).

pessoas e seus comportamentos como variáveis naturalmente relevantes<sup>6</sup>. Enfim, aspectos socioeconômicos influenciam na percepção do risco<sup>7</sup>.

Em verdade, a aceitação de avaliações puramente matemáticas do risco, no máximo, são admitidas em situações nas quais, tomando lugar o infortúnio, não há total degradação da pessoa e de seus bens, em estágio definido como *entrada para o desastre*<sup>8</sup>. Em situações de risco mais elevado, fatores sociais são fundamentais na avaliação do risco.

Além das limitações quantitativas, é interessante notar que os riscos da pós-modernidade, apesar de atacar os mais vulneráveis, possuem um *efeito bumerangue*<sup>9</sup>, de modo a atingir, também, aqueles que o ocasionam, por mais fortes e desenvolvidos que sejam. Ninguém está à salvo; o que, ao menos, pode propiciar maior consciência sobre a necessidade de ação efetiva frente a tais eventos. No entanto, apesar da equalização dos riscos mundo afora, atingindo também os ricos e poderosos, não se pode esquecer de novas iniquidades geradas pela sociedade de risco, especialmente em desastres na indústria, as quais, ainda, de modo preponderante, atingem as camadas mais populares<sup>10</sup>. Os mecanismos de proteção social tradicionais, como a previdência social, tornam-se ainda mais relevantes.

A definição do risco nunca foi algo consensual, especialmente na atualidade<sup>11</sup>. De toda forma, pode-se, para os fins limitados deste texto, definir risco como uma possível perda, que pode ocorrer ou não em momento futuro, dependendo das decisões de venham a ser tomadas agora. O fundamental é que a perda pode ser evitada ou mitigada pela ação humana<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Cf. Ulrich Beck. *Risk...*, op. cit., p. 24-5.

<sup>7</sup> Cf. Deborah Lupton., *op. cit.*, pp 23 e 24. Não sem razão afirma a autora que aspectos socioculturais foram tradicionalmente negligenciados na avaliação do risco dentro das técnicas tradicionais, mesmo com enfoque comportamental. (*op. cit.*, *loc. cit.*).

<sup>8</sup> A expressão é de Niklas Luhmann. *Risk – A Sociological Theory* (tradução de Rhodes Barrett). London: Aldine Transaction, 2008, p. 02. Daí este mesmo autor ressaltar a importância maior dada ao risco por aquelas pessoas que, devido a sua fragilidade pessoal, teriam de enfrentar a desgraça completa (op. cit., p. 03).

<sup>9</sup> A expressão é de Ulrich Beck. *Risk...*, pp. 23 e 37.

<sup>10</sup> Cf. Ulrich Beck. *Risk...*, p. 41. Como afirma, há uma atração sistêmica entre a extrema pobreza e os riscos extremos. A miséria abre a porta para a assunção de riscos extremos por parte das pessoas, que nada teriam a perder (*op. cit.*, *loc. cit.*).

<sup>11</sup> Para uma exaustiva tratativa do tema, desde sua origem no comércio marítimo até os dias de hoje, inclusive com propostas de definição, ver Niklas Luhmann, *op. cit.*, p. 07 e seguintes.

<sup>12</sup> Sobre o tema, ver Niklas Luhmann. *Risk...*, *op. cit.*, p. 16. Para Ulrich Beck, riscos são os perigos e inseguranças produzidos pela modernidade (*op. cit.* 21). Para este autor, quanto mais evoluída e completa é a forma de industrialização e tecnologia, mais imprevisíveis são suas conseqüências (*op. cit.* 22).

No plano previdenciário, a elevação das variáveis existentes implica maior complexidade ao cálculo atuarial, que já atinge os limites de sua capacidade de antecipação, propiciando novos mecanismos de financiamento, demandando opções políticas importantes sobre os rumos do sistema<sup>13</sup>. Repensar o financiamento do sistema é conduta prioritária, como se verá.

No contexto da sociedade de risco, uma vez identificada a patente impossibilidade da pessoa, por si só, gerir a sinistralidade vigente, o tema da solidariedade, muito difundido quando da gênese do *Welfare state*, volta à tona, fundamentando novos instrumentos de cooperação, voluntária ou não. Com o aumento da sinistralidade, a solidariedade social, ao invés da solidariedade de grupo, é o único mecanismo capaz de assegurar proteção mínima, mais abrigada frente às variações da economia e da natureza, devendo perdurar em qualquer modelo protetivo. De modo a justificar tal assertiva, algum desenvolvimento sobre a solidariedade é necessário, visando encontrar o papel da previdência social no contexto contemporâneo.

### **3. O Papel da Solidariedade na Sociedade de Risco**

#### **3.1. Evolução do Tema – Da Afinidade Pessoal à Divisão de Riscos**

A expressão solidariedade, embora amplamente utilizada, carece de desenvolvimento mais preciso. Mais citada do que explicada, é uma incógnita dentro da sociologia e filosofia, comportando usos diversos. Usualmente, é apresentada em quatro situações distintas, seja designando uma grande sociedade moral que interliga todos os seres humanos, com os encargos oriundos de uma concepção organicista; como vínculo mais restrito, não com toda a humanidade, mas com determinada sociedade, que detenha a

---

<sup>13</sup> Sobre o tema, ver Nicholas Barr. *Economics of the Welfare State*. 4ª. Ed. New York: Oxford, 2004, p. vii. Ver, também, Michel Cichon *et al.* *Financing Social Protection – Quantitative Methods in Social Protection Series*. Oxford: OIT, 2010.

mesma identidade cultural ou histórica; reunião de pessoas visando garantir interesses comuns; e, por fim, como fundamento do Estado social, visando a redistribuição de bens<sup>14</sup>.

A Origem da solidariedade, nas apresentações tradicionais, é encontrada no Direito romano, visando o pagamento de dívidas em comum, no interesse exclusivo do credor. A idéia de obrigação do particular com a sociedade e vice-versa somente é razoavelmente desenvolvida no séc. XVIII<sup>15</sup>. Na evolução do conceito, há uma amplitude factual, vivida pela sociedade daquela época, que propicia uma evolução normativa da matéria, sendo finalmente consagrada no séc. XIX, com a idéia de *fraternidade*.

A solidariedade é um tema familiar à sociologia, sendo apresentada em obras clássicas, além de seu uso freqüente na filosofia ética. No entanto, o uso extenso, como dito, não propiciou o adensamento do tema, permitindo, não raramente, definições inadequadas. O único consenso sobre a matéria é o seu pouco desenvolvimento<sup>16</sup>.

O desenvolvimento inicial da solidariedade tem íntima ligação com a família, dentro da idéia de fraternidade, evoluindo com os grandes aglomerados urbanos e com a supremacia do catolicismo, no qual todos são irmãos sob um mesmo Deus, fundante de um universalismo ético. A solidariedade somente encontra espaço na filosofia moral, como debatida hoje, a partir do séc. XX<sup>17</sup>.

A solidariedade, em concepção tradicional, envolveria o sentimento de pertencimento, incluindo a consciência dos atributos e vulnerabilidades que nos unem<sup>18</sup>. De qualquer forma, é interessante perceber que a solidariedade entre os povos não possui plena comprovação empírica, pois a história da humanidade, contraditoriamente, tem apresentado

---

<sup>14</sup> Sobre tal divisão, em bem organizada apresentação do tema, ver Kurt Bayertz. *Solidarity*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, pp. 03 a 26.

<sup>15</sup> Cf. Kurt Bayertz, *op. cit.*, p. 03. No mesmo sentido, Max Pensky, *op. cit.*, p. 06 e Kees Tinga & Egon Verbraak. *Solidarity: An Indispensable Concept in Social Security, in Social Security and Solidarity in the European Union – Facts, Evaluations and Perspectives*. Joos P. A. Van Vugt & Jan M. Peet (org.). New York: Physica Verl, 2000, p. 254.

<sup>16</sup> Cf. Kurt Bayertz, *op. cit.*, p. 04. Como explica o autor, o eventual conceito de solidariedade é frequentemente esquecido em razão da função emotiva da solidariedade, que não estimula tal análise científica, além da excessiva importância da filosofia sobre os temas relativos a liberdade e instrumentos de coerção da vontade individual. Uma dificuldade elementar também é a compreensão ética da solidariedade ora limitada a determinados grupos ou famílias, ora voltada para uma aceção universal. Daí a preponderância do uso político do termo (*op. cit.*, *loc. cit.*). De qualquer forma, reconhece que o uso mais comum do termo é referente a uma pretensa comunidade moral universal, com a participação de toda a humanidade (*op. cit.*, p. 05). Naturalmente, o pluralismo da sociedade contemporânea traz sérias dúvidas sobre a viabilidade de tal compreensão.

<sup>17</sup> Cf. Kurt Bayertz, *op. cit.*, p. 06.

<sup>18</sup> Cf. Max Pensky, *op. cit.*, p. 10.

uma clara preferência pelas guerras. Daí, para muitos, a dificuldade em admitir tal elo entre estranhos, pois a solidariedade é mais visível para pessoas próximas, chegando a indiferença para pessoas distantes<sup>19</sup>. No entanto, por outro lado, é flagrante, especialmente nos dias de hoje, ações solidárias para com pessoas totalmente estranhas, seja por calamidade ou mesmo visando a superação de condições de miserabilidade.<sup>20</sup>

A interpretação de solidariedade que tem preponderado desde a Modernidade é aquela que impõe deveres para com os demais nacionais, com quem guardamos as mesmas referências de cultura, história *etc.* Tal visão encontra especial fundamento, também, no ideal de *fraternidade* da revolução francesa. Como preceitua a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793, no item XXI, *os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar*<sup>21</sup>.

A concepção tradicional do conceito seria, em tese, também encontrada no princípio da diferença de Rawls, muito embora, após alguma reflexão, seja mais fundada no interesse individualizado de cada participante do pacto inicial, haja vista o *véu da ignorância* impedir o prévio conhecimento da situação futura de cada um<sup>22</sup>. As conclusões de Rawls, em seus dois princípios, são derivadas de estratégias individualistas de pessoas que ignoram suas potencialidades e posições sociais.

A solidariedade, insiste a visão conservadora, decorre do pertencimento a algum grupo, podendo variar de grau, de acordo com o senso de responsabilidade para com os demais<sup>23</sup>. Tal concepção é embasada tanto nas perspectivas normativistas como estruturalistas da solidariedade, estabelecendo norma de conduta interna, de acordo com o

---

<sup>19</sup> Neste sentido, ver Richard Rorty. *Contingency, Irony and Solidarity*. Cambridge: Cambridge Press, 1989, p. 191.

<sup>20</sup> Como aponta Kurt Bayertz, apesar de ser facilmente visível o elo mais efetivo entre pessoas mais próximas, isso não exclui a eventual ação desinteressada frente a estranhos. *In verbis: realistic ethics cannot simply ignore the limits of sympathy between human beings. This is, however, no reason throw the baby out with the bath water and heave moral universalism overboard in favor of a cult of the particular – an idea that seems to have become post-modern recently* (*op. cit.*, p. 09). De toda forma, admite que a idéia atual de solidariedade seja preponderantemente centrada em determinada sociedade, a qual possui em comum elementos de coesão, como história, ascendência, cultura e *way of live* (*op. cit.*, *loc. cit.*).

<sup>21</sup> De toda forma, cumpre observar que o tema da fraternidade só desempenhou papel mais relevante, na França, a partir de 1840. Sobre o tema, ver Max Pensky, *op. cit.*, p. 06.

<sup>22</sup> Cf. Kurt Bayertz, *op. cit.*, pp. 21 e seguintes.

<sup>23</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit.*, p. 08.

grupo e em razão de objetivos comuns, respectivamente, como, por exemplo, o comprometimento com os demais no contexto familiar, na visão normativista, ou em um empreendimento econômico, na percepção estruturalista<sup>24</sup>.

É certo que há preferência, dentro do corpo social, pelo auxílio a pessoas próximas, que dividem as mesmas crenças, cultura e história. Mas a evolução do conceito não implica o descarte de tais acepções, que podem sofrer uma variação do grau, como a mutação apontada por Durkheim, da solidariedade mecânica para a orgânica, em razão da divisão do trabalho.

Basicamente, a tese de Durkheim envolve a solidariedade mecânica, mais tradicional, fundada em sociedades antigas, nas quais as semelhanças entre seus componentes geravam comportamentos harmônicos exigidos reciprocamente por seus pares, havendo forte preponderância do direito repressivo, sendo a pena verdadeiro elemento de coesão social<sup>25</sup>.

A solidariedade mecânica, em tal concepção, seria verdadeira limitação à individualidade; um *trade-off* entre a primazia da pessoa e a preponderância do coletivo<sup>26</sup>. Tal modelo seria adequado a organizações primitivas de sociedade, fundadas na ordem

---

<sup>24</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit., loc. cit.* A concepção descritiva da solidariedade propõe expor a rede de relações existentes na sociedade, capaz de expor suas particularidades e nossas identidades. Já a perspectiva normativa prescreve nossas obrigações morais e políticas frente à rede de relações sociais existentes (Nicholas Capaldi. *What's Wrong with Solidarity?*, in *Solidarity* (org. Kurt Bayertz), *op. cit.*, p. 39). De maneira mais completa, a análise descritiva fornece as bases para a ação prescritiva da solidariedade, impondo ações aos indivíduos mesmo que contrárias aos seus interesses pessoais (George Khushf. *Solidarity as a Moral and Political Concept: Beyond the Liberal/Communitarian Impasse*, in *Solidarity* (org. Kurt Bayertz), *op. cit.*, p. 65). A distinção entre a acepção descritiva e normativa tem relevância, justamente, nas situações em que a solidariedade media o conflito concreto entre o interesse individual e o coletivo. Sem tal conflito, a distinção perde a importância (Cf. George Khushf, *op. cit., loc. cit.*) Argutamente, expõe o autor que o simples reconhecimento da existência da solidariedade já implica admitir as falhas do mercado, pois, do contrário, a ação solidária não faria sentido, já que a busca pelos interesses individuais sempre traduziria a melhor maneira de incremento dos mais pobres. Daí a possibilidade de, ao menos, relativizar a primazia do mercado, abrindo espaço para a solidariedade, especialmente quando a ação individual não produzir resultado coletivo aceitável. (*op. cit., loc. cit.*)

<sup>25</sup> Cf. Émile Durkheim. *Da Divisão do Trabalho Social* (tradução de Eduardo Brandão). Martins Fontes: São Paulo, 2008, pp. 79 a 81. Em suas palavras, *resulta deste capítulo que existe uma solidariedade social proveniente do fato de que certo número de estados de consciência são comuns a todos os membros da mesma sociedade. É ela que o direito repressivo figura materialmente, pelo menos no que ela tem de essencial* (*op. cit.*, p. 83).

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 107. De acordo com o Durkheim, a denominação mecânica deve-se à coesão inerente a esta solidariedade, análoga aos mecanismos sem vida, como um relógio. Traz uma idéia, como reconhece posteriormente, tipicamente comunista, na qual *o indivíduo não se pertence*; a personalidade individual absorvida pela personalidade coletiva (*op.cit.*, pp. 108 e 162).

familiar e com forte fundamento na religião<sup>27</sup>. Já a solidariedade orgânica traz como fundamento não uma semelhança entre as pessoas – algo já refutado por Durkheim antes mesmo das festejadas teorias pós-modernas do pluralismo da sociedade – mas sim suas diferenças. A modalidade orgânica, não obstante a denominação, preserva a individualidade<sup>28</sup>.

É certo que a semelhança entre cada membro da sociedade, com cultura e expectativas similares traz forte estímulo à cooperação, mas a solidariedade baseada exclusivamente na semelhança reflete vínculo frágil, com diversos exemplos de ruptura na história humana<sup>29</sup>. Em tal contexto, a solidariedade produzida pela divisão do trabalho seria mais rígida, capaz de superar as diferenças, ao produzir dependências recíprocas de vários setores de produção<sup>30</sup>.

No séc. XVIII, por conta do Iluminismo, a idéia de solidariedade era, de fato, fundada na proteção entre iguais, pertencentes ao mesmo grupo ou cultura. Todavia, no ideário do séc. XIX, incluindo na dogmática socialista, a solidariedade traz a idéia de relação assimétrica entre os participantes, como figurante em pólos opostos. Com a pós-modernidade, o antigo discurso de afinidade e pertencimento a determinado nicho ou cultura como fundamento da solidariedade, especialmente na religiosidade, perde aplicabilidade, pois a diferença passa a ser o fundamento do agir solidário.

A visão tradicional da solidariedade exaltava a idéia de necessário amparo ao próximo, mas não a qualquer um, e sim ao que lhe é conhecido; aquele que divide as mesmas necessidades e detém sentimentos. Na atualidade, o atributo é a impessoalidade; a necessária ajuda entre estranhos, até como instrumento de preservação dos ideais da república<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> *Op. cit.*, p. 162.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 108. Novamente em suas palavras, afirma que *a unidade do organismo é tanto maior quanto mais acentuada essa individuação das partes (op. cit., loc. cit.)*.

<sup>29</sup> Cf. Émile Durkheim, *op. cit.*, pp. 129-30.

<sup>30</sup> Cf. Émile Durkheim, *op. cit.*, pp. 130-33. Não sem razão afirma que os vínculos sociais *que resultam da similitude se afrouxam progressivamente (op. cit., p. 155)*. Na defesa da solidariedade orgânica, expõe que *a solidariedade mecânica não vincula os homens com a mesma força da divisão do trabalho, que, aliás, ela deixa fora de sua ação a maior parte dos fenômenos sociais atuais, ficará ainda mais evidente que a solidariedade social tende a se tornar exclusivamente orgânica. É a divisão do trabalho que, cada vez mais, cumpre o papel exercido outrora pela consciência comum (op. cit., p. 156)*.

<sup>31</sup> Cf. Max Pensky, *op. cit.*, p. 14.

Apesar de, para alguns, tal realidade ser um declínio da solidariedade, nada mais é do que uma nova dimensão do conceito, adaptada às particularidades da nova época. De toda forma, apesar dos embates entre as diversas correntes da sociologia, é certo que a chave para a compreensão da vida em sociedade demanda, necessariamente, o estudo de grupos de pessoas, e não um indivíduo isoladamente. As escolhas individuais não podem ser fundamentadas em procedimentos puramente racionais, pois são frequentemente determinadas por processos de socialização<sup>32</sup>.

Tal premissa é relevante ao fundamentar a crítica da sociologia frente à economia, pois o excessivo enfoque no indivíduo, ao invés do coletivo, típico da análise econômica, dá pouca importância ao singelo fato de que ações individuais são sempre afetadas pelos grupos a que pertence. Ademais, a maior ou menor afinidade e obediência aos preceitos do grupo dependem do grau de solidariedade do mesmo.<sup>33</sup>

Uma interessante tentativa de aproximação de um conceito é a distinção entre solidariedade e caridade, pois na primeira haveria, entre as partes, uma expectativa de reciprocidade. Ou seja, se porventura a situação inverter-se, o auxílio também seria prestado. Já a caridade não possui tal dimensão, pois não esperamos um possível retorno, como o exemplo da esmola<sup>34</sup>. A própria expressão *solidariedade* teria sido criada com esse intuito por Pierre Leroux<sup>35</sup>.

No entanto, com o pluralismo dominante e em sociedades com alta densidade demográfica, é, no mínimo, dúbia a pretensa expectativa de reciprocidade, especialmente quando a participação é coercitiva, deixando de ter relevância as expectativas pessoais sobre a ajuda prestada a terceiros. Ou seja, não se trata de substituir um enfoque pelo outro, mas sim admitir sua complementaridade, pois a avaliação sociológica, adicionada ao componente econômico, especialmente quanto ao estudo das escolhas racionais, traz substrato mais sólido para o desenvolvimento de uma teoria da solidariedade<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Cf. Michael Hechter. *Principles of Group Solidarity*. Berkeley: University of California Press, 1988, pp. 02 e 07. Como bem resume o autor, a sociologia e as escolhas racionais se complementam, ao tentar compreender o comportamento humano (*op. cit.*, p. 08).

<sup>33</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit.*, pp. 15 a 17. Quanto maior a solidariedade existente, maior será o grau de adimplemento voluntário das obrigações existentes (*op. cit.*, p. 18).

<sup>34</sup> Cf. Kurt Bayertz, *op. cit.*, p. 19.

<sup>35</sup> Cf. Kurt Bayertz, *op. cit.*, p. 23.

<sup>36</sup> Como afirma Michael Hechter, *in combination, rational choice and sociology offer the best current hope of fusing individual and structural levels of analysis into a logically consistent whole that yields empirically falsifiable propositions* (*op. cit.*, p. 186).

Pelo exposto e dentro da evolução conceitual observada, pode-se apontar uma nova solidariedade na sociedade de risco, entre pessoas diferentes, como já apontara Durkheim, mas não somente oriunda da *divisão do trabalho*, e sim fundada na necessidade da *divisão dos riscos*, os quais são, muito freqüentemente, inadmissíveis, seja pelo indivíduo ou por um grupo restrito de pessoas que dividem afinidades sociais, econômicas ou culturais. Este é o substrato da solidariedade social.

### 3.2. Solidariedade Compulsória?

Apesar da compulsoriedade, como instrumento de solidariedade, ter algum fundamento empírico e mesmo constitucional (especialmente no caso brasileiro), o tema gera perplexidades, pois se o auxílio mútuo é obrigatório, não seria solidário, mas mandatário. Com a intervenção do Estado, perde-se a concepção original de solidariedade, que implica obrigação moral para com o próximo; bem diferente da ação burocrática do Estado para com o necessitado e da cobrança forçada dos contribuintes, sob pena de execução fiscal. Solidariedade, em tal contexto, seria uma contradição<sup>37</sup>.

Em tal visão, a preservação da individualidade é que seria necessária para o desenvolvimento voluntário da solidariedade, pois somente quem aprende e reconhece o valor intrínseco da vida humana seria capaz de compreender a importância da ação solidária<sup>38</sup>.

No entanto, especialmente em situações nas quais a pessoa não vislumbra qualquer vantagem minimamente adequada para sua ação, é provável que não haja auxílio efetivo ao próximo. Em situações nas quais os benefícios individuais são independentes dos encargos

---

<sup>37</sup> Cf. Kurt Bayertz, *op. cit.*, pp. 22 a 25. *In verbis: It thus only consistent that, in political philosophy, the concept of justice is preferred to that of solidarity in order to justify the welfare state in ethical terms (op. cit., p. 25).*

<sup>38</sup> Cf. Nicholas Capaldi, *op. cit.*, p. 51. No entanto, cumpre notar que este autor tem sérias reservas sobre a solidariedade imposta pelo Estado, coagindo particulares ao financiamento de um sistema macro de manutenção da vida digna. Primeiramente, o importante seria cada pessoa entender a importância de seu trabalho e suas ações para a preservação de sua existência. A individualidade plena seria meta necessária para superar a *cultura da pobreza*. Ademais, a assunção pelo Estado, dos encargos sociais, geraria desestímulo à solidariedade voluntária da sociedade frente aos necessitados. Sobre o pensamento de Nicholas Capaldi sobre o assunto, ver George Khushf. *Solidarity as a Moral and Political Concept: Beyond the Liberal/Communitarian Impasse, in Solidarity (org. Kurt Bayertz), op. cit.*, p. 57 e seg.

da pessoa, não há estímulo para a solidariedade tomar lugar, sendo os encargos eleitorais, como o voto, exemplos clássicos<sup>39</sup>. Em tais circunstâncias, a coerção legal tornar-se necessária ou, ao menos, defensável<sup>40</sup>.

Certamente não se ignora a existência do auxílio desinteressado de terceiros, mas sua ocorrência é, ainda, muito aquém do minimamente necessário para assegurar um mínimo existencial a todos. Se a solidariedade já é fundada no coração das pessoas, a previsão constitucional seria desnecessária; se a ação solidária fosse repudiada pelo corpo social, a previsão normativa seria ineficaz. Como a realidade não se situa nos extremos, cabe à Constituição patrocinar o florescimento da solidariedade latente<sup>41</sup>.

A idéia de solidariedade como ação voluntária é fundada nas premissas do Estado liberal, mascarando o mesmo preconceito que ainda subordina os direitos sociais aos direitos clássicos de liberdade<sup>42</sup>, assim como fundada na idéia de solidariedade grupo, no qual o sentimento de pertencimento propicia a ação voluntária. No modelo social, o Estado avoca a incumbência de realizar a justiça social, sendo a solidariedade ainda seu principal instrumento, mas agora dotada de compulsoriedade, uma vez internalizada no ordenamento, no caso brasileiro, pela Constituição de 1988.

Há, ainda, aqueles que não admitem a solidariedade compulsória, mas fundados em motivo de ordem econômica, pois somente o mercado seria competente para atingir tal desiderato, nunca o Estado. Nesta visão, a sociedade, por si mesma, voluntariamente, iria alcançar o caminho adequado, sem intervenções desnecessárias na esfera de liberdade individual<sup>43</sup>.

Tal visão padece do mesmo vício de ignorar o aspecto normativo da solidariedade; atributo inerente a qualquer modelo de Estado social, inclusive no brasileiro, além de possuir, implicitamente, uma fé exagerada na racionalidade e sentimento humano para com

---

<sup>39</sup> Sobre o tema, ver Michael Baurmann. *Solidarity as a Social Norm and as a Constitutional Norm*, in *Solidarity* (org. Kurt Bayertz), *op. cit.*, p. 244-5.

<sup>40</sup> Cf. Michael Baurmann, *op. cit.*, p. 249. Em suas palavras, *one cannot expect that there is always an "invisible hand" which transforms the "vice" of rational utility-maximization into the virtue of solidarity* (*op. cit.*, *loc. cit.*).

<sup>41</sup> Cf. Michael Baurmann, *op. cit.*, p. 264. *A constitution would be nothing more than a piece of paper if there were not enough citizens already willing to act in solidarity in favor of the basic institutions of their polity* (*op. cit.*, *loc. cit.*).

<sup>42</sup> Sobre o tema, ver Stephen Holmes & Cass Sunstein. *The Cost of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton, 2000.

<sup>43</sup> Cf. George Khushf. *Solidarity as a Moral and Political Concept: Beyond the Liberal/Communitarian Impasse*, in *Solidarity*, *op.cit.*, p. 72.

o próximo. Embora ambos os atributos existam e sejam, eventualmente, até vistos como *naturais* do ser humano, é improvável que venham, no grau necessário, a preponderar frente aos projetos individualistas de existência da pós-modernidade.

Em verdade, a miopia individual, que é a dificuldade do agir, visando a própria proteção, ainda prepondera e, mais gravemente, evolui para uma *miopia social*, pois a ajuda ao próximo torna-se algo secundário nos projetos de vida de muitas pessoas. Dentro de um argumento *a fortiori*, se a pessoa humana ainda encontra dificuldades em atuar, voluntariamente, pela sua própria proteção (o que fundamenta até hoje o ingresso coercitivo nos modelos tradicionais de previdência social), o que dirá a ação em prol de terceiros. A expectativa da ação solidária e voluntária é louvável, mas ingênua, ao menos na realidade atual, em que a regulação, inclusive em questões sociais, torna-se o pensamento dominante.

A solidariedade não busca a preservação do *status quo*, mas também a melhoria dos necessitados. O enfoque do Estado social não é somente a segurança, mas o sim o bem-estar<sup>44</sup>, que demanda ações concretas visando a justiça social. Ou seja, o bem-estar é uma *mais-valia* frente à segurança, que é requisito minimamente necessário para a redução das desigualdades. A segurança, apesar de importante na sociedade de risco, deve-se aliar a solidariedade inerente ao Estado social.

A solidariedade social, especialmente na sociedade de risco, deve possuir algum fundamento normativo, em contrariedade a premissa tradicional da solidariedade como algo voluntário, apesar de existir, como se disse, alguma ação desinteressada para com o próximo, especialmente em grupos definidos. Daí a proteção social, na sociedade de risco, ser melhor financiada por impostos, mais adequados ao pluralismo existente, sem identificação ou discriminação de grupos determinados. O tema do custeio será melhor abordado no item seguinte.

No entanto, ainda é cabível a crítica frente a solidariedade forçada como algo contrário a liberdade individual, até pela clássica conceituação do constitucionalismo como limitação ao poder estatal<sup>45</sup>. A coerção estatal visando amparar os necessitados violaria, em tal visão, o liberalismo na vertente econômica e política.

---

<sup>44</sup> Cf. Erhard Denninger. *Constitutional Law and Solidarity, in Solidarity* (org. Kurt Bayertz). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, p. 234.

<sup>45</sup> Sobre o tema, ver a definição de constitucionalismo em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política*, 5ª Ed. São Paulo: UnB, 2004, pp. 246 e seguintes.

Em uma visão libertariana, a inclusão da solidariedade, como objetivo constitucional, como no caso brasileiro, poderia ser vista como possível caminho à servidão, abrindo margem à intervenção excessiva do Estado na esfera privada, sob pretexto de realização constitucional<sup>46</sup>. No entanto, o argumento, apesar de impressionar, não convence.

Naturalmente, a demanda por ação estatal, mesmo na seara social, não justifica a intervenção arbitrária e em contrariedade a Constituição, pois, não raramente, certas medidas destinadas a conferir poderes especiais de legislar ao Executivo, visando restabelecer a segurança em períodos de grande instabilidade, tendem a evoluir para um estado de exceção permanente.<sup>47</sup>

É certo que tal conseqüência nefasta possa ser derivada de uma pretensa busca de solidariedade, não sendo incomum ditaduras justificarem suas ações como instrumento de justiça social. Mas se foi opção do povo, na gênese constitucional, estabelecer esta importante finalidade na existência nacional, cabe aos Poderes Instituídos a busca pela sua realização. É sabido que a distinção entre o remédio e o veneno, muito freqüentemente, resume-se à questão da dosagem. O mesmo se aplica para a solidariedade e a servidão. O risco de envenenamento não impede a adoção de remédios. O mesmo vale para a solidariedade.

A inserção da solidariedade, na Constituição, é capaz de gerar efeitos, pois, do contrário, não haveria motivos para a existência da mesma. Como todas as demais normas, há uma expectativa de efetividade, que pode ser explicitada na atuação das Cortes, na atividade do legislador ordinário, ou mesmo na Administração Pública<sup>48</sup>. A abstração e eventual indefinição não impedem alguns efeitos concretos.

A solidariedade, por definição, é assimétrica; há o necessário tratamento desigual, impondo até ônus visivelmente mais pesados em parcelas da sociedade sem contraprestação específica. Há possível limitação da liberdade, tanto no aspecto formal e até mesmo material, e por tal motivo, a solidariedade também deve encontrar fundamento na Constituição. A natureza característica da solidariedade, como auxílio entre estranhos, ao

---

<sup>46</sup> Sobre tal linha de raciocínio, é emblemática a obra de F. A. Hayek. *O Caminho da Servidão*. Rio: Instituto Liberal, 1990.

<sup>47</sup> Cf. Giorgio Agambem. *Estado de Exceção* (Tradução de Iraci Poleti). São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 19. Sobre o Estado de Exceção no aspecto econômico, ver Gilberto Bercovici. *Constituição e Estado de Exceção Permanente – A Atualidade de Weimar*. São Paulo: Azougue Editorial, 2004, p. 179.

<sup>48</sup> Cf. Michael Baumann, *op. cit.*, p. 260-1.

contrário do que freqüentemente se apresenta, não impede sua previsão normativa, mas, ao revés, a impõe. A normatividade do conceito é necessária para produzir efeitos em uma sociedade plural fundada na liberdade humana<sup>49</sup>.

A inclusão de aspectos morais e mesmo a previsão da solidariedade em textos constitucionais demanda alguma reflexão e comprometimento com o decidido pelo Constituinte Originário. A solidariedade é a antítese do pensamento amigo *versus* inimigo, e o lugar mais relevante para expressar tal pensamento é, justamente, na Constituição<sup>50</sup>.

O principal atributo do *Welfare State* não é propriamente a solidariedade, por si só, mas a possibilidade do necessitado de esperar auxílio do Estado, com maior dignidade, e não a esmola dos demais componentes do corpo social. A solidariedade é instrumento de justiça social, permitindo uma adequação do agir estatal frente a uma sociedade plural, em roupagem mais digna. A preponderância da justiça social é mais adequada a manutenção de direitos sociais, especialmente quando qualificado como consequência lógica dos direitos civis e políticos, pois permite participação efetiva, a cidadania real, com a exclusão da miséria. A cidadania, para sua efetivação, demanda algum grau de solidariedade forçada.

Em um contexto plural, a participação estatal é fundamental para fixar tal cooperação entre a coletividade, pois o agir solidário, tradicionalmente voluntário, perde-se na mesma medida em que há o desmantelamento das identidades nacionais. A sociedade de risco não exclui a solidariedade ou mesmo a caridade, mas o agir voluntário é insuficiente para assegurar a justiça social.

Ademais, a intervenção estatal é, também, mecanismo de garantia da individualidade de cada membro do corpo social, pois, por mais paradoxal que possa parecer, tal conduta estatal, se adequadamente conduzida, é capaz de assegurar o mínimo existencial a cada pessoa.

Ainda que o Estado Social tenha mostrado, ao longo dos anos, suas fragilidades e mesmo insubsistências, isso por certo não implicará retorno ao modelo liberal ou o

---

<sup>49</sup> Cf. Erhard Denninger. *Constitutional Law and Solidarity*, in *Solidarity* (org. Kurt Bayertz). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999, p. 236.

<sup>50</sup> Cf. Erhard Denninger., op. cit., p. 239. Conforme conclui o autor, *in our villages and small towns – and above all in the whole Europe – the past war memorials still stand. They are just as emotionally touching as the aesthetic and often questionable witness of misguided, politically misused, exploited solidarity of young people. Nobody erects a memorial for the modern heroes of self-sacrificed solidarity, dead as well alive. But if acts of solidarity one day become an obvious constitutional reality for all, then we won't need them anymore (op. cit., loc. cit.).*

eufemístico *subsidiário*, haja vista a crescente demanda por segurança, a qual, ao revés, não se limita aos aspectos sociais, mas a todos os demais setores, incluindo meio ambiente.

A solidariedade é, hoje, fundada na idéia de *inclusão*<sup>51</sup>. O contexto pós-social, da sociedade de risco, impõe novas visões, e por isso o ideal de inclusão não implica o trancamento da pessoa em determinada realidade, mas sim a possibilidade de interação com os diferentes; a abertura das fronteiras das diversas comunidades, entre os que são estranhos entre si e pretendem permanecer estranhos<sup>52</sup>. A integração social não toma lugar, hoje, por crenças comuns, mas pela cooperação. A importância da ação comunicativa, no novo modelo de solidariedade, encontra plena aplicação<sup>53</sup>.

### 3.3. Solidariedade e *Free-Riders*

Um tema recorrente no estudo da solidariedade, tanto na vertente sociológica como, especialmente, na economia, é relacionado aos *free-riders*, isto é, pessoas que, em uma perspectiva puramente racional, egocentrada, optam por não contribuir para o bem coletivo, pois observam que, mesmo assim, irão usufruir das vantagens geradas pelo grupo.

Em uma proposta alargada de solidariedade, a qual independe de sentimentos de pertencimento e afinidade, em uma universalidade de pessoas desconhecidas, o tema ganha importância evidente, pois o controle recíproco entre integrantes do grupo perde força.

Usualmente, a solução tradicionalmente apontada envolve algum grau de coerção e controle<sup>54</sup>, de modo a evitar que poucos venham a locupletar-se em detrimento de muitos. Apesar da teoria dos jogos fundamentar a ação cooperativa voluntária em pequenos grupos, não há fundamento para amplas populações, sendo a coerção, em tese, um instrumento adequado<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Max Pensky, *op. cit.*, p. xiii.

<sup>52</sup> Sobre o tema, ver Jürgen Habermas. *The Inclusion of the Other – Studies in Political Theory* (tradução de Ciaran Cronin). Massachusetts: MIT Press, 1998, p. xxxvi e Max Pensky, *op. cit.*, p. 11.

<sup>53</sup> Cf. Max Pensky, *op. cit.*, p. 25.

<sup>54</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit.*, p. 11. Em suas palavras, (...) *individual compliance and group solidarity can be attained only by the combined effects of dependence and control* (op. cit., loc. cit.).

<sup>55</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit.*, p. 12. Ao final de sua obra, conclui que *although the theory is pessimistic about the prospects of attaining solidarity in large groups, nevertheless it should be easier to attain in the presence of institutional arrangements that promote control economies* (op. cit., p. 178).

Todavia, a perspectiva normativista da solidariedade parte também da premissa que a conduta humana em sociedade não é individualista, egoísta, mas em prol do bem comum; não pela coerção somente, mas pelo sentimento frente ao próximo, ainda que desconhecido. Como dito, é certo que tal afinidade é muito diluída em uma sociedade plural – justificando mesmo a ação coercitiva do Estado – mas certamente ainda existe.

Se a coerção fosse sempre necessária para impor algum comportamento, o aparato policial do Estado teria papel mais relevante que qualquer outra função. Sem embargo, mesmo aos adeptos da sociologia, no viés normativista, admitem algum tipo de sanção como necessário para desenvolver a solidariedade, não bastando a *internalização*.<sup>56</sup>

Já na abordagem estruturalista, a solidariedade não é vista como fundamento para a ordem social, mas para a *mudança social*. Também possui viés utilitarista – união do grupo visando vantagens recíprocas<sup>57</sup>, pois, como já apontara Tocqueville, as pessoas se reúnem em grupos visando obter um resultado comum<sup>58</sup>. Todavia, utilitarismo, ainda que possa fundamentar alguma ação solidária, não tem liame necessário com a implantação da solidariedade, pois o melhor resultado possível para a ação individual, com freqüência, é nada fazer, tirando proveito da ação alheia<sup>59</sup>. O *free-rider* é, acima de tudo, um utilitarista.

Estudos sociológicos demonstram que quanto mais *público* for um bem, isto é, quanto mais aberto for à utilização geral sem qualquer contraprestação, menor será o grau de ação solidária para sua preservação, pois o usufruto independe de avaliação da conduta pessoal<sup>60</sup>. Tal idéia é relevante para o financiamento de prestações universais de um primeiro pilar de proteção social, que, necessariamente, demandará exação compulsória da sociedade, visando o financiamento coercitivo. No caso brasileiro, o melhor tributo para tal função são os impostos.

---

<sup>56</sup> Sobre o tema, ver Michael Hechter, *op. cit.*, p. 15 e seguintes.

<sup>57</sup> Michael Hechter, *op. cit.*, pp. 25 e 26. Em razão da perspectiva estruturalista, critica a importante lacuna do pensamento marxista, ao não desenvolver adequadamente a tese da solidariedade (*op. cit., loc. cit.*).

<sup>58</sup> Cf. Donald J. Maltetz. *Tocqueville on the Society of Liberties*. Disponível em <<http://www.jstor.org/pss/1408879>>, consulta em 20/01/2009, às 21 hs.

<sup>59</sup> Michael Hechter, *op. cit.*, pp. 26-27. De toda forma, como aponta o autor, a solidariedade sempre sofrerá com o imponderável; variáveis sem possibilidade de mensuração, as quais podem refletir positivamente ou não sobre o grau de solidariedade de determinado Estado, como o carisma de um líder ou mesmo uma catástrofe natural. (*op. cit., loc. cit.*). Em suas palavras, *although the concept of group solidarity underlies much sociological analysis, neither normative, functional, nor structural explanations provide an adequate account of it* (*op. cit.*, p. 29).

<sup>60</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit.*, p. 35. Naturalmente, não se pretende aqui desenvolver uma teoria de bens públicos, mas somente expor a relação direta entre ampla gratuidade e baixa motivação para o financiamento.

Com a cobrança universal do tributo necessário à preservação da rede de proteção, desde que respeitados limites mínimos de intributabilidade, é possível implantar alguma forma de solidariedade forçada e, ao mesmo tempo, excluir boa parte dos *free-riders*. Adicionalmente, como não existem bens totalmente inexauríveis, há algum critério de seleção (exclusão), por mais amplo que seja, que acaba por gerar desestímulo aos *free-riders*<sup>61</sup>, além da técnica de financiamento global e compulsória.

A coerção é necessária mesmo em grupos com elevado grau de solidariedade, pois sempre haverá, eventualmente, conflitos entre o interesse do indivíduo, em determinada situação, e o coletivo<sup>62</sup>. Para tanto, a sanção faz-se necessária e, não raramente, a exclusão é defendida como pena<sup>63</sup>. No entanto, a exclusão não é viável em sistemas de seguridade social, especialmente no primeiro pilar de proteção, o qual, por definição, visa, ao menos, a proteção do mínimo existencial.

Admitida a necessidade de alguma coerção para gerar solidariedade entre estranhos, a adoção de controles formais de gestão na política social surge, sem muita dificuldade, como algo fundamental. Se a exclusão não é pena adequada a um sistema fundado na dignidade da pessoa humana, caberá ao legislador ordinário estabelecer encargos razoáveis, como a dificuldade maior para recebimento de prestações, pagamentos em intervalos menores, preenchimento repetido de formulários *etc.* A saída, em matéria de preservação do mínimo existencial, será sempre permitir o recebimento da prestação, mas criar, quando cabível, percalços que desestimulem o abuso, mediante incremento do ônus frente à vantagem percebida, limitando ao mínimo a opção parasitária.

Embora o consenso sobre a necessidade de algum controle seja relativamente fácil de ser alcançado, isso não exclui problemas no seu estabelecimento, como a criação de uma avaliação adequada, identificando com razoável certeza os destinatários corretos da política pública, assim como a efetiva capacidade estatal de estabelecer sanções reais que gerem o desestímulo à conduta egoísta, com custo adequado frente às vantagens obtidas<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Michael Hechter, *op. cit.*, pp. 36 e 37.

<sup>62</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit.*, p. 41. Por outro lado, é certo afirmar que quanto mais dependente do grupo, mais solidária é a pessoa (*op. cit.*, p. 52).

<sup>63</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit., loc. cit.* A idéia central volta-se à sobrevivência do grupo como algo intimamente ligado à capacidade em controlar os seus integrantes (*op. cit.*, p. 51).

<sup>64</sup> Cf. Michael Hechter, *op. cit.*, pp. 59 e 60. Apesar de admitir-se a implantação de controles formais, não se ignora a existência real e mesmo efetiva de controles informais, não-estatais, baseados ainda na tradicional solidariedade voluntária para com o próximo, pois as pessoas não são sempre egoístas, como nos mostram

A criação de mecanismos de controle deve, necessariamente, atender a determinada realidade, de acordo com a cultura e grau de socialização de certa comunidade, incentivando o aprendizado e reflexão. Em verdade, a socialização da pessoa tem um efeito virtuoso no controle dos *free-riders*, pois amplia os efeitos do controle social<sup>65</sup>. Ademais, em temas relacionados com a responsabilidade entre gerações, é fundamental algum tipo de regulação estatal<sup>66</sup>, haja vista o fraco estímulo para ações restritas da geração atual.

A solidariedade demanda o desenvolvimento de um empreendimento cooperativo, não necessariamente voluntário, visando o bem comum. Todavia, para obter tal desiderato, faz-se necessário um mínimo de coordenação, escolha e alocação de recursos escassos para melhor resultado, ainda que haja a certeza de algum desvio.

#### **4. A Previdência Social na Sociedade de Risco – A Garantia da Renda Mínima**

A previdência social, forma de proteção frente a determinados riscos, originária do séc. XIX, ainda encontra seu espaço, não por patrocinar cobertura aos novos riscos, mas por preservar prestações minimamente necessárias à vida digna. Paradoxalmente, ainda que insuficiente para a cobertura de todos os riscos da pós-modernidade, a previdência assume maior relevância na atualidade, por traduzir mecanismo mínimo garantidor da vida humana.

No entanto, a preservação da previdência como núcleo protetivo da sociedade de risco não implica afirmar, como possa parecer, que os modelos existentes estejam de acordo com a nova realidade, especialmente nos países fundados no modelo bismarckiano de seguro social, com financiamento preponderantemente fundado em contribuições sobre folha de salários, no arquétipo tipicamente oriundo da Revolução Industrial, o qual encontra sérias

---

exemplos diários de conduta desinteressada para com terceiros (op., cit., pp. 60 e 61). Tal erro, de excluir a avaliação moral da conduta humana, é uma crítica elementar ao pensamento econômico, centrado exclusivamente no ideal do ser racional. Neste ponto a sociologia traz resultados importantes, ao demonstrar que o comportamento humano tem relação direta com o grau de socialização da pessoa, independente de coerção, por meio de normas que são *internalizadas*, expondo um certo exagero da visão hobbesiana (op. cit., p. 62-3).

<sup>65</sup> Como expõe Michael Hechter, *far from being an alternative to formal controls, socialization is itself a product of these controls* (op. cit., p. 69). Sobre o tema da regulação estatal na atividade previdenciária, ver o meu *O Papel da Regulação na Previdência Social* (texto inédito).

<sup>66</sup> Cf. Ulrich Beck. *A Reinvenção da Política: Rumo a Uma Teoria da Modernização Reflexiva*, in Ulrich Beck, Anthony Giddens & Scott Lash. *Modernização Reflexiva – Política, tradição e estética na Ordem Social Moderna* (tradução de Magda Lopes). São Paulo: Unesp. 1997, p. 55.

dificuldades dentro dos novos paradigmas da indústria, com menos mão-de-obra, barateamento da produção e deslocamento dos trabalhadores para o setor de serviços, freqüentemente sem as garantias da legislação trabalhista e impedidos, faticamente, de verter contribuições ao sistema previdenciário<sup>67</sup>.

O avanço da informática e da automação cria novas formas de produção, propiciando redução de gastos, redução dos preços finais, mas, como subproduto, há incremento de desemprego em atividades que, rapidamente, caem em desuso. Para tanto, novas formas de proteção social devem surgir, dotadas de universalidade e financiamento compatível.

Com o exaurimento de grande parte dos modelos de governo fundados no socialismo real, uma das principais razões para a criação do Estado Social, que seria o contraponto dialético ao socialismo, deixa de existir. Somado a este aspecto histórico, as pressões financeiras em um mundo cada vez mais envelhecido e com reduzida natalidade têm formado um contexto altamente negativo para a preservação dos gastos sociais. Assim como o projeto socialista teria se exaurido, o seu contraponto capitalista, especialmente na vertente keynesiana, também não teria mais espaço em um mundo globalizado<sup>68</sup>.

No entanto, é interessante notar que, quando as proporções do problema tornam-se elevadas demais frente a quaisquer ações individuais de proteção, a tendência é exigir do Estado algum tipo de proteção<sup>69</sup>. Assim como a sociedade clama por proteção para as novas formas de risco, é necessária a preservação e o aprimoramento das antigas técnicas de proteção social. A exclusão da previdência social, em um mundo cada vez mais inseguro, seria um evidente contra-senso. Por isso os paradigmas previdenciários dominantes carecem de revisão, em especial no Brasil.

A perplexidade dos dias de hoje exsurge mesmo em temas como a segurança, no qual os embates entre nações tornam-se mais escassos e o terrorismo, sem face e sem fronteiras, gera o terror entre as pessoas de bem. Ainda que a tecnologia tenha ajudado a reduzir a

---

<sup>67</sup> Sobre as tentativas de reforma do modelo, ver *Bruno Palier. Comparing Old-Age Insurance Reforms, in Reforming The Bismarckian Welfare Systems*, Oxford: Blackwell, 2008.

<sup>68</sup> Sobre o tema, ver Anthony Giddens. *Le Nouveau Modèle Européen* (tradução de Nathalie Cunnington e Esther Ménévis). Paris: Hachette Littératures, 2007.

<sup>69</sup> Niklas Luhmann. *Risk...*, *op. cit.*, p. 160.

pobreza e a fome, o *welfare state* busca conciliar o bem-estar com a segurança, ainda que no núcleo da dignidade da pessoa humana<sup>70</sup>.

A distribuição de riquezas, apesar de ainda configurar tema da maior relevância no debate mundial, divide espaço com a repartição de riscos, especialmente no momento em que os efeitos negativos da industrialização não são mais considerados externalidades negativas, mas sim limitador importante da atividade econômica, até pela globalização dos impactos negativos, especialmente no meio ambiente. Os riscos são *globais*<sup>71</sup>.

A conclusão não pode ser outra. Há a necessidade cada vez maior de intervenção estatal, buscando a garantia de meios mínimos de sobrevivência. A preservação da vida digna tem um efeito virtuoso sobre a questão da segurança global, pois pessoas com futuro digno têm maior preocupação com seus vizinhos, com gerações futuras e mesmo com o meio-ambiente.

Novos paradigmas devem ser criados, e a proposta aqui é o desenvolvimento de um novo paradigma previdenciário. Em um contexto de risco crescente, a seguridade social e, em particular, a previdência social, tem papel elementar na cobertura de riscos sociais típicos, inibidores do trabalho e mesmo aqueles que, de qualquer outra forma, impeçam a pessoa de garantir o mínimo necessário à vida digna. Não sem razão a doutrina afirma que no *Estado Social e Democrático de Direito, marcado pela sociedade de risco, a segurança se traduz em seguro social*<sup>72</sup>.

Ou seja, a idéia de solidariedade é inerente a um modelo de proteção fundado na justiça social, o qual, por sua vez, produz alguma responsabilidade entre gerações, fundada na fraternidade entre pais e filhos. No entanto, tal encargo não pode extrapolar determinados parâmetros razoáveis, sob pena de estabelecermos encargos insustentáveis e verdadeira ruptura entre gerações. A idéia de ambivalência, no contexto da sociedade de risco, expõe a crueza necessária a qualquer política social – os ônus financeiros, ainda que postergados, serão pagos por alguém.

---

<sup>70</sup> Cf. Ulrich Beck, *Risk...*, p. 20. Como lembra o autor, em algumas localidades e obsessividade é um problema muito maior que a fome (*op. cit., loc. cit.*). De qualquer forma, ainda reconhece a importância da distribuição de riquezas como instrumento de controle de riscos: *the unequal distribution of social wealth offers almost impregnable defensive walls and justifications for the productions of risks* (*op. cit.*, p. 44).

<sup>71</sup> Cf. Ulrich Beck, *Risk...*, p. 12.

<sup>72</sup> Cf. Ricardo Lodi Ribeiro. *Temas de Direito Constitucional Tributário*. Rio: Lumen Juris, 2009, p. 39. Como se verá, no entanto, o modelo proposto de previdência social, a ser adotado no Brasil, será mais completo e abrangente do que os tradicionais seguros sociais, em geral fundados no modelo bismarckiano.

O principal papel do Estado Social e, mais particularmente, da previdência social, não é somente a redistribuição de renda (embora seja um efeito desejável), mas sim a gestão de riscos<sup>73</sup>. Não é sem motivo que a previdência social encontra espaço ainda mais relevante no Estado pós-social, caracterizado pela maior preocupação com os riscos, especialmente os causados pela sociedade, como o desemprego, as doenças ocupacionais, mortes violentas *etc.*

Se o sistema de seguridade social fosse fundado somente em critérios redistributivos, haveria razão na crítica neoliberal ao afirmar ser mais razoável (e barato) distribuir, diretamente, os recursos existentes do que criar uma enorme estrutura estatal visando a prestação de serviços sociais, como a previdência e saúde<sup>74</sup>. Caberia a cada um eleger suas prioridades. Todavia, como o enfoque é a cobertura do risco, a situação muda, pois muitas pessoas, por miopia individual, não teriam adotado opções mais adequadas visando a prevenção de riscos sociais futuros, posteriores a suas opções de recebimento e gasto de renda. Daí a intervenção estatal.

O financiamento do sistema, especialmente por impostos, privilegia a solidariedade de todo corpo social ao invés de grupos particulares, como nos sistemas tradicionais de seguro social, nos moldes bismarckianos. Adicionalmente, o financiamento preponderante por impostos garante maior segurança, a qual, na sociedade de risco, não raramente assume maior importância do que a igualdade<sup>75</sup>. Tal concepção também é fundada no resgate da capacidade contributiva no direito tributário, fundada na segurança jurídica com dimensão global – justiça fiscal – a qual busca os *direitos dos contribuintes*, como um todo, e não somente interesses de algumas classes<sup>76</sup>.

Também a sociedade de risco, no contexto do financiamento, expõe mais claramente a ilusão dos tipos fechados em matéria exacional, abrindo espaço para conceitos indeterminados, especialmente em tributos visando o futuro, como tributos previdenciários, as quais buscam financiar um risco a ser coberto, que ainda não tomou lugar, e não somente

---

<sup>73</sup> Cf. John Quiggin, *op. cit.*, *loc. cit.* No mesmo sentido, Anthony Giddens. *Runaway World*, *BBC Reith lectures*, <[http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/events/reith\\_99/week2/week2.htm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/events/reith_99/week2/week2.htm)>

<sup>74</sup> Cf. John Quiggin, *op. cit.*, *loc. cit.*

<sup>75</sup> Cf. Ulrich Beck, *risk...*, p. 49. Obviamente, como reconhece o mesmo autor e já desenvolvido anteriormente, a busca pela igualdade também é um instrumento de combate aos riscos, especialmente como desestímulo à criminalidade e ao terrorismo. A idéia é que a divisão dos riscos também assume papel preponderante. *In verbis: the dream of class society is that everyone wants and ought to have a share of the pie. The utopia of the risk society is that everyone should be spared from poisoning (op. cit., loc. cit.)*.

<sup>76</sup> Cf. Ricardo Lodi Ribeiro. *Temas...*, *op.cit.*

o passado, como na acepção clássica da capacidade contributiva<sup>77</sup>. Em matéria previdenciária, não raramente, o custeio dimensionado quando da gênese do sistema precisa ser revisto, devido a mutação das premissas atuariais iniciais, como, por exemplo, o aumento da expectativa de vida.

A sociedade de risco impõe o ressurgimento da capacidade contributiva, mas em nova roupagem, com o fim da tutela meramente individual do contribuinte, o que gerou, como efeito, o enfoque exacerbado na legalidade, especialmente no fetiche nacional sobre a mal-chamada *tipicidade fechada*. A ambivalência é um atributo inerente à nova realidade, pois a solução para uns torna-se problemas para outros, especialmente em matéria de tributação, quando a dispensa de tributo para um grupo inexoravelmente irá onerar os demais – o benefício fiscal para uns é ônus fiscal para outros<sup>78</sup>.

No modelo da sociedade de risco, a capacidade contributiva é baseada na solidariedade social, aliada a critérios de igualdade e proporcionalidade, pois todos devem contribuir para as despesas públicas, na medida das possibilidades individuais<sup>79</sup>. No financiamento previdenciário, tal questão já é ressaltada desde longa data, pois os especialistas da área sempre alertaram sobre o efeito perverso da renúncia de receita, a qual acaba por fragilizar o equilíbrio do sistema e impor maior encargo aos demais segurados, ou mesmo a gerações futuras. Em resumo, a renúncia fiscal para determinados setores, quando as despesas não são reduzidas, é verdadeira *cortesia com chapéu alheio*, pois o ônus da benesse é repartido entre os demais<sup>80</sup>.

O modelo brasileiro, tradicionalmente bismarckiano, sofre uma crise de consciência com a Constituição de 1988, que demonstra sua vacilação ao pretender alçar cobertura universal, como prevê o art. 194, parágrafo único, I, mas, ao mesmo tempo, expõe a natureza contributiva do sistema, demandando contribuição prévia à concessão de benefícios.

Ou seja, há uma *metamorfose incompleta* do sistema, tradicionalmente securitário, que busca a cobertura universal, mas sem abandonar os moldes bismarckianos de cobertura

---

<sup>77</sup> Cf. Ricardo Lodi Ribeiro. *Temas...*, op. cit.

<sup>78</sup> Cf. Ricardo Lodi Ribeiro. *Temas de Direito Constitucional Tributário*. Rio: Lumen Juris, 2009, pp. 07 e seguintes.

<sup>79</sup> Cf. Ricardo Lodi Ribeiro. *Temas...*, op. cit., p. 17.

<sup>80</sup> Sobre o tema, ver clássica obra de Celso Barroso Leite. *Filantropia e Contribuição Social*. São Paulo: LTr, 1999.

limitada. O reflexo, no custeio, não poderia deixar de demonstrar tal vacilação, com sistema tributário abarrotado de impostos e contribuições, muitas vezes coincidentes, trazendo perplexidades aos operadores do direito. Melhor, como se disse, seria assumir de uma vez os encargos do Estado Social de Direito de cobertura universal, financiada por impostos.

Para adequar o financiamento à realidade vigente, urge fundir as contribuições sociais existentes aos demais impostos, que, no Brasil, já contam com a facilidade de alguns possuírem hipóteses de incidência bem assemelhadas. Da mesma forma, as renúncias fiscais devem ser revistas, somente permitidas as com amparo constitucional e restritivamente aplicadas. Com a universalidade do custeio, justifica-se a universalidade da cobertura, assegurando pagamento mínimo de sobrevivência a qualquer pessoa que não possua meios de manutenção, dentro de critérios estabelecidos pela legislação.

Por certo um primeiro pilar de proteção social, idealmente, deveria amparar a todos que carecessem de meios dignos de vida, em qualquer hipótese, mas, pragmaticamente, a solidariedade forçada, por via tributária, deve adequar-se à capacidade contributiva e ao que seja razoável demandar da sociedade, averiguando as particularidades de cada país. Não é razoável exigir padrões de proteção escandinavos no Brasil. Tais critérios somente poderão ser fixados pelo legislador ordinário, em um contexto de diálogo adequado.

Interessante notar que o primeiro pilar proposto, dotado de universalidade, acaba por fundir o que, no Brasil, seriam dois subsistemas autônomos da seguridade social, que são a previdência e a assistência social. Em verdade, os programas existentes, como o *Bolsa Família*, podem ser adequados para cumprir tal função. A universalidade de cobertura do primeiro pilar, ao contrário do que possa parecer, não exclui a possibilidade de inserção de critérios mínimos para a concessão, o que, como se disse, dependerá dos recursos disponíveis, arrecadados dentro da realidade do país e em respeito aos demais preceitos constitucionais.

Em paralelo ao primeiro pilar de proteção social, universal e fundado em impostos arrecadados de empresas (cujo custo é repassado a sociedade e, portanto, *solidarizado*), há o segundo pilar de cobertura, igualmente compulsório, visando assegurar alguma igualdade material, ou seja, assegurando provento minimamente relacionado com os rendimentos recebidos ao longo da vida ativa. Para tanto, o melhor instrumento seria a criação de

adicional de imposto de renda da pessoa física, que poderia financiar tal complemento. Para aqueles isentos, haveria somente a cobertura mínima, fixada no primeiro pilar.

Obviamente, o financiamento do segundo pilar, por meio de adicional de imposto de renda, não significaria, necessariamente, incremento de carga tributária, pois seria compensada com a extinção das contribuições previdenciárias existentes. Da mesma forma, tal cotização individual deve permitir contraprestação proporcional – benefícios calculados de acordo com as contribuições – desestimulando a sonegação e reforçando o elo atuarial deste segundo pilar.

Ambos os pilares estatais devem ser, prioritariamente, financiados por repartição simples, o que significa que, de modo geral, a contribuição feita por uma geração é utilizada para pagamento das prestações vigentes, em grande parte percebidas pelas gerações passadas. Embora tal mecanismo sobra com variações de natalidade e incremento de expectativa de vida, a regulação estatal pode adotar ações visando o ajuste, como idades mínimas de jubramento e mesmo estímulos a natalidade, como visto em países europeus, mais recentemente.

O financiamento por repartição ainda tem a vantagem de possuir maior robustez frente a crises econômicas severas, pois, embora tenha perdas indiretas, não traz o mesmo dano como nos regimes capitalizados, que podem perder boa parte de suas reservas sem tempo hábil para recompô-las, especialmente quando ocorrem próximo à época de aposentadoria do beneficiário<sup>81</sup>.

A preservação do regime de repartição mantém a solidariedade entre gerações, aumentando a solidez do sistema, além de permitir transição mais adequada em tempos de crise. Da mesma forma, evita os elevados custos de transição em mudanças de regime de repartição para capitalização, situação na qual uma determinada geração terá de arcar com seu benefício e das gerações pretéritas, o que é especialmente grave em sistemas maduros, como o brasileiro.

Importa notar que a preferência pela repartição simples não impede, de modo acessório, a adoção de fundo capitalizado, com finalidade de auxiliar no financiamento dos gastos correntes, por meio de seus rendimentos. Essa estratégia tem a vantagem de

---

<sup>81</sup> Sobre o tema, ver Peter R. Orszag & George E. Stiglitz. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Disponível em <[http://www.iza.org/de/calls\\_conferences/pensionref\\_pdf/panel\\_stiglitz.pdf](http://www.iza.org/de/calls_conferences/pensionref_pdf/panel_stiglitz.pdf)>, consulta 10/02/2009, 12 hs.

preservar a solidez da solidariedade entre gerações, com um sistema de amortecimento de gastos, utilizando parte dos rendimentos do fundo. Esta foi a opção da reforma previdenciária do Canadá<sup>82</sup>.

Por fim, cabe ainda a adoção de terceiro pilar, de previdência complementar, privada e facultativa, organizada por entidades seguradoras e fundos de pensão. Tal pilar permite a opção individual entre consumo presente e consumo futuro, o que, em uma sociedade fundada na liberdade, compete ao indivíduo, e nunca ao Estado.

Explico melhor. Ao estabelecer, por medida legal, determinada contribuição atuarialmente necessária para permitir aposentadorias antecipadas ou em patamar remuneratório elevado, o Estado impõe ao particular uma opção obrigatória em prol do consumo futuro, para tanto, abrindo mão do consumo presente, haja vista o incremento da contribuição.

Como se disse, tais escolhas competem ao particular, dentro dos seus projetos de vida, não justificando a ação coercitiva do Estado. Aqui sim haveria um caminho para servidão. Tanto a miopia individual como a solidariedade forçada justificam o instrumento da coerção somente na estrita medida do necessário para a criação de desenvolvimento regular dos dois primeiros pilares de previdência social, garantidores, respectivamente, do patamar mínimo de existência, em geral igual a todos, e complemento minimamente relacionado com os rendimentos individuais, até determinado patamar assecuratório da vida digna, certamente mais elevado do que a mera subsistência. Acima de tais valores, a escolha é individual.

## 5. Conclusão

De que foi exposto, é consensual que a sociedade de risco (ou outra denominação que se utilize), apresenta novos infortúnios, os quais não encontram tradicionais barreiras de idade ou mesmo geração, além de estender-se por largas áreas, particularmente em matéria ambiental. A nova realidade exalta a importância da preservação de sistemas de

---

<sup>82</sup> Sobre a reforma canadense de previdência social e a preferência do regime de repartição, com fundo capitalizado complementar, ver Bruce Little. *Fixing the Future – How Canada’s Usually Fractious Governments Worked Together to Rescue the Canada Pension Plan*. Toronto: Rotman, 2008.

proteção social, capazes de assegurar, de modo competente, o mínimo necessário à vida digna.

O modelo de seguro social, fundado na criação de Bismarck, foi relevante por dois aspectos. Em primeiro lugar, controlou os movimentos sociais da época, os quais poderiam propiciar a revolução e, adicionalmente, permitiu a criação de uma grande reverência da classe trabalhadora para com o governo estabelecido, propiciando lealdade eleitoral, assegurando a permanência no poder<sup>83</sup>. Além das questões políticas e gerenciais, é certo que o modelo de seguro social, em sua época, permitia uma proteção razoável, especialmente por vislumbrar o trabalho assalariado, mais carente de proteção naquela época.

No entanto, na sociedade de risco, com a amplitude dos sinistros e a incerteza cada vez maior do futuro, especialmente com a maior consciência das limitações das ações da sociedade, aliada à consagração da dignidade da pessoa humana, faz-se necessária técnica de proteção mais abrangente, que não permita a exclusão de quaisquer pessoas e, ao mesmo tempo, seja mais adequada ao novo tempo, cada vez mais desvinculado ao antigo molde da relação de emprego típica. A complexidade do mundo contemporâneo não deve excluir o amparo estatal, mas, ao contrário, revisá-lo.

A crítica neoliberal ainda insiste em afirmar que o *Welfare State* é ineficiente, produz gastos elevados e atrasa o crescimento econômico, além de gerar barreiras competitivas. Muitas das críticas são verdadeiras, mas falta admitir que são obstáculos necessários. Por certo, ninguém haveria de defender a dispensa de todos os rigorosos controles de produção e segurança de aeronaves, criados nos últimos anos, visando incrementar a produção, ampliar a competitividade ou reduzir tarifas. A redução dos riscos impõe elevado encargo sobre a sociedade, o qual deve ser dimensionado dentro das possibilidades democraticamente fixadas, em condições equânimes, mas necessário para uma vida digna.

Da mesma forma que ninguém haveria de defender a criação desta *aeronave libertariana*, não há razão para criarmos um Estado sem cintos de segurança e equipamentos mínimos de sobrevivência para seus componentes.

---

<sup>83</sup> Cf. Gøsta Esping-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton Press, 1990, p. 10.

Ademais, ainda quanto ao risco, é sabido que seguradoras privadas, que poderiam também amparar riscos sociais, não têm vocação, ou melhor, interesse, em atender os *riscos ruins*, isto é, pessoas com histórico de doenças, precedentes familiares, *etc.* Somente um modelo de cobertura universal, gerenciado pelo Estado, poderia superar tais desigualdades e fixar a solidariedade entre todo o corpo social.

Daí a proposta de um novo modelo de proteção social, que proporcione cobertura eficaz e simplicidade de financiamento, assegurando pilar mínimo de proteção universal garantidor de renda mínima (com ou sem critérios de admissão, a depender do financiamento), e complemento variável, de acordo com a renda de cada pessoa, sem um nivelamento de rendimento. Para tanto, o financiamento somente por contribuições é inadequado, cabendo, no primeiro e mais importante pilar, o custeio por toda a sociedade, dentro de patamar mínimo de solidariedade e a ser definido democraticamente, dentro das possibilidades de determinada época e geração, e necessariamente fundado em impostos.

As contribuições sociais existentes deveriam ser extintas, fundidas em regime geral de impostos, externando o caráter de solidariedade do mecanismo e, ao mesmo tempo, no caso brasileiro, simplificando o regime existente, dotado de várias redundâncias, com impostos e contribuições incidindo sobre hipóteses assemelhadas.

O segundo pilar deve ser financiado por adicional de imposto de renda, de modo a moldar a cobertura adicional ao patamar remuneratório do segurado. Além da prestação mínima universal, a cotização individual, de acordo com os rendimentos auferidos, irá financiar prestação compatível com nível de rendimento da pessoa, até determinado patamar fixado pelo legislador ordinário.

Em terceiro e último pilar, há a previdência complementar, organizada de modo facultativo e regida pelas regras de mercado, com ativa regulação estatal, visando preservar os interesses dos participantes e a manutenção de suas reservas financeiras. Este é o modelo de proteção social proposto, capaz de preservar cobertura adequada às antigas mazelas da humanidade dentro das novas realidades da sociedade de risco.