



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DANILO CHAVES LIMA**

**O REGIME DE CAPITALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA E O PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE:**

**Uma análise à luz dos paradigmas do Estado constitucional**

**SALVADOR**

**2019**

**DANILO CHAVES LIMA**

**O REGIME DE CAPITALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA E O PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE:**

**Uma análise à luz dos paradigmas do Estado constitucional**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Programa de Graduação  
em Direito da Universidade Federal da  
Bahia, como requisito parcial para obtenção  
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Queiroz Dutra.

SALVADOR

2019

**DANILO CHAVES LIMA**

**O REGIME DE CAPITALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA E O PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE:**

**Uma análise à luz dos paradigmas do Estado constitucional**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Programa de Graduação  
em Direito da Universidade Federal da  
Bahia, como requisito parcial para obtenção  
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Queiroz Dutra.

24 de novembro de 2019

BANCA EXAMINADORA:

---

Renata Queiroz Dutra – Orientadora  
Doutora em Direito - Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

---

Carlos Eduardo Soares de Freitas – Avaliador  
Doutor em Sociologia – Universidade de Brasília  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

---

Felipe Jacques Silva – Avaliador  
Mestre em Direito – Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

LIMA, Danilo Chaves. *O regime de capitalização da previdência e o princípio constitucional da solidariedade: Uma análise à luz dos paradigmas do Estado constitucional*. Monografia (Bacharelado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

## RESUMO

A pesquisa teve como motivação as relevantes discussões atinentes à criação de um novo regime previdenciário organizado sob regime de capitalização, que ganharam força após a apresentação da Proposta de Emenda à constituição 06/2019. O objetivo central do trabalho foi responder à seguinte indagação: a adoção de um regime previdenciário de capitalização no pilar básico da previdência social brasileira é compatível com o princípio constitucional da solidariedade? Para tal finalidade, foi utilizado o método da revisão bibliográfica, que auxiliou na definição dos objetivos da pesquisa, nas construções teóricas e na definição de conceitos essenciais atinentes ao tema. A hipótese formulada foi a de que o regime de financiamento por capitalização não guarda compatibilidade com o princípio da solidariedade social. Nesse sentido, o objetivo geral foi justamente avaliar a referida compatibilidade, para isso buscou-se conceituar e analisar o princípio em questão e cada um dos regimes de financiamento, para, ao final, analisa-los sob a ótica do Estado Constitucional. Dessa forma, foi possível atestar a procedência da hipótese formulada e constatar a incompatibilidade entre o sistema de capitalização e o modelo de Estado Democrático de Direito, além de uma afinidade entre este sistema e o modelo de Estado Liberal.

**PALAVRAS-CHAVE:** CONSTITUIÇÃO; SOLIDARIEDADE; CAPITALIZAÇÃO.

LIMA, Danilo Chaves. *The welfare capitalization regime and the constitutional principle of solidarity: An analysis in the light of the constitutional state paradigm*. Monograph (Bachelor) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

### **Abstract**

The research was motivated by the relevant discussions regarding the creation of a new social security regime organized under capitalization system, which gained strength after the presentation of the Proposed Amendment to the constitution 06/2019. The main objective of the paper was to answer the following question: Is the adoption of a capitalization social security system in the basic pillar of Brazilian social security compatible with the constitutional principle of solidarity? For this purpose, the literature review method was used, which helped in the definition of the research objectives, the theoretical constructions and the definition of essential concepts related to the theme. The hypothesis was that the funded funding scheme is not compatible with the principle of social solidarity. In this sense, the general objective was precisely to evaluate the referred compatibility, for this purpose we sought to conceptualize and analyze the principle in question and each of the funding schemes, in order to analyze them from the perspective of the Constitutional State. Thus, it was possible to certify the origin of the hypothesis formulated and to find an affinity between the capitalization system and the Liberal State model. Thus, it was possible to attest to a hypothesis procedure formulated and to find incompatibility between the capitalization system and the Democratic Rule of Law model, as well as an affinity between this system and the Liberal State model.

**KEY WORDS:** CONSTITUTION; SOLIDARITY; CAPITALIZATION.

## Sumário

Introdução .....	6
1. O Princípio Constitucional da Solidariedade .....	9
1.1. Acepção e Construção Histórica do Princípio da Solidariedade Social .....	9
1.2. A Força Normativa dos Princípios Constitucionais .....	13
1.3. Previsão Constitucional .....	16
1.4. Implicações no Direito Previdenciário.....	19
2. Regimes de Financiamento da Previdência Social .....	22
2.1. Regime de Repartição de Receitas .....	22
2.1.1. Características gerais do Regime.....	23
2.1.2. Experiências Históricas e Análises Críticas.....	24
2.2. Regime de Capitalização de Recursos.....	27
2.2.1. Características Gerais do Regime.....	27
2.2.2. Experiências Históricas e Análises Críticas.....	29
2.2.2.1. A PEC 06/2019 e A Capitalização da Previdência Social Brasileira.....	36
3. Regimes de Financiamento e os Modelos de Estado Constitucionais .....	39
3.1. Modelos de Estados Constitucionais.....	39
3.1.1. O Estado Liberal de Direito .....	39
3.1.2. O Estado Social de Direito .....	43
3.1.3. O Estado Democrático de Direito .....	46
3.2. O Regime de Capitalização e o Paradigma do Estado Constitucional .....	50
Considerações Finais.....	54
Referências .....	57

## **Introdução**

O presente trabalho de conclusão de curso volta-se para a discussão relativa à adoção do regime de financiamento por capitalização na previdência social brasileira e se situa no campo do Direito Previdenciário e do Direito Constitucional.

As discussões atinentes a este tema foram impulsionadas, nos últimos meses, em razão da Proposta de Emenda à Constituição 06/2019, de iniciativa da Presidência da República.

Propostas de reforma da Previdência Social estão longe de ser uma novidade na história política do Brasil. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, duas Emendas Constitucionais referentes ao tema já foram aprovadas e várias regras relativas à previdência social foram alteradas. Contudo, a PEC 06/2019 inovou ao propor a instituição de um novo regime previdenciário organizado sob o regime de capitalização, apelidado de “Nova Previdência”.

A Previdência social brasileira integra, em conjunto com a assistência social e a saúde, o amplo sistema de seguridade social estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Em harmonia com os preceitos fundamentais da Carta Magna, o modelo previdenciário, estruturado sob o regime de repartição simples, foi estabelecido com o intuito de amparar os indivíduos que se encontram em situação de risco social, por meio de um regime solidário de contribuições, que conta com a participação de toda a sociedade.

O regime de capitalização, por sua vez, parte de premissa diametralmente oposta, ficando tal distinção ainda mais clara quando se analisam os princípios fundamentais da república federativa do Brasil, inseridos no contexto do Estado Democrático de Direito, em especial aqueles relacionados à construção de uma sociedade justa e solidária e comprometidos com a promoção da dignidade da pessoa humana.

Com a pesquisa realizada busca-se analisar se a adoção de um regime previdenciário de capitalização no pilar básico da previdência social brasileira guarda compatibilidade com o princípio constitucional da solidariedade. Para tanto foi feita uma leitura do referido princípio à luz das diretrizes impostas pelo atual estágio de Estado constitucional, o Estado Democrático de Direito.

A hipótese inicialmente adotada foi a de que o regime de capitalização de receitas não é compatível com as diretrizes constitucionais, colidindo frontalmente com o princípio da solidariedade.

Com o intuito de verificar a supramencionada compatibilidade, foram empreendidos esforços para uma conceituação mais clara da solidariedade social, pontuando os seus fundamentos de existência, passando por sua previsão constitucional e abordando-a, principalmente, sob a perspectiva do direito previdenciário. O trabalho almejou ainda conceituar de forma objetiva os regimes de repartição e de capitalização, pontuando os aspectos mais importantes para a análise em questão. Ademais, buscou viabilizar uma melhor compreensão do tema relativo ao Estado Constitucional, considerado essencial para a adequada leitura dos princípios e diretrizes constitucionais.

A pesquisa encontra-se dividida em três capítulos. O primeiro aborda o princípio da solidariedade sob diversos ângulos. Inicialmente, são verificados os significados concedidos a ele e o seu processo histórico de elaboração. Posteriormente, com o intuito de fornecer as bases para a sua devida interpretação, é feita uma revisão dos regramentos atinentes à força normativa dos princípios constitucionais. Ao final, são apresentadas as previsões constitucionais concretas e as suas implicações na esfera do Direito Previdenciário.

O segundo capítulo, por sua vez, apresenta e examina os critérios fundamentais de cada um dos regimes de financiamento da previdência social, além de apresentar informações relativas aos seus respectivos históricos e analisar criticamente os resultados concretos obtidos por cada um dos modelos. Ademais, nesta seção é ainda realizada uma análise dos principais aspectos do Projeto de Emenda à Constituição 06/2019, relativos à instituição de um novo regime de previdência capitalizado.

Por fim, o último capítulo lança um norte interpretativo para a solução do problema levantado, além de ampliar a discussão proposta. Nele são apresentados cada um dos modelos de Estado Constitucional (Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático de Direito) sob uma perspectiva histórico evolutiva. Ao final, é realizada uma análise comparativa entre o regime de capitalização e os modelos de Estado Constitucional, objetivando aferir a afinidade entre este regime de financiamento e o paradigma contemporâneo de Estado.

O estudo a ser desenvolvido neste trabalho exigiu a análise de fontes documentais e pesquisas bibliográficas. A revisão bibliográfica foi utilizada como forma de auxiliar na definição dos objetivos da pesquisa e nas construções teóricas (Medeiros e Tomasi, 2008).

A definição dos conceitos essenciais pertinentes ao tema também foi apoiada por revisão bibliográfica e pesquisas documentais. Após tal etapa, foram promovidas reflexões acerca da compatibilidade do novo sistema em face da ordem jurídica constitucional, para que, ao final, fosse possível apresentar conclusões capazes de enriquecer as discussões relativas ao tema.

## 1. O Princípio Constitucional da Solidariedade

Neste capítulo introdutório, será realizada uma análise do princípio constitucional da solidariedade social, expressamente previsto pela constituição federal de 1988, abordando desde a noção semântica do termo, passando pela sua concepção jurídica, até chegar a suas implicações concretas no ordenamento jurídico pátrio e, em especial, no direito previdenciário.

Nesta senda, o presente capítulo fornecerá as bases iniciais para a discussão relativa à compatibilidade entre o regime de financiamento por capitalização e a ordem jurídica constitucional.

### 1.1. Acepção e Construção Histórica do Princípio da Solidariedade Social

A princípio, é possível compreender como premissa básica da solidariedade a existência de relações de cooperação mútua entre os indivíduos, em contraposição ao egoísmo e ao individualismo.

Ademais, a solidariedade social, enquanto princípio jurídico, também não deve ser confundida com caridade, como faz a doutrina cristã. A doutrina social da igreja, desenvolvida em meio às crises sociais do século XIX, entendia a caridade como algo supremo e fundado no amor divino.<sup>1</sup> Assim, a obra de caridade só poderia ser considerada verdadeira se fosse realizada espontaneamente, livre de qualquer tipo de coerção.<sup>2</sup>

O perigo ao fazer tal confusão é relacionar a solidariedade à exigência de que o indivíduo seja generoso ou benevolente com o próximo. Essa relação se dá porque, no plano moral, a razão de ser da solidariedade se aproxima da ética fraternal, como uma exteriorização de bondade.<sup>3</sup>

Não se pode perder de vista o viés objetivo que particulariza a solidariedade social. As ações de caridade, enquanto frutos do amor desinteressado, se contrapõem a qualquer tipo de justiça comutativa ou distributiva.<sup>4</sup> Lado outro, para a validade das práticas solidárias, pouco importa se elas são desinteressadas e livres de pressões

---

<sup>1</sup> PONTES, Alan Oliveira. O princípio da solidariedade social na interpretação do direito da seguridade social. (Dissertação de Mestrado em Direito do Trabalho, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2006), p. 85.

<sup>2</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>3</sup> GNATA, Noa Piatã Bassfeld. Refundando a Solidariedade Social no Direito Previdenciário. (Dissertação de Mestrado em Direito do Trabalho, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014), p. 79.

<sup>4</sup> PONTES, *op. cit.*, p. 84.

sociais, exigindo-se apenas que contribuam para a integração dos indivíduos e para o alcance da justiça social.

Elucidativo é o posicionamento de Noa Piatã (pág. 140), para quem:

A construção da sociedade solidária passa pelo reconhecimento das diferenças e das necessidades dos diferentes para que se possam promover políticas aptas à promoção da inclusão social e da civilidade digna de todos, para que a partir daí tenham chance, na sociedade individualista e capitalista, de desenvolverem suas habilidades, preferências e liberdades, que devam ser respeitadas pela coletividade [...].<sup>5</sup>

Aprofundando a discussão e inserindo a solidariedade social no contexto de expansão dos direitos humanos, Fabio Konder Comparato apregoa que o movimento de unificação da humanidade decorre de dois fatores de solidariedade humana, um de ordem técnica e outro de ordem ética, complementares entre si. Em suas palavras:

A solidariedade técnica traduz-se pela padronização de costumes e modos de vida, pela homogeneização universal das formas de trabalho, de produção e troca de bens, pela globalização dos meios de transporte e de comunicação. Paralelamente, a solidariedade ética, fundada sobre o respeito aos direitos humanos, estabelece as bases para a construção de uma cidadania mundial, onde já não há relações de dominação, individual ou coletiva. [...] A concentração do gênero humano sobre si mesmo, como resultado da evolução tecnológica no limitado espaço terrestre, se não for completada pela harmonização ética, fundada nos direitos humanos, tende à desagregação social, em razão da fatal prevalência dos mais fortes sobre os mais fracos.<sup>6</sup>

Partindo dessas ideias, é possível concluir que a solidariedade social exerce papel fundamental no processo de formação das sociedades, de integração entre os povos e de manutenção do bem-estar social. Para entender como este princípio alcançou tamanha relevância, incumbe fazer uma revisão histórica do seu desenvolvimento.

---

<sup>5</sup> GNATA, Noa Piatã Bassfeld. Refundando a Solidariedade Social no Direito Previdenciário. (Dissertação de Mestrado em Direito do Trabalho, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014), p. 140.

<sup>6</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 65.

Em sua origem, que remonta ao direito romano, o princípio da solidariedade estava relacionado ao campo do Direito das Obrigações, se ocupando de questões atinentes à pluralidade de sujeitos em um dos polos da relação contratual.<sup>7</sup>

No século XIX, entretanto, o princípio em questão começou a ganhar novos contornos, sendo transportado para o âmbito do Direito Social. O contexto em que se deu essa transformação remete aos graves problemas sociais e econômicos enfrentados pela Europa durante o processo de industrialização. Impulsionados pelas doutrinas socialistas e motivados pela constatação de que a liberdade e a igualdade em seus sentidos formais não eram capazes de cumprir o que prometiam, diversos movimentos reivindicatórios surgiram e ganharam força, passando a exigir do Estado uma postura ativa na promoção da justiça social.<sup>8</sup>

Foi com o propósito de superar o individualismo, inerente aos Estados Liberais, que movimentos socialistas passaram a defender o princípio da solidariedade como um dever jurídico.<sup>9</sup> Desta maneira, constata-se que a solidariedade social, enquanto princípio jurídico e constitucional, emerge em um cenário de duras críticas ao Estado Liberal, cujo ideal absenteísta não mais correspondia às necessidades daquele período.<sup>10</sup>

Nesse contexto de profundas revoluções, o referido princípio foi responsável, em momentos muito próximos, por fornecer as bases para o desenvolvimento do Direito do Trabalho e do Direito Previdenciário. Maurício Godinho Delgado, ao abordar o processo de formação e consolidação do Direito do Trabalho, ressalta que as ligações entre esses dois ramos do direito são históricas e se conectam ao processo de intervenção Estatal nas relações trabalhistas, vivenciado no Século XIX. Pontua ainda que esse ramo do direito é resultado das transformações econômicas, sociais e políticas vivenciadas em tal época. Em última análise, assinala que o próprio surgimento do Direito do Trabalho deve-se às condições laborais verificadas no âmbito do sistema capitalista de produção.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> SUPIOT, Alain. O Espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total. Traduzido por Tânia do Valle Tschidel. Porto Alegre: Sulina, 2014, p. 141.

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 342.

<sup>9</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 40.

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 200 e 201.

<sup>11</sup> DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18ª edição. São Paulo: LTr, 2019, p. 100.

O sistema produtivo, dentro desse novo modelo econômico, passou a envolver jornadas de trabalhos mais desgastantes, principalmente para os trabalhadores de pouco prestígio, como os operários das fábricas.<sup>12</sup> Assim, coube ao Estado, dentre outras formas por meio do Direito do Trabalho, intervir para equilibrar essa relação, com a finalidade de preservar a mão de obra e mantê-la disponível para o capital.<sup>13</sup>

Se debruçando sobre o tema, Pablo Biondi aponta que o liberalismo clássico conduziu as massas a uma séria situação de desamparo econômico, responsável pelo aumento da insatisfação popular diante da pobreza, que culminou com o fortalecimento das questões sociais. Ainda segundo o autor, os direitos humanos tiveram de ser reformulados nesse período para o enfrentamento da nova realidade, dando origem aos direitos sociais.<sup>14</sup> Nesse quadro se dá o surgimento e expansão dos chamados Direitos Fundamentais de segunda geração ou dimensão, ligados a áreas como saúde, educação, assistência e previdência social. Os experimentos iniciais relativos à criação de um seguro social remontam desse período, mais especificamente entre os anos de 1883 a 1889, quando o chanceler alemão Otto Von Bismarck editou uma série de normas tidas como precursoras dos atuais sistemas de previdência social.<sup>15</sup> O sistema securitário Bismarckiano previa a concessão de benefícios acidentários, seguro-doença e aposentadorias para os trabalhadores.<sup>16</sup>

Em sequência, tais direitos, intitulados Direitos Sociais, foram positivados por diversas constituições no começo do Século XX, sendo as mais relevantes delas a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de 1919, no período do constitucionalismo social. Entretanto, a implantação mais relevante e marcante dos direitos sociais apenas ocorreu no momento posterior à Segunda Guerra Mundial, em especial na conjuntura do Welfare State, que vigorou na Europa Ocidental.<sup>17</sup> Por conseguinte, foi no âmbito do estado de bem-estar social que os direitos fundamentais de segunda dimensão atingiram o seu ápice.

Constata-se, com fulcro no exposto, que o fortalecimento do princípio da solidariedade e a conseqüente expansão dos direitos sociais decorre das

---

<sup>12</sup> BIONDI, Pablo. *Dos Direitos Sociais aos Direitos de Solidariedade: elementos para uma crítica*. São Paulo: LTr, 2017, p. 116.

<sup>13</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>15</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 34.

<sup>16</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>17</sup> BIONDI, *op. cit.*, p. 119.

insatisfações e revoltas das massas diante das mazelas sociais promovidas pelo modelo de produção capitalista. Entretanto, ao contrário do que possa parecer, a efetivação destes direitos não pode ser apontada como uma investida anticapitalista. Nesse sentido está a brilhante crítica elaborada por Paulo Biondi, segundo a qual o Estado, ao investir em direitos sociais e proporcionar condições de vidas mais dignas para a população em geral, não estaria, em verdade, atendendo aos pleitos das massas, mas sim assegurando a sustentabilidade do sistema capitalista.<sup>18</sup> O oferecimento de serviços sociais, tais como saúde, educação, segurança e previdência, sob este ponto de vista, teria sido idealizado para funcionar como um auxílio ao capital, sobretudo por meio da redução dos encargos salariais.<sup>19</sup> Acrescenta ainda o autor:

O que se tem é a formação e manutenção da mão de obra num processo que se desenrola fora do mercado, mas que é feito para o mercado, é dizer, para abastecer com mais eficiência o estoque de assalariados disponíveis para a acumulação capitalista; é a socialização de um dos custos do capital para se engajar na produção.<sup>20</sup>

Compreender esse processo histórico e os reais motivos por trás da ascensão do princípio da solidariedade e dos direitos sociais é fundamental para analisar os constantes ataques direcionados a eles. O capital trata, até os dias atuais, com desdém os direitos sociais e busca a todo custo mitigá-los e desconstituí-los.

## **1.2. A Força Normativa dos Princípios Constitucionais**

A análise da força normativa dos princípios constitucionais, reclama, preliminarmente, uma breve revisão da evolução da principiologia jurídica. Tal revisão fornece uma maior clareza em relação ao papel dos princípios na ciência jurídica e a sua importância no contexto atual.

Paulo Bonavides aborda de maneira bastante elucidativa este processo evolutivo. O autor defende a existência de três fases distintas da juridicidade dos

---

<sup>18</sup> BIONDI, Pablo. *Dos Direitos Sociais aos Direitos de Solidariedade: elementos para uma crítica*. São Paulo: LTr, 2017, p. 115

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>20</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

princípios, sendo a primeira delas a fase jusnaturalista, seguida da fase positivista e, por fim, a fase pós-positivista.

Na primeira fase, os princípios jurídicos pretendiam refletir ideais de justiça supostamente universais e não se encontravam positivados. Eles se situavam numa esfera abstrata e sua normatividade inspirava dúvidas, sendo, praticamente, nula.<sup>21</sup>

Posteriormente, com o surgimento das codificações e a consolidação do Estado Liberal burguês, vários ideais do jusnaturalismo foram positivados. Nesse momento, o jusnaturalismo alcançava seu ápice e, ao mesmo tempo, perdia espaço para o pensamento juspositivista.<sup>22</sup>

O juspositivismo ganhou força em um contexto de forte apreço às ciências exatas. Nessa fase, as regras positivadas ocupavam posição central no ordenamento jurídico, enquanto aos princípios era concedido caráter meramente residual. A função deles se restringia, basicamente, ao suprimento de lacunas normativas, ou seja, somente atuavam quando as normas positivadas não fossem capazes de fornecer a solução para determinada situação. Em verdade, a normatividade dos princípios não era reconhecida nesse período, a aplicação dos mesmos era apenas uma forma de assegurar a máxima da completude do ordenamento jurídico, preenchendo eventuais brechas.<sup>23</sup> Assim sendo, o juspositivismo condenou os princípios constitucionais a uma ausência de normatividade e a uma irrelevância jurídica.<sup>24</sup>

O culto excessivo às normas positivas e a obsessão pela construção de uma ciência jurídica autônoma permitiram que diversos regimes políticos totalitários utilizassem o pensamento juspositivista para justificar suas práticas. Por conta disso, este pensamento sofreu duras críticas ao longo do século XX, perdendo rapidamente o seu prestígio.

Nesse cenário, ocorre uma revolução na principiologia jurídica, dando início à fase pós-positivista. Como fatores que impulsionaram tal pensamento podemos citar a preocupação crescente com a afirmação de direitos sociais e a percepção de que a lei não seria legítima se não correspondesse à vontade social.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15<sup>a</sup> edição. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 259.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>23</sup> TOVAR, Leonardo Zehuri. O papel dos princípios no ordenamento jurídico. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6824>. Acesso em: 2 set. 2019.

<sup>24</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 263.

<sup>25</sup> TOVAR, *op. cit.*, p. 1.

Esta é a fase que nos encontramos hoje e é a marca das Constituições Sociais promulgadas no Século XX, nas quais as normas programáticas assumiram especial relevância. No âmbito do pós-positivismo, princípios e regras possuem igual força normativa, sendo ambos considerados espécies de norma jurídica.

Consoante Robert Alexy, um dos principais expoentes do pós-positivismo, tanto as regras quanto os princípios podem ser exarados através de mandamentos basilares do que se deseja alcançar, permitir ou proibir. Assim, ambos devem ser considerados normas jurídicas.<sup>26</sup>

Com fulcro no exposto, conclui-se que os princípios jurídicos possuem eficácia normativa e força vinculante. Além disso, eles integram o conceito de norma jurídica ao lado das regras, inexistindo hierarquia entre princípios e regras. Desta maneira, a discussão acerca da força normativa dos princípios remete à problemática relativa à força normativa das normas constitucionais em sentido amplo.

José Afonso da Silva, ao abordar a aplicabilidade das normas constitucionais, preconiza, liminarmente, a inexistência de normas constitucionais destituídas de eficácia. Segundo ele, todas as normas constitucionais produzem algum tipo de efeito jurídico, sendo responsáveis por alterar o sistema normativo anterior e formatar a nova ordem jurídica implantada.<sup>27</sup>

Nessa linha, relativamente à manifestação dos efeitos jurídicos das normas constitucionais, o autor propõe a divisão delas em três categorias, quais sejam: a) normas constitucionais de eficácia plena; b) normas constitucionais de eficácia contida; c) normas constitucionais de eficácia limitada.

Dentro dessa classificação, as normas constitucionais de eficácia plena seriam aquelas aptas a produzirem plenamente seus efeitos no momento de sua entrada em vigor. Já as normas de eficácia contida são aquelas que apesar de produzirem seus efeitos de forma imediata, permitem a limitação de seu alcance, em determinadas circunstâncias. Por último, aparecem as normas constitucionais de eficácia limitada, que se repartem em dois grupos: as normas de legislação e as normas programáticas. No primeiro caso, estão aquelas que o constituinte delegou ao legislador ordinário a tarefa de regulamentar a sua aplicação. Já no segundo caso, temos as normas

---

<sup>26</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Traduzido por Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 87

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 81 e 82.

definidoras dos fins máximos do Estado, que, ao contrário das normas de legislação, não preveem a edição de uma lei para a sua efetivação, mas exigem a adoção de políticas públicas voltadas à satisfação dos fins nela estabelecidos.<sup>28</sup>

Nesse sentido, as normas programáticas traduzem princípios orientadores e vinculantes da atuação dos legisladores e dos governos. A edição de leis e a execução de políticas públicas contrárias ao conjunto de valores e à finalidade apregoada por tais normas não terão validade, devendo ser consideradas inconstitucionais.<sup>29</sup>

Em suma, além de exercerem papel fundamental na orientação das políticas públicas estatais, os princípios constitucionais possuem a capacidade de afastar a instituição e aplicação de elementos contrários ao estado ideal de coisas a ser consagrado.<sup>30</sup>

### 1.3. Previsão Constitucional

O princípio da Solidariedade se encontra positivado no artigo 3, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que inclui entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Tal princípio é traço estruturante das constituições dos Estados Sociais, formadas no contexto das crises resultantes das duas grandes guerras do século XX e marcadas pelo reconhecimento dos direitos sociais, em especial daqueles ligados à regulação do trabalho e à seguridade social.<sup>31</sup> No ordenamento jurídico brasileiro, ele exerce força nuclear na orientação das políticas públicas, além de influenciar institutos de diferentes disciplinas jurídicas.

Em razão da enorme relevância que possui, foi concedido ao aludido princípio o status de cláusula pétrea. A doutrina entende que os princípios fundamentais elencados no Título I da carta magna integram um núcleo intangível, ou seja, impossível de ser modificado por meio do exercício do poder reformador.

A imposição de limitações materiais aos projetos de reforma da constituição fundamenta-se na necessidade de preservar um conjunto de *decisões fundamentais*

---

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 84.

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Marcelo Henrique Matos. Considerações sobre a eficácia das normas constitucionais programáticas. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2433, 28 fev. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14422>. Acesso em: 1 set. 2019.

<sup>30</sup> ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79.

<sup>31</sup> SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. Princípio constitucional da solidariedade. Revista CEJ, Brasília, Ano XX, n. 68, p. 37-46, jan./abr. 2016, p. 39.

tomadas pelo constituinte originário.<sup>32</sup> Nesse sentido, limita-se a atuação dos legisladores infraconstitucionais para evitar a elaboração de reformas demasiadamente amplas ou frontalmente contrárias ao projeto constitucional.

Gilmar Ferreira mendes ressalta ainda, ao discorrer sobre as finalidades das cláusulas pétreas, que essa espécie de limitação ao poder de reforma destina-se não só à preservação da constituição em relação às tentativas de destruí-la, mas também às tentativas de modificar seus projetos essenciais.<sup>33</sup> Dessa forma, objetiva-se fixar metas duradouras, que não fiquem sujeitas a decisões tomadas em contextos políticos específicos.<sup>34</sup>

Os direitos sociais consagrados pela Carta Magna de 1988 também são reconhecidos pela doutrina como Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão, classificação que nos ajuda a compreender o papel exercido por eles no sistema normativo pátrio. A efetivação dessa segunda dimensão de direitos exige do Estado uma atuação positiva, com vistas à superação das desigualdades materiais existentes. Neste sentido, relacionam-se à promoção da justiça social.<sup>35</sup>

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, além de elevar os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais, foi responsável por consagrar os valores de justiça social e da solidariedade social como princípios fundamentais.<sup>36</sup> Mencionados valores refletem a preocupação da Carta Magna de construir uma sociedade menos desigual, capaz de repartir suas riquezas em prol do bem estar coletivo. Nesse cenário, o princípio em destaque consagra-se como uma norma jurídica de caráter programático, ou seja, como uma norma que se preocupa em preservar valores e comprometida com o alcance de determinados fins sociais.<sup>37</sup>

Dentro desta lógica, a constitucionalização do princípio da solidariedade revela ainda o caráter dirigente da atual constituição brasileira, que almeja, através da positivação de normas programáticas, promover uma efetiva transformação da realidade social. Em contraposição à constituição dirigente, temos a figura da

---

<sup>32</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO; Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 132.

<sup>33</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 182.

<sup>34</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>36</sup> GNATA, Noa Piatã Bassfeld. Refundando a Solidariedade Social no Direito Previdenciário. (Dissertação de Mestrado em Direito do Trabalho, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014), p. 51

<sup>37</sup> BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

constituição garantia, que não possui conteúdo social ou econômico, tendo como única função a manutenção do *status quo*.<sup>38</sup>

Sobre o assunto, discorre Gilberto Bercovici:

Se o Estado constitucional democrático não se identifica apenas com o Estado de Direito formal e quer legitimar-se como Estado Social, surge o problema da Constituição dirigente, que passa pela questão da legitimação além dos limites formais do Estado de Direito, baseando-se também na transformação social, na distribuição de renda e na direção pública do processo econômico. A Constituição deixa de ser apenas do Estado, para ser também da sociedade.<sup>39</sup>

Percebe-se que a distinção entre constituição dirigente e constituição garantia também remete à clássica distinção entre Estado Liberal e Estado Social. Os defensores da Constituição Garantia entendem que a lei maior, ao fixar tarefas e definir programas a serem concretizados, acaba engessando o poder político decisional.<sup>40</sup> Para estes, a constituição deveria prever apenas as normas fundamentais de organização política e o Estado deveria interferir minimamente na realidade social, deixando de atuar como agente de políticas públicas e limitando-se a fiscalizar e incentivar a iniciativa privada.<sup>41</sup>

Contudo, em realidade, a constituição dirigente não retira o poder decisório do gestor público, pois ela não estabelece uma linha única de atuação para o alcance dos fins nela previsto. As normas nela positivadas devem ser tidas como bases constitucionais da atuação política, ou seja, a constituição dirigente não assume o lugar da atividade política, mas se torna o seu fundamento material.<sup>42</sup>

À vista do exposto, resta claro que, por meio da fixação de objetivos fundamentais da república, como a construção de uma sociedade solidária, o constituinte pretendeu evitar que as finalidades essenciais do Estado ficassem sujeitas à vontade política conjuntural de cada governo.<sup>43</sup> Assim sendo, o princípio fundamental da solidariedade social funciona como uma bússola capaz de orientar

---

<sup>38</sup> BERCOVIC, Gilberto. A Problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações do caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.36 n. 142 arb./jun. 1999, p. 37.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 42.

permanentemente o sentido das políticas públicas, em sintonia com o sentimento jurídico e constitucional.

#### **1.4. Implicações no Direito Previdenciário**

A previdência social, objeto de estudo do direito previdenciário, integra, juntamente com a saúde e a assistência, o amplo sistema de seguridade social que, nos termos do artigo 194 da constituição federal, consiste no conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social.

Deste modo, entende-se que o princípio da solidariedade social influencia todo o sistema da seguridade, se fazendo presente, em especial, nos artigos 194, parágrafo único, incisos I ao IV, e 195, da carta maior, que assim dispõem:

Art. 194 – [...]

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

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

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

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

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

[...]

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...]<sup>44</sup>

O artigo 194 apresenta um extenso rol de princípios orientadores do sistema securitário, que possuem aplicabilidade direta no regime de previdenciário e apontam no sentido da construção de uma sociedade solidária. O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento revela a intenção do legislador de projetar um sistema de seguridade o mais amplo e democrático possível. Como exemplo de sua aplicação no âmbito do direito previdenciário, tem-se a figura do segurado facultativo, que

---

<sup>44</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2019.

mesmo não exercendo atividade remunerada pode se filiar ao regime geral de previdência social.

Os princípios extraídos dos incisos II e III, objetivam alcançar, dentro das limitações econômicas existentes, o maior grau de equidade possível. Deve-se a estes princípios, o estabelecimento de critérios contributivos diferenciados e de requisitos distintos para a concessão de benefícios, como no caso da redução de tempo de serviço para a aposentadoria, quando o trabalho exigir a exposição a agentes nocivos.

Já o inciso IV, demonstra a preocupação sistema em preservar o poder aquisitivo das prestações. Por seu turno, o artigo 195 prevê a participação de toda a sociedade no financiamento do sistema de seguridade, inclusive de forma indireta. Nesse contexto, destacam-se as contribuições imposta por lei às empresas e as contribuições incidentes sob espetáculos esportivos realizados por equipes de futebol profissional. Tais contribuições, incidentes sobre o total da remuneração paga aos empregados, no caso das empresas, e sobre a renda auferida no espetáculo, no segundo caso, não possuem um retorno direto.<sup>45</sup> Ao contrário dos beneficiários, que contribuem com o propósito de serem retribuídos no futuro, mencionadas entidades são obrigadas a contribuir porque há um consenso de que todos os atores sociais devem compartilhar os riscos sociais.<sup>46</sup>

Aludidos objetivos e modelo de financiamento revelam o caráter amplamente democrático e solidário da previdência social brasileira, pensada para atender, da melhor forma possível, todos os beneficiários e dependentes que se encontrem em situação de risco social, constituindo corolários diretos do princípio fundamental da solidariedade social, estampado no artigo 3, inciso I, da lei maior.

Fixadas tais premissas, vale acrescentar a doutrina difundida por Wladimir Martinez, para quem a solidariedade se sobrepõe aos demais princípios, funcionando como sustentáculo do sistema securitário e pressuposto de sua existência.<sup>47</sup>

Em sentido parecido, se posicionam Carlos Alberto e João Batista Lazzari, ao concederem à solidariedade social o status de princípio fundamental do direito previdenciário.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. Princípios de Direito Previdenciário. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2015, p. 76.

<sup>46</sup> *Ibid. loc. cit.*

<sup>47</sup> *Ibid. loc. cit.*

<sup>48</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 20ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 44.

Por último, a adoção de um regime contributivo de repartição de receitas, que será detalhado no próximo capítulo, é mencionado por muitos como o mais importante fruto do princípio constitucional da solidariedade. Nesse regime contributivo, as contribuições são direcionadas a uma conta única, utilizada para o pagamento das prestações previdenciárias. Não há, necessariamente, uma proporção direta entre a contribuição realizada e o benefício percebido. É por conta desse método que pessoas recém filiadas ao seguro social podem fazer jus ao recebimento de alguns benefícios previdenciários, quando verificada a ocorrência do seu respectivo fato gerador, independentemente da quantia recolhida por elas.

A ideia central deste modelo de gestão de recursos coincide com o fundamento ético do princípio da solidariedade, que propõe a socialização dos riscos e a compensação das vantagens e desvantagens entre as classes.<sup>49</sup> Isto posto, constata-se que as características mais elementares do sistema previdenciário brasileiro estão intimamente relacionadas à positivação do princípio da solidariedade social.

---

<sup>49</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 3<sup>a</sup> edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 40.

## **2. Regimes de Financiamento da Previdência Social**

A manutenção da extensa rede de Previdência Social exige um equilíbrio entre as receitas arrecadas pelo caixa previdenciário e os valores pagos a título de benefícios. Manter este equilíbrio é uma tarefa complexa e exige esforços contínuos.

No que tange à origem dos recursos destinados ao custeio do seguro social, é possível classificá-lo como contributivo e não contributivo. Nos sistemas previdenciários contributivos, os recursos destinados ao financiamento do seguro social são obtidos por meio de contribuições tributárias específicas, distintas dos demais tributos e dirigidas a pessoas determinadas, sejam elas seguradas ou não. Por sua vez, nos sistemas não contributivos, as receitas se originam dos tributos em geral, tornando impossível a identificação dos contribuintes.<sup>50</sup> O sistema contributivo é adotado expressamente pela constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 201.

Dentre os sistemas contributivos, há outra classificação importante e foco do presente capítulo. Trata-se da distinção entre o modelo de repartição de receitas e o modelo de capitalização de recursos, que diz respeito ao modo com que são manuseados os recursos obtidos.<sup>51</sup> Neste capítulo, serão apresentadas as principais características de cada um dos modelos e analisados exemplos concretos de sua implantação.

### **2.1. Regime de Repartição de Receitas**

O regime de repartição de receitas é adotado pela maioria dos sistemas públicos de previdência social do mundo. Este regime surge na Inglaterra em 1946, no contexto de expansão dos direitos sociais e de consagração do Estado de Bem-Estar Social.

O Brasil adota esse sistema tanto no regime geral de previdência social, como nos regimes próprios de previdência, destinados a algumas categorias de servidores públicos.

---

<sup>50</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 20<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 50.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 51.

### 2.1.1. Características gerais do Regime

No regime de repartição, também conhecido como modelo solidário de gestão de recursos, os benefícios pagos aos segurados são financiados pelos ingressos correntes, ou seja, pelas contribuições dos trabalhadores ativos.

Neste sistema, há uma conta única para a qual são vertidas todas as contribuições previdenciárias e de onde são extraídos os recursos para o pagamento dos benefícios. Em uma espécie de “pacto entre gerações”, as contribuições dos trabalhadores em atividade são utilizadas para o pagamento das aposentadorias e demais benefícios securitários aos inativos. Ao discorrer sobre as características do Regime Geral de Previdência Social brasileiro, organizado sob o regime de repartição, contribui Frederico Amado: “O RGPS é um pacto político e social intra e intergeracional, haja vista que os inativos são sustentados pelos ativos na atualidade que, no futuro, serão mantidos pelas próximas gerações de trabalhadores.”<sup>52</sup>

A ideia por trás desse modelo de gestão de recursos reside na socialização dos riscos entre os integrantes do sistema securitário. Ademais, a existência de um fundo único constituído por recursos de fontes diversas contribui para a promoção de uma melhor distribuição de renda, pois permite que pessoas com menor capacidade contributiva ou que tenham realizado menor volume de contribuições, recebam níveis razoáveis de benefícios. Isto é, inexiste dentro de um regime de repartição uma correlação direta entre o montante contribuído e os valores pagos a título de benefícios. Sobre o tema, lecionam Carlos Alberto P. Castro e João Batista Lazzari:

Isto significa que há segurados que contribuem mais do que irão receber à guisa de benefícios, e outros que terão situação inversa. Exemplificando, tenha-se um segurado que trabalhe durante trinta e cinco anos, contribuindo para algum regime previdenciário, e outro, ainda jovem, que trabalhe e contribua há apenas um mês; se ambos vierem a sofrer acidente que lhes retire permanentemente a capacidade laborativa, terão direito à aposentadoria por invalidez pelo resto de suas vidas. O primeiro talvez não venha a receber tudo o que contribuiu; o segundo certamente receberá mais do que recolheu aos cofres da Previdência.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> AMADO, Frederico. Curso de Direito e Processo Previdenciário. 9<sup>a</sup> edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 237.

<sup>53</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 20<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 90.

Outra grande vantagem do modelo de repartição é que a proteção ao indivíduo se inicia desde o momento em que ele se filia ao sistema. Se um segurado, em seu primeiro dia de trabalho, sofrer um acidente e se tornar inválido, mesmo que ainda não tenha vertido contribuições para o sistema, fará jus ao recebimento de benefício por incapacidade.

Todas essas vantagens, no entanto, convivem com as dificuldades relacionadas a fatores como a maior longevidade da população, a menor taxa de natalidade e o aumento do emprego informal. Essas variáveis impactam diretamente na relação entre ativos e inativos e conseqüentemente nas finanças do sistema securitário. Por conta disso, há uma necessidade constante de realizar ajustes no sistema de repartição, sendo essa uma das maiores desvantagens apresentadas por este modelo.

### **2.1.2. Experiências Históricas e Análises Críticas**

O modelo de repartição surge na Inglaterra, pós-Segunda Guerra Mundial, impulsionado por uma política de intervenção estatal na economia, com o intuito de redistribuir de forma mais justa a renda nacional. Sobre esse momento histórico, Carlos Alberto P. Castro e João Batista Lazzari apontam que os planos de previdência social, até então, seguiam o sistema bismarckiano, também conhecido como de capitalização. Neste modelo verificava-se uma espécie de poupança compulsória, para a qual apenas os empregadores e os trabalhadores empregados contribuía, sendo somente a estes destinada a proteção social. Assim, em que pese a presença do Estado na gestão desse seguro, não existia o aspecto da solidariedade social, já que a oportunidade de fazer parte do seguro, seja como contribuintes ou como beneficiários, não era fornecida a todos os cidadãos.<sup>54</sup>

O desenvolvimento desse sistema de gestão de recursos é atribuído a William Herry Beveridge, economista inglês responsável por estudar e remodelar os sistemas previdenciários do país, em 1942.<sup>55</sup> Implantado efetivamente em 1946, o modelo beveridgiano ou de repartição estabeleceu a criação de um fundo único para o qual deveriam ser direcionadas todas as contribuições relativas ao seguro social, tendo sido responsável por unificar os seguros existentes e criar uma ampla rede securitária.

---

<sup>54</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 20ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 35.

<sup>55</sup> *Ibid.*, loc. cit.

Nos anos subsequentes, a promoção dos direitos sociais atingiu seu ápice e a previdência social adquiriu status de direito fundamental, especialmente após a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que elenca uma série de direitos relacionados ao trabalho e à seguridade social. Nesse contexto, aliado à consagração do Estado de Bem-Estar Social, o modelo de repartição de receitas se expandiu e passou a ser adotado por diversos países.

As experiências de implantação desse modelo de gestão de recursos revelaram a dificuldade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema. Fatores como o aumento da expectativa de vida, a redução da taxa de natalidade e resultados negativos da economia, periodicamente, forçam os governos a realizarem ajustes. Tais ajustes são efetuados por meio de reformas paramétricas, que alteram questões relevantes, mas não modificam a estrutura principal do sistema, ou seja, preservam características como a natureza pública, o mutualismo e o regime de repartição.<sup>56</sup>

Este representa um dos maiores desafios do sistema de repartição, que precisa expandir sua cobertura para abarcar o maior número de pessoas e, ao mesmo tempo, precisa equilibrar a relação entre as despesas realizadas e os valores arrecadados.<sup>57</sup>

Na prática, as reformas paramétricas seguem algumas tendências comuns, como o aumento da idade mínima para a aposentadoria, o aumento do tempo de contribuição para o gozo de benefícios e a extinção das aposentadorias por tempo de contribuição ou redução dos valores pagos por elas.

Na Alemanha, nação pioneira na criação de um sistema de previdência social, diversas reformas já foram implementadas. Uma das mais significativas foi o aumento da idade mínima para a aposentadoria, de 65 para 67 anos. Com o intuito de facilitar as regras de transição, este aumento foi estabelecido gradualmente e a idade mínima somente passará a ser de 67 anos em 2029.<sup>58</sup> Vale destacar que a expectativa de vida no referido país, segundo dados da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é, em média, de 81 anos.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> FAZIO, Luciano. A Capitalização e o Regime Geral de Previdência Social: Elementos de Análise, p.6. Disponível em: <http://www.diap.org.br/images/stories/fazio-previdencia-capitalizada.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019, p. 6.

<sup>57</sup> AMADO, Frederico. Curso de Direito e Processo Previdenciário. 9ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 1446.

<sup>58</sup> BLUME, Bruno André. "5 países que fizeram reforma da previdência". 2017. Disponível em: <https://politize.jusbrasil.com.br/artigos/424483717/5-paises-que-fizeram-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 05 nov. 2019.

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/germany-pt/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

A França, que possui um sistema previdenciário amplo, fortemente solidário e bastante preocupado com a redistribuição, também implementou reformas recentes, como a que elevou a idade mínima para aposentadoria de 60 para 62 anos, em 2010, e a que resultou no aumento da idade para a fruição da aposentadoria integral, de 65 para 67 anos.<sup>60</sup> A expectativa média de vida no referido país é de 82 anos.<sup>61</sup>

No Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas alterações já foram realizadas no sistema previdenciário, com o intuito de readequar a relação entre receitas e despesas, seja por meio de leis ou de Emendas Constitucionais. Dentre as mudanças mais relevantes e polêmicas estão a restrição do acesso aos benefícios do salário-família e do auxílio-reclusão, que após a promulgação da E.C. n. 20 passaram a ser devidos apenas aos dependentes dos segurados de baixa renda; a criação do “fator previdenciário”, feita pela Lei n. 9.876 de 1999, que teve como escopo reduzir o valor dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição para aquelas pessoas com idades muito baixas e o fim da aposentadoria com proventos integrais para os servidores públicos, estabelecido pela E.C. n. 41 de dezembro de 2003.

Não obstante os desafios enfrentados para a manutenção do equilíbrio econômico do sistema, estudos realizados pelo Ministério da Previdência Social revelam a importância do modelo previdenciário brasileiro para a redução da pobreza no país. Segundo o informe de previdência social publicado em 2008, os benefícios pagos pela previdência são responsáveis por livrar cerca de 21,9 milhões de indivíduos da pobreza e as transferências de recursos promovidas pelo seguro social produzem significativos impactos na redução da desigualdade de renda, em especial entre as pessoas com idade superior a 55 anos.<sup>62</sup> Segundo o mencionado informe, a diminuição da pobreza com o aumento da idade é expressiva, chegando a um limite menor que 10% para as pessoas com 70 anos ou mais. Ainda de acordo com o estudo, se as transferências previdenciárias não existissem, a taxa de pobreza nessa faixa

---

<sup>60</sup> BLUME, Bruno André. “5 países que fizeram reforma da previdência”. 2017. Disponível em: <https://politize.jusbrasil.com.br/artigos/424483717/5-paises-que-fizeram-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 05 nov. 2019.

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/france-pt/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>62</sup> Informe de Previdência Social. “Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza”. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/publicacoes/informes-de-previdencia-social>. Acesso em: 05 nov. 2019, p. 5.

etária seria muito maior, chegando aos 70% para aqueles de idade superior a 70 anos.

63

Dentro desse cenário, apesar do desgaste político e das repercussões populares negativas decorrentes da propositura periódica de reformas destinadas a assegurar a saúde do sistema, entidades internacionais como a Organização Internacional do Trabalho e a Associação Internacional de Seguridade Social mantêm firme sua aversão à realização de reformas estruturais. É natural que os sistemas previdenciários, ao longo do tempo, passem a exigir mais recursos para sua manutenção,<sup>64</sup> sendo assim, incumbe às entidades responsáveis e aos governos promoverem estudos para identificar os novos desafios impostos e incentivar a adoção de medidas necessárias para garantir a sustentabilidade dos regimes previdenciários.

## **2.2. Regime de Capitalização de Recursos**

O regime de capitalização adota uma lógica bastante distinta daquela utilizada pelo regime de repartição de receitas, especialmente no tocante à solidariedade entre os contribuintes.

No Brasil, a capitalização é adotada pelos regimes complementares e voluntários de previdência social. Entretanto, nos últimos anos, se acentuaram as discussões sobre a realização de reformas estruturais da previdência social brasileira, com o objetivo de implantar a capitalização para o regime geral e para os regimes próprios de previdência.

### **2.2.1. Características Gerais do Regime**

Diferentemente do sistema de repartição no qual os benefícios previdenciários pagos são financiados pelas despesas correntes, na capitalização os benefícios são pré-financiados ao longo da vida laboral do indivíduo. Nesse modelo, os recursos recolhidos são aplicados em investimentos financeiros tanto na fase de constituição de reserva quanto na fase de concessão dos benefícios.

---

<sup>63</sup> Informe de Previdência Social. “Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza”. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/publicacoes/informes-de-previdencia-social>. Acesso em: 05 nov. 2019, p. 70.

<sup>64</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Ginebra, 2019, p. 6.

Como bem explica Luciano Fazio, em relação à realização de despesas, as previdências capitalizadas podem ser organizadas em dois modelos, o de contribuição definida e o de benefício definido.<sup>65</sup>

No modelo de contribuição definida, que se baseia em contas individuais, o valor do benefício não é previamente conhecido e dependerá do montante final acumulado, considerando os valores arrecadados e a sua rentabilidade no período.

O modelo de benefício definido, por sua vez, emprega uma lógica dista. Nele adota-se uma conta coletiva e os valores dos benefícios são previamente fixados. Todos os segurados contribuem para a mesma conta coletiva, destinada à cobertura dos riscos abrangidos pelo seguro. O valor das contribuições varia em função de diversos fatores como a expectativa de sobrevivência dos pensionistas, o número de beneficiários, a rentabilidade das aplicações financeiras, dentre outros.

Percebe-se no modelo de contas individuais uma lógica egoística, segundo a qual cada segurado é responsável pela constituição de sua própria reserva financeira e arca sozinho com os riscos relacionados à gestão dos recursos. Se, por exemplo, o segurado viver muito mais tempo do que havia sido projetado pelo seguro no momento de concessão da aposentadoria é possível que sua reserva financeira se esgote antes que ele venha a falecer.

Lado outro, o segundo modelo apresenta caráter solidário, compartilhando entre os segurados os riscos do seguro. Tomando emprestado o excelente exemplo fornecido por Luciano Fazio, no modelo de benefício definido, se a expectativa de sobrevivência dos segurados aumentar ou se o rendimento das aplicações for inferior ao projetado, haverá necessidade de majorar o valor das contribuições, sendo tal ônus compartilhado por todos os participantes do sistema securitário.<sup>66</sup>

Aspecto comum a ambos os modelos e que particulariza a previdência capitalizada é a necessidade de pré-financiamento dos benefícios. Ao contrário do que ocorre no sistema de repartição, no qual os trabalhadores da ativa financiam os benefícios pagos aos inativos, na capitalização rompe-se com o “pacto de gerações”. Nela, cada indivíduo ou grupo de indivíduos é responsável por construir, ao longo de suas vidas laborais, uma reserva financeira que futuramente será utilizada para o

---

<sup>65</sup> FAZIO, Luciano. A Capitalização e o Regime Geral de Previdência Social: Elementos de Análise, p.8. Disponível em: <http://www.diap.org.br/images/stories/fazio-previdencia-capitalizada.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019, p. 9.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 10.

suprimento dos riscos sociais. Nesse sentido, a implantação de um regime de capitalização envolve um grande desafio: a formação de uma reserva garantidora para o pagamento dos benefícios. Conforme aponta Luciano Fazio, para o pagamento de benefícios de aposentadoria por idade, por exemplo, é necessário um período contributivo aproximado de trinta a quarenta anos.<sup>67</sup> Exatamente por conta disso, a transição de um sistema previdenciário de repartição para um sistema capitalizado envolve um altíssimo custo de transição. Como as contribuições dos trabalhadores da ativa passam a ser direcionadas à constituição de reservas para o pagamento dos seus próprios benefícios, é necessário que existam recursos suficientes em caixa para o pagamento dos benefícios aos atuais inativos.

### **2.2.2. Experiências Históricas e Análises Críticas**

Tradicionalmente, desde o surgimento e expansão do modelo beveridgiano, o regime de capitalização de recursos esteve ligado às previdências complementares e voluntárias, em especial, àquelas de caráter privado.

Sistematizando o seguro social em pilares, constata-se que, na maioria dos países, a capitalização se ocupa do segundo e do terceiro pilar previdenciário, em harmonia com o que propõe a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Importa detalhar cada um dos pilares:<sup>68</sup>

0) No pilar zero se encontra o piso de proteção social universal, de caráter não contributivo. Tem como escopo a criação de um sistema de proteção social mínimo para aquelas pessoas que não possuam condição de viver dignamente. No Brasil, incumbe à assistência social a gestão desse pilar cujo exemplo mais marcante é a previsão do benefício de prestação continuada (BPC), devido a idosos e pessoas com deficiência que não possuem condição de prover o seu próprio sustento nem de tê-lo provido por sua família.<sup>69</sup>

1) No primeiro pilar surgem os seguros sociais, sistemas previdenciários obrigatórios, organizados sob o regime de repartição, custeado por trabalhadores e

---

<sup>67</sup> FAZIO, Luciano. A Capitalização e o Regime Geral de Previdência Social: Elementos de Análise, p.11. Disponível em: <http://www.diap.org.br/images/stories/fazio-previdencia-capitalizada.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019, p. 12.

<sup>68</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Ginebra, 2019, p. 17.

<sup>69</sup> BRASIL. Lei nº 8742/93, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 02 nov. 2019.

empregadores. Deve abranger o maior número de pessoas possível e fornecer níveis de benefícios capazes de garantir a manutenção da qualidade de vida do segurando. No Brasil, esse pilar é ocupado pelo regime geral de previdência social, voltado para as pessoas em geral, e pelos regimes próprios de previdência social, destinados a algumas categorias de servidores públicos.

2) Já o segundo pilar abrange os sistemas previdenciários complementares, que em geral são de caráter privado e que podem ser organizados sob o regime de capitalização individual ou coletiva. Seu objetivo é complementar os valores pagos pelo primeiro pilar. No Brasil, é exemplo desse pilar previdenciário o Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-jud).

3) Por fim, o terceiro pilar, que também possui caráter complementar, compreende regimes previdenciários privados destinados a elevar o valor da aposentadoria em níveis que os pilares anteriores não seriam capazes de fazer. Em geral são administrados por entidades financeiras de caráter privado, a exemplo dos bancos, e organizadas sob regime de capitalização individual.

Entretanto, em sentido contrário às orientações da OIT, durante as décadas de 80 e 90 do século passado, diversos países decidiram privatizar seus sistemas públicos de pensões, fazendo a previdência capitalizada ocupar o primeiro pilar securitário, ou seja, o pilar do seguro social. Entre 1981 e 2014, 30 (trinta) países procederam à privatização. Dentre esses, 14 (quatorze) pertenciam à América Latina.<sup>70</sup>

Sob forte influência dos ideais liberais e com o auxílio de economistas formados pela Universidade de Chicago, o Chile foi o primeiro país a privatizar totalmente seu sistema público de previdência social, em 1981. A reforma foi realizada durante o regime ditatorial de Pinochet sem discussões democráticas e sem participação popular. Naquele momento, a privatização e capitalização do sistema de pensões eram apresentadas por diversos representantes do mercado financeiro como a solução para o baixo crescimento econômico do país. Os defensores da privatização diziam que por meio dela seria possível equilibrar as contas públicas, reduzir a carga tributária e atrair investimentos.

---

<sup>70</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Ginebra, 2019, p. 1.

Nesse contexto, a administração do seguro social obrigatório chileno foi transferida para administradoras de fundo de pensão (AFPs), entidades previdenciárias privadas, organizadas sob o modelo de contas individuais e contribuição definida. Também foram eliminadas as contribuições patronais, a despeito de os empregadores terem sido obrigados a fornecer um aumento de 11 por cento aos trabalhadores.<sup>71</sup> Interessante notar que apenas uma categoria foi deixada de fora dessa reforma, a dos militares. Estes, continuaram vinculados a sistemas previdenciários públicos, ordenados sob o regime de repartição.

Nos anos seguintes, diversos países, inspirados no modelo chileno, também privatizaram, total ou parcialmente, seus sistemas de pensões, a exemplo de Uruguai, Argentina, Venezuela, Peru, dentre outros. A adoção do sistema de capitalização e a privatização do sistema previdenciário, nesse período, foi incentivada por importantes organismos financeiros internacionais.

O informe publicado em 1994 pelo Banco Mundial, intitulado “*Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*”, comprova essa realidade.<sup>72</sup> Nele é defendida a tese de que os sistemas públicos de pensão estariam se tornando insustentáveis e de que a melhor solução para enfrentar essa crise seria a transição para sistemas capitalizados, administrados pelo setor privado. Nesse período, o Banco Mundial passou a ser considerado uma referência nos estudos relativos à privatização da previdência, utilizando o caso chileno como paradigma mundial.<sup>73</sup>

Ocorre que, na prática, a privatização e a adoção do sistema de capitalização se mostraram inviáveis e a maioria dos países que adotaram o modelo de previdência capitalizada decidiram reverter este processo, tornando novamente público os sistemas de pensões e organizando-os em regime de repartição. Ao todo, até o ano de 2018, 18(dezoito) países haviam re-reformado suas previdências, abandonando o regime de capitalização<sup>74</sup> e retornando ao modelo de repartição, a exemplo da Argentina que, no ano de 2008, conseguiu eliminar o regime de capitalização e reimplantar um regime previdenciário público de repartição. Ademais, os países que

---

<sup>71</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Ginebra, 2019, p. 2.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>73</sup> LOUREIRO, Maria Rita. *Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile*. Lua Nova: 2017, p. 200

<sup>74</sup> Organização Internacional do Trabalho, *op. cit.*, p. 1

optaram por manter o sistema de capitalização foram obrigados a realizar reformas para ampliar o caráter solidário deste.<sup>75</sup>

No Chile, em razão dos baixíssimos níveis de benefícios pagos pelas AFPs e da forte pressão popular, diversas alterações foram implementadas. Em 2008, durante o primeiro governo de Michelle Bachelet, foi instituída a Pensão Básica Solidária e Contribuição Previdenciária Solidária. A Pensão Básica Solidária consiste em um benefício destinado aos idosos e aos inválidos, que não contribuíram para o sistema e que não possuem condição de prover o próprio sustento. Já a Contribuição Previdenciária Solidária ou Aporte Previsional Solidário é uma espécie de complementação do valor das aposentadorias e pensões por invalidez pagas pelas AFPs.

Contudo, apesar de positivas, tais alterações não foram capazes de combater de forma eficaz os problemas sociais gerados pelo fracasso do sistema capitalizado de pensões. Dados divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento social e familiar do Chile apontam que, em 2017, 22,1% da população do país com 60 anos ou mais vivia em situação de pobreza multidimensional,<sup>76</sup> ou seja, sem acesso a direitos básicos e sem acesso a renda mínima para uma vida digna. Outro dado alarmante é a taxa de suicídios entre os idosos. No ano de 2016, enquanto a taxa de suicídio entre a população em geral foi de 10,2 a cada 100 mil habitantes, na faixa etária de 60 a 64 anos essa taxa foi de 12,0 e entre a população com 80 anos ou mais, alcançou 16,2.<sup>77</sup>

O desastre social que representou a privatização do sistema previdenciário chileno é uma das principais causas das ondas de protestos populares que atingiram o país neste ano. As revoltas, que se iniciaram após o aumento das tarifas de metrô em 30 pesos, assumiram pautas diversas e angariaram forte adesão popular. Dentre as pautas, está reivindicação de que seja realizada uma nova reforma previdenciária para voltar ao regime de repartição simples, em razão da insatisfação geral com os baixos valores pagos pelas administradoras privadas dos fundos de pensão.

---

<sup>75</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Ginebra, 2019, p. 1.

<sup>76</sup> OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 35, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2019000600301](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301). Acesso em: 20 out. 2019, p.4.

<sup>77</sup> *Ibid. loc. cit.*

Em um mês de protestos, foram registradas 23 mortes e 217 pessoas feridas nos olhos por disparos efetuados pelas forças de segurança do país.<sup>78</sup> Dentre as medidas anunciadas pelo presidente Sebastián Piñera, para tentar conter as insatisfações populares, está o aumento em 20% do valor mínimo das pensões e o advento de uma espécie de renda complementar mensal paga pelo governo aos trabalhadores com renda mensal inferior a 350 mil pesos.<sup>79</sup>

As experiências de privatização da previdência demonstram que as expectativas criadas sobre o modelo de capitalização não se concretizaram. Apresentada como a solução para enfrentar o envelhecimento populacional, garantir o equilíbrio do sistema previdenciário e impulsionar o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, a capitalização produziu consequências inesperadas.

O estudo “La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina”, publicado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2019, analisa o fenômeno de privatização e capitalização da previdência social entre os anos de 1981 e 2014 e aponta uma série de consequências negativas desse processo, verificadas em quase a totalidade dos países analisados.

Houve uma redução da taxa de cobertura previdenciária, ou seja, o número de pessoas vinculadas ao sistema securitário diminuiu.<sup>80</sup> Contrariando os argumentos daqueles que defendiam a adoção de contas individuais, para os quais a maior rentabilidade atrairia mais pessoas para o sistema, constatou-se uma diminuição ou ao menos um congelamento do número de filiados ao regime previdenciário nos países que capitalizaram suas previdências;<sup>81</sup>

Os níveis dos benefícios diminuiriam para valores muito inferiores aos considerados ideais pela OIT, acarretando um aumento da pobreza entre as pessoas de idade mais avançada.<sup>82</sup> Na Bolívia, o valor médio das aposentadorias ficou abaixo de 20 por cento do salário médio ganhado durante a vida.<sup>83</sup> No Chile esse valor é

---

<sup>78</sup> Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/18/internacional/1574045707\\_106027.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/18/internacional/1574045707_106027.html). Acesso em: 15 nov. 2019

<sup>79</sup> Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/10/23/interna\\_internacional,1095105/pinera-anuncia-aumento-de-pensoes-e-reducao-de-impostos-para-conter-pr.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/10/23/interna_internacional,1095105/pinera-anuncia-aumento-de-pensoes-e-reducao-de-impostos-para-conter-pr.shtml). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>80</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Ginebra, 2019, p. 8.

<sup>81</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 9.

ainda menor, correspondendo a 15 por cento da média salarial.<sup>84</sup> Tais resultados denunciam a inexatidão das previsões feitas pelos partidários da capitalização, segundo os quais a aplicação das economias individuais no mercado financeiro seria capaz de garantir aos segurados níveis de benefícios maiores.

Os custos de transição, por sua vez, superaram as expectativas dos economistas e geraram grande pressão fiscal.<sup>85</sup> Este provavelmente seja um dos problemas mais graves e comuns enfrentado pelos países que substituíram o sistema de repartição por um modelo capitalizado. Como as contribuições dos segurados ativos passaram a ser direcionadas às novas contas individuais, os governos precisaram assumir, com recursos próprios, o pagamento dos benefícios devidos àquelas pessoas vinculadas ao anterior regime de repartição. Apesar de previsível, os cálculos desse custo de transição não foram realizados com precisão ou foram feitos com demasiado otimismo.<sup>86</sup> Na Bolívia, os custos reais de transição foram 2,5 vezes maiores que os projetados inicialmente.<sup>87</sup> Na Argentina, estes custos foram 18 vezes maiores que a estimativa inicial, chegando a representar 3,6% do PIB.<sup>88</sup> No Chile, mesmo 30 anos após a reforma, em 2010, estes custos representaram 4,7% do PIB.

O aumento da desigualdade social e de gênero foi outro problema apontado pelo estudo da OIT.<sup>89</sup> Ao contrário do regime de repartição, que se preocupa com a redistribuição de renda, a capitalização individual reduz significativamente os mecanismos solidários. Resultado disso foi a redução dos níveis de pensões, em especial para as pessoas de baixa renda ou incapacitadas para o trabalho, ainda que temporariamente.<sup>90</sup> Nesse contexto, as desigualdades sociais se aprofundaram e a desigualdade de gênero se acentuou. Em geral as mulheres possuem uma vida laboral mais curta, interrompida por eventos como a maternidade, e percebem salários inferiores aos dos homens<sup>91</sup>. Com a capitalização os elementos de solidariedade que garantem uma equidade entre homens e mulheres deixam de existir. Como exemplo desse tipo de elemento, podemos citar a contagem do tempo de gozo do salário

---

<sup>84</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Ginebra, 2019, p. 9.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>87</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>88</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>89</sup> *Ibid.*, p.26.

<sup>90</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>91</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

maternidade para fins de tempo de contribuição, que ocorre na Previdência Social brasileira. Em um sistema capitalizado, no qual cada indivíduo deve contribuir para a construção de sua própria reserva financeira, a previsão de institutos como esse não é factível. Com efeito, as consequências negativas da privatização para as mulheres são ainda mais graves. Na Bolívia, a reforma produziu uma sensível diminuição da proporção de mulheres que recebem aposentadorias contributivas, passando de 23,7 por cento em 1995 a 12,8 por cento em 2007.<sup>92</sup> Ademais, o valor médio das aposentadorias das mulheres se mostra muito inferior às aposentadorias pagas aos homens.<sup>93</sup>

Aliado a todos esses resultados negativos, os altíssimos custos administrativos agravaram a crise das previdências privatizadas. A princípio, imaginava-se que a maior competência das administradoras privadas faria com que fossem reduzidos os custos administrativos para a manutenção do sistema previdenciário.<sup>94</sup> Contudo, em realidade, a previdência capitalizada lida com alguns custos que não estão presentes no sistema público de repartição, a exemplo dos valores destinados à realização de auditorias, aos gastos de mercado, aos gastos jurídicos, dentre outros.<sup>95</sup> Consequência direta disso é a redução dos rendimentos reais e, em última análise, do próprio nível dos benefícios.<sup>96</sup>

Em suma, os frutos da implementação do sistema de capitalização demonstram que os partidários deste modelo de gestão de recursos desconsideraram os riscos do mercado financeiro e não foram capazes de contabilizar corretamente os custos de transição. Os resultados desastrosos fizeram a maioria dos países que haviam privatizado o sistema de pensões torná-los novamente públicos e organizados sob regime de repartição. O próprio Banco Mundial alterou sua orientação e, desde os anos 2000, deixou de apoiar e de conceder empréstimos a projetos dessa natureza.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Ginebra, 2019, p. 12.

<sup>93</sup> *Ibid.*, *loc.cit.*

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>95</sup> *Ibid.*, *loc.cit.*

<sup>96</sup> *Ibid.*, *loc.cit.*

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 6.

### **2.2.2.1. A PEC 06/2019 e A Capitalização da Previdência Social Brasileira**

Em que pese essa mudança de paradigma relativamente à capitalização do pilar previdenciário obrigatório, foi apresentado, neste ano, no Brasil, pelo Poder Executivo Federal, um projeto de emenda à constituição propondo a implantação de um novo regime de previdência capitalizado.

A PEC 06/2019, apresentada em 20 de fevereiro de 2019, prevê, além de uma série de reformas paramétricas, a realização de uma reforma estrutural para a implantação de um novo regime previdenciário, financiado pelo sistema de capitalização.

O idealizador da proposta foi o atual ministro da economia Paulo Roberto Nunes Guedes, mestre e doutor em economia pela Universidade de Chicago, a mesma Universidade que exportou o grupo de economistas responsáveis pela realização da reforma previdenciária chilena, em 1981.

A PEC aponta o sistema de repartição como desequilibrado e insustentável. Em sua exposição de motivos, defende que a criação de um pilar capitalizado, obrigatório para aqueles que aderirem, é a melhor forma de trazer equilíbrio e igualdade para o sistema previdenciário.

O novo regime seria destinado às futuras gerações, sendo facultado aos novos filiados a escolha entre o atual regime de repartição e o de capitalização. A organização desse novo sistema se daria na modalidade de contas individuais e benefício definido. Dessa forma, cada indivíduo seria responsável pela constituição de sua própria reserva financeira e o valor final dos seus benefícios estaria diretamente relacionado ao montante final acumulado. Não existiria, como ocorre hoje, uma fixação prévia do valor dos benefícios. Ademais, a sua gestão seria delegada a entidades públicas e privadas, ou seja, haveria uma descentralização dos serviços hoje prestados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e uma privatização, ao menos parcial, do sistema. Outrossim, a contribuição patronal não seria obrigatória, ficando a cargo de uma Lei Complementar a decisão a respeito de sua instituição ou não.

Traçado este panorama geral do projeto de emenda no que tange à capitalização da previdência social, incumbe destacar a dificuldade de se obter uma maior certeza sobre aspectos da “nova previdência”<sup>98</sup>. O texto apresenta redação

---

<sup>98</sup> Termo utilizado na apresentação do pilar capitalizado pela PEC 06/2019.

genérica e constitui, praticamente, um cheque em branco para o legislador infraconstitucional. Questões previdenciárias sensíveis são retiradas da Constituição, ficando à cargo de Lei Complementar a sua regulamentação. Disso decorre uma enorme insegurança jurídica.

A PEC não prevê as alíquotas de contribuição para os segurados nem decide sobre a existência ou não de contribuições patronais. Nesse sentido, permite que o legislador infraconstitucional faça alterações com mais facilidade em relação a estas questões.

Ademais, o texto apresentado também não discorre sobre as entidades responsáveis pelo gerenciamento do novo regime capitalizado, afirmando apenas que poderão ser entidades de natureza pública ou privada. O argumento utilizado pelos que defendem a possibilidade de administradoras privadas gerirem os fundos de pensões obrigatórias é o de que, dessa forma, haveria mais concorrência e, conseqüentemente, melhores condições para os filiados. Na prática, o que deve se verificar é um monopólio de poucos grupos financeiros na gestão dos fundos de pensões, assim como ocorreu nos países que decidiram privatizar seus sistemas previdenciários.

Conforme demonstra o estudo publicado pela OIT, mencionado anteriormente, ao iniciar o processo de privatização, é comum surgirem inúmeras administradoras privadas dos fundos de pensão, contudo, com o passar do tempo, esse número tende a diminuir e o mercado passa a ser controlado por poucas entidades financeiras, sendo a maioria delas estrangeiras.<sup>99</sup> Em El Salvador, após várias fusões e negociações, somente restaram duas administradoras privadas, ambas de capital externo.<sup>100</sup> Na Argentina, das 24 entidades dessa natureza que existiam no momento da privatização, somente 10 restaram no momento da reversão.<sup>101</sup> O Chile também vivenciou essa experiência, o número de administradoras privadas de fundo de pensão do país passou de 21 para 5 entre os anos de 1994 a 2008, sendo que 86 por cento dos contribuintes estão filiados às 3 entidades de maior porte.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Ginebra, 2019, p.18.

<sup>100</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>101</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>102</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

Outro grande problema que se verifica no projeto de emenda apresentado é a ausência do demonstrativo dos cálculos referentes aos custos de transição gerados pela transição do pilar de repartição para o de capitalização, que, consoante o exposto na seção anterior, representa um dos maiores desafios para a realização desse tipo de reforma. Sobre esse aspecto, Eduardo Fagnani, professor do instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT), preconiza que não é possível avançar nas discussões relativas ao custo de transição da previdência brasileira, sem que o governo apresente os cálculos e os métodos utilizados para realizá-los.<sup>103</sup> Prossegue ainda o renomado autor:

Ao contrário do que reza o discurso oficial, trata-se de medida que não contribuirá para o ajuste fiscal. Haverá maior gasto público para bancar essa transição, o que prova que o propósito sequer é fiscalista, mas exclusivamente ideológico e benéfico aos donos da riqueza financeira que gerirão esses recursos, sem garantia que essas economias individuais retornem aos seus verdadeiros donos.<sup>104</sup>

As incertezas são tantas que nem o próprio governo é capaz de certificar que a nova previdência será capaz de garantir o benefício de valor mínimo.<sup>105</sup> Prova disso é a previsão de um pilar solidário para assegurar a complementação dos benefícios pagos àquelas pessoas que não tenham acumulado valores suficientes para a fruição de benefícios substitutivos do salário de contribuição. Constata-se, mais uma vez, o viés ideológico do projeto, que se esforça para viabilizar a centralização dos lucros nas mãos das organizações financeiras por meio da socialização dos riscos a ele inerentes.

A referida PEC foi aprovada em definitivo pelo Senado Federal no dia 22 de outubro e promulgada pelo Congresso em 12 de novembro. As disposições relativas à implantação do regime de capitalização foram retiradas do texto aprovado, tendo sido afastadas ainda na Câmara dos Deputados. Todavia, o atual governo segue emitindo declarações públicas a respeito da intenção de voltar a discutir o tema da capitalização em um futuro próximo.

---

<sup>103</sup> FAGNANI, Eduardo. *Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019, p. 146.

<sup>104</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>105</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

### **3. Regimes de Financiamento e os Modelos de Estado Constitucionais**

Os regimes de financiamento da previdência social discutidos no capítulo anterior são responsáveis pela a definição do modo de gestão dos recursos destinados ao sistema. Ademais, conforme visto, a adoção de um ou de outro regime é capaz de promover variados efeitos sociais e econômicos.

Neste capítulo, serão analisados os modelos de Estados constitucionais e detalhadas suas principais características e aspectos históricos. Ao final, será efetuada a verificação da compatibilidade entre o regime de capitalização de receitas e o paradigma de Estado estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

#### **3.1. Modelos de Estados Constitucionais**

O conceito de Estado Constitucional tem origem na superação do regime absolutista monárquico e deve-se à explosão de revoltas liberais burguesas contra um Estado autoritário e centralizador.

A doutrina aponta a existência de três fases do chamado Estado constitucional, quais sejam: O Estado Liberal; o Estado Social, também conhecido como Estado Providência, e o Estado Democrático de Direito, marca das democracias contemporâneas. Cada um desses paradigmas de Estado constitucional apresenta características próprias e relaciona-se a um determinado contexto político, social e econômico.

##### **3.1.1. O Estado Liberal de Direito**

O surgimento e a expansão do capitalismo levaram à ascensão da classe social burguesa ao longo do século XVIII e ao conseqüente enfraquecimento do antigo Estado absolutista. As revoluções liberais dos EUA e da França do século XVIII ganham destaque nesse contexto, sendo consideradas os principais marcos do Estado Liberal Originário.<sup>106</sup> Foi a partir da promulgação da Constituição dos Estados Unidos de 1787 e da Constituição da França, de 1791, que o constitucionalismo adquiriu contornos modernos.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 1ª edição. São Paulo: LTr, 2012, p. 36.

<sup>107</sup> *Ibid.*, loc. cit.

O foco das Constituições liberais era garantir o exercício pleno das liberdades individuais e estabelecer mecanismos de contenção do poder estatal. A Constituição assumiu então um caráter eminentemente político, se tornando o documento responsável por instituir, estruturar e delimitar o exercício do poder político.”<sup>108</sup> Neste sentido, o reconhecimento dos direitos individuais e a percepção do indivíduo como alvo central de toda a organização política foram os principais fatores que possibilitaram o surgimento do Estado Liberal.<sup>109</sup>

Em que pesem as diversas críticas direcionadas a este modelo primitivo de Estado constitucional, os avanços conquistados nesse período são muitos. Dentre eles estão, por exemplo, o desenvolvimento do princípio da primazia da Constituição e a delegação ao Poder Judiciário da tarefa de interpretá-la.<sup>110</sup> A Constituição passa então a direcionar toda a atuação estatal.

É também nesse período que se dão as primeiras afirmações das liberdades individuais, públicas e políticas. Direito de reunião e de associação, liberdade de expressão, direito de acesso à informação, direito de votar e de ser votado, são exemplos de direitos fundamentais subjetivos que emergem neste contexto.<sup>111</sup>

Vale destacar, contudo, que, até então, essa primeira dimensão de direitos fundamentais encontrava diversas restrições, quase sempre de caráter censitário. Assim sendo, as liberdades fundamentais, no contexto do Estado liberal primitivo, não se destinavam a toda a população, ficando o seu exercício pleno restrito a uma elite econômica, proprietária dos meios de produção.<sup>112</sup>

Além disso o caráter excessivamente formal assumido pelas Constituições liberais também é alvo de críticas. Tais Constituições limitavam-se a definir a organização política dos Estado e delimitar a sua atuação. O modelo liberal entendia que a simples garantia formal dos direitos de liberdade e de propriedade seria capaz de assegurar o equilíbrio social.<sup>113</sup> A atividade estatal correspondia basicamente à

---

<sup>108</sup> LORENCINI, Bruno César. A Responsabilidade do Poder Político no Estado Constitucional Sob o Paradigma da Democratic Responsiveness. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 41.

<sup>109</sup> LOPES, Ana de Frazão de Azevedo. Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 30.

<sup>110</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 1ª edição. São Paulo: LTr, 2012, p. 37.

<sup>111</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>113</sup> LOPES, *op. cit.*, p. 34.

manutenção da ordem pública, se eximindo de atuar nas esferas econômicas e sociais.<sup>114</sup> Bruno Cesar Lorencini assim se manifesta:

No âmbito do constitucionalismo liberal, conforme já enunciado, a Constituição não tinha conteúdo político substancial, preocupando-se, somente, com a estruturação formal do poder estatal e seus limites de atuação. Assim, em aludido contexto, o conteúdo político da constituição era estritamente formal e plenamente vinculado à figura do Estado. Questões que fugissem a esses limites formais, como as relações desenvolvidas no âmbito social, os programas de governo adotados pelo Executivo e a ratio legislativa, não eram consideradas questões constitucionais.<sup>115</sup>

Nesta senda, conclui o supramencionado autor que o modelo liberal dos séculos XVIII e XIX não ostenta caráter democrático. Segundo ele, apesar dos esforços empreendidos no sentido de organizar e limitar o exercício do poder político, não foram inseridos, nas constituições dos Estados Liberais, elementos políticos substanciais.<sup>116</sup>

De maneira semelhante, Paulo Bonavides aponta que o formalismo dos direitos no contexto liberal acentuou as desigualdades. Assim, o próprio conceito de liberdade, em um mundo marcado por desigualdades materiais, assume características indesejáveis e, na prática, se resume à liberdade dos mais fortes de oprimirem os menos favorecidos.<sup>117</sup>

Foi sob essas bases que o capitalismo pôde se desenvolver até alcançar a fase do capitalismo industrial, responsável por profundas alterações sociais e culturais e pela consolidação da relação jurídica primordial deste modo de produção, a relação de emprego.<sup>118</sup>

Com o fortalecimento da produção industrial, ocorreu um intenso êxodo rural de trabalhadores que migraram do campo em direção às cidades para submeter-se

---

<sup>114</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 1ª edição. São Paulo: LTr, 2012, p. 18.

<sup>115</sup> LORENCINI, Bruno César. A Responsabilidade do Poder Político no Estado Constitucional Sob o Paradigma da Democratic Responsiveness. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 41.

<sup>116</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>117</sup> BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 61.

<sup>118</sup> DELGADO, *op. cit.*, p. 20.

às novas relações de emprego assalariadas.<sup>119</sup> Em razão disso, as formas tradicionais de proteção social, ofertadas por entidades como a igreja e a família, que amparavam os indivíduos na velhice e no enfrentamento de situações adversas, se enfraqueceram. Ademais, conforme evidencia Dimitri Brandi de Abreu, os riscos sociais foram ampliados:

“Os acidentes de trabalho, provocados pela pouca familiaridade daqueles trabalhadores com seus novos instrumentos mecanizados de trabalho, são os riscos sociais típicos da sociedade industrial e os primeiros, histórica e conceitualmente, protegidos pela previdência social. Essa situação produz pauperização das massas e ganha o contorno de “questão social”. Cresce a pressão pela criação de redes de proteção social, assumida primeiro por entidades de assistência<sup>8</sup> e depois pelos Estados.”<sup>120</sup>

Nesse ambiente de revoluções sociais, políticas e econômicas, marcado pela exploração da força de trabalho, floresce uma consciência social que, posteriormente, evolui para uma consciência de classe capaz de organizar lutas por melhores condições de trabalho e de vida.<sup>121</sup> É nesse período que surgem e ganham destaque as primeiras organizações sindicais.

Datam do final do século XIX as primeiras crises do modelo liberal, impulsionadas por novos anseios sociais e pelo aprofundamento das desigualdades. A luta das organizações coletivas foi ampliada, passando a pressionar cada vez mais o capital em prol concessão de direitos e garantias capazes de combater, concretamente, as injustiças. Nesta senda, as bases do modelo de estado liberal, excessivamente formal e absenteísta, começavam a ruir.

Todavia, foi apenas no século XX que o paradigma do estado liberal enfrentou a sua maior crise. O contexto político que resultou na deflagração da Primeira Guerra Mundial e o desequilíbrio econômico que proporcionou a crise do capitalismo no ano de 1919, revelaram as deficiências desse modelo de Estado, abrindo espaço para o fortalecimento de correntes político-filosóficas sociais. Neste momento, as correntes

---

<sup>119</sup> ABREU, Dimitri Brandi de. *A Previdência Social como Instrumento de Intervenção do Estado Brasileiro na Economia*. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 24.

<sup>120</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>121</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho*. 1ª edição. São Paulo: LTr, 2012, p. 21.

filosóficas tanto de direita como de esquerda parecem ter chegado a um consenso a respeito da superação do conceito de igualdade imposto pelos liberais clássicos.<sup>122</sup>

### 3.1.2. O Estado Social de Direito

A crise do Estado Liberal proporcionou diversas reflexões acerca da função do Estado e sobre a própria condição do indivíduo, até então percebido de forma isolada e conectado ao corpo social, quase que exclusivamente, em razão de fatores econômicos.

As primeiras doutrinas sociológicas que firmaram as bases para o surgimento do Estado Social ganham força ainda no século XIX. Nesse processo, têm especial relevância as doutrinas desenvolvidas por autores como Auguste Comte e Emile Durkheim.<sup>123</sup>

Comte, ao realizar seu estudo sobre as organizações sociais e as relações humanas, trabalha com o conceito de solidariedade social. O autor nega o individualismo exacerbado defendido pelas doutrinas liberais e também a ideia do contrato social. Para ele a organização social era um dado natural da espécie humana.<sup>124</sup>

Émile Durkheim, seguidor das ideias de Comte e crítico ferrenho do Estado Liberal, reformula o conceito de solidariedade social em sua obra. Partindo da ideia de que a solidariedade social seria um componente responsável pela coesão social, o autor propõe a divisão da solidariedade social em duas vertentes, a solidariedade mecânica e a solidariedade orgânica.

A solidariedade mecânica seria aquela verificada nas sociedades primitivas, ou pré-capitalistas, na qual as atividades exercidas eram mais simples e exigiam menor interação entre os integrantes do corpo social. Nestas sociedades, a moral, os costumes e a religião exerciam papel indispensável para a coesão social. O direito, nas sociedades arcaicas, possuía caráter punitivo e fundado nos costumes, tendo em vista que o desvio de conduta representava uma ameaça à coesão social.

Já nas sociedades complexas, resultados do processo de industrialização, as atividades sociais e econômicas acarretaram uma maior interdependência entre os

---

<sup>122</sup> BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 62.

<sup>123</sup> LOPES, Ana de Frazão de Azevedo. Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 94.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 95.

indivíduos. A moral, os costumes e as religiões deixaram de ser os fatores responsáveis pela coesão social. Neste sentido, é a própria divisão do trabalho e a dependência entre os sujeitos que promove o fortalecimento dos laços de solidariedade. Partindo disso, a grande preocupação de Durkheim era evitar que a acentuação das individualidades nas sociedades complexas proporcionasse uma adoração ao indivíduo.<sup>125</sup> Para tanto, estes novos modelos de sociedade deveriam buscar uma conciliação entre os fenômenos econômicos e o conjunto de valores compartilhados pelo grupo social.<sup>126</sup>

Sem perder de vista que a efetiva implantação do Estado de Social ou Estado de Bem-Estar Social se dá apenas no século XX, verifica-se a adoção de medidas essenciais para o seu desenvolvimento ainda no Século XIX. Um dos principais exemplos disso é a criação nas décadas de 70 e 80 do século XIX de um sistema básico de assistência social e previdenciária na Alemanha.<sup>127</sup> Há que se destacar ainda, neste mesmo período, o aparecimento das primeiras organizações sindicais e de partidos políticos destinados à defesa da grande massa de trabalhadores.<sup>128</sup>

Aliado a isso, os ideais liberais se enfraqueceram ainda mais quando a expansão de uma vertente monopolista do capitalismo se tornou responsável pela deflagração de conflitos entre os países centrais, que disputavam o controle de países periféricos, resultando na Primeira Grande Guerra Mundial, que durou de 1914 a 1918.<sup>129</sup>

Em razão de todas as transformações ideológicas e das pressões sociais exercidas sobre o modelo liberal, surgem no início do século XX as primeiras Constituições sociais, das quais são exemplos a constituição mexicana de 1917 e a Alemã, de 1919.

Como uma das principais inovações trazidas por estes textos, Maurício Godinho Delgado aponta a constitucionalização de regras e princípios trabalhistas e da seguridade social.<sup>130</sup> Tais normas despontam como orientações diametralmente

---

<sup>125</sup> LOPES, Ana de Frazão de Azevedo. *Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico*. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 98.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>127</sup> DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. *Welfare State: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 27.

<sup>128</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 40.

oposta ao paradigma liberal, estimulando a intervenção direta do Estado no campo social e econômico.<sup>131</sup>

Contudo, apesar dos avanços conquistados com a constitucionalização dos direitos sociais, o Estado Social ainda se encontrava em sua fase inicial, tendo atingido seu apogeu apenas na segunda metade do século XX.

Ao longo do processo de maturação e consagração do Estado Providência, dois grandes acontecimentos históricos assumem especial destaque: a quebra da Bolsa de Nova York em 1929 e a Segunda Guerra Mundial.

A quebra da Bolsa de Nova York acarretou uma das maiores crises do sistema capitalista e intensificou as críticas e os questionamentos dirigidos a este modelo econômico. O mundo vivenciou nesse período uma depressão econômica de proporções devastadoras. A solução para a crise foi a adoção de um novo plano econômico, o *New Deal*, inspirado nas teorias de John Maynard Keynes. Até então já existiam inúmeros fundamentos sociais, políticos e éticos para o abandono do liberalismo, contudo, faltava um modelo econômico que permitisse a superação do sistema vigente e foi justamente o *Keynesianismo* o modelo capaz de legitimar a intervenção estatal na economia.<sup>132</sup> Ana Frazão de A. Lopes explica este período histórico:

O argumento básico de Keynes é o de que o pleno emprego é determinado também pela soma do consumo e dos investimentos, de forma que o Estado deveria intervir para estimular essas duas funções, seja diretamente, por meio de despesas públicas, seja indiretamente, por meio da política fiscal.<sup>133</sup>

Com o advento e protagonismo desse novo modelo de desenvolvimento econômico, as bases para a expansão do Estado social estavam lançadas e um outro evento de proporções mundiais acelerou esse processo, a deflagração da Segunda Guerra Mundial, em 1939. Consoante lição de Maurício Godinho e Gabriela Neves:

A instauração de um Estado forte e intervencionista, capaz de garantir direitos e restabelecer a economia, foi a alternativa encontrada pelos países do

<sup>131</sup> DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. *Welfare State: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 40.

<sup>132</sup> LOPES, Ana de Frazão de Azevedo. *Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico*. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 154.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 155.

capitalismo central para sobrevierem à devassa da sangrenta Segunda Grande Guerra Mundial e resgatarem, sob nova ótica, a dinâmica capitalista.<sup>134</sup>

Dessa maneira, nos anos seguintes a 1945 a positivação dos princípios sociais ocorreu de maneira ainda mais intensa e o Estado Liberal foi suplantado por um modelo estatal preocupado com justiça e paz social, fundado na solidariedade entre os indivíduos em contraposição ao ideal individualista.

O período compreendido entre os anos de 1945 a 1970 é considerado o de maior glória do Estado Social, principalmente para os países da Europa Ocidental. Nesse período, conhecido como “anos dourados” do *Welfare State*, houve não só uma ampliação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, mas também uma reformulação dos direitos de primeira dimensão, que passaram a possuir alguns aspectos sociais, a exemplo do direito de propriedade, limitado pelo instituto da função social da propriedade privada.<sup>135</sup>

### **3.1.3. O Estado Democrático de Direito**

O Estado Democrático de Direito é a marca do estágio atual de evolução do constitucionalismo. Seu surgimento data de um momento posterior à Segunda Guerra mundial, tendo sido adotado por diversas cartas constitucionais a partir do final da década de 40 do século XX.<sup>136</sup>

Este novo paradigma do estado constitucional busca, por meio do fortalecimento da democracia, equilibrar a relação conflituosa entre liberdade e igualdade.<sup>137</sup>

Após passar por um momento de grande prestígio, o Estado providência entrou em crise. Esta crise apresenta duas facetas, uma de viés econômico e outra relativa à própria relação de cooperação entre os indivíduos e entre o corpo social e o Estado. Economicamente, este modelo de estado se mostrava cada vez mais ineficiente na missão de suprir as necessidades dos cidadãos e promover a igualdade material. Já

---

<sup>134</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 1ª edição. São Paulo: LTr, 2012, p. 24.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>137</sup> LOPES, Ana de Frazão de Azevedo. Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 222.

no seu segundo aspecto, a crise deve-se à assunção do Estado de todo o encargo relativo a questões sociais, o que estimula nos indivíduos um sentimento de indiferença relativamente à tais questões. Ana Frazão de Azevedo Lopes esclarece:

Esse é o grande problema do Estado social, que retira do indivíduo e da sociedade papéis que naturalmente lhes pertencem, concentrando em si todas as atividades de compensação e inclusão. Com isso, se estimula o desinteresse dos cidadãos a respeito dos assuntos públicos e a desconfiança social, dificultando a formação de espaços públicos para a discussão do bem comum e favorecendo uma cultura de busca pelo interesse pessoal e imediato.<sup>138</sup>

Esta crise do Estado social proporcionou o ressurgimento dos ideais liberais através do movimento conhecido como neoliberalismo. Esse movimento, apesar de reconhecer que o mercado possui limitações, considera que a intervenção estatal nos moldes pregados pelo constitucionalismo social é excessiva e inadequada.<sup>139</sup>

Entretanto, em que pese o esforço de diversas teses neoliberais para se distanciarem dos ideais liberais clássicos, seus defensores, em última instância, teimam em sustentar que o Estado deve assumir uma posição neutra e garantir tão somente uma igualdade formal entre os indivíduos.<sup>140</sup>

Destarte, a crise do Estado social e a incapacidade das doutrinas liberais de fornecerem uma solução adequada possibilitaram a construção do conceito de Estado Democrático de Direito, que apesar de tecer críticas ao modelo de Estado Social, repudia o projeto neoliberal.

Assim sendo, importa destacar que o advento do Estado Democrático de Direito não representa, sob hipótese alguma, o abandono dos conceitos introduzidos pelo Estado social. Ademais, esse modelo de estado constitucional se apropria das principais bases do Estado social, como a intervenção do estado na economia e a concessão de contornos sociais aos direitos individuais.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> LOPES, Ana de Frazão de Azevedo. *Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico*. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 204.

<sup>139</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 205.

<sup>141</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho*. 1ª edição. São Paulo: LTr, 2012, p. 42.

Ao defender valores como a dignidade da pessoa humana, a proteção dos direitos e garantias individuais, a promoção de uma sociedade justa e solidária, a redução de desigualdades, a proteção do emprego, dentre outros, o Estado Democrático de Direito se aproxima do Estado social, em razão da incapacidade do setor privado de assegurá-los de forma autônoma.<sup>142</sup>

Corroborando este raciocínio, Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves delgado (2017, p. 26) esclarecem que: “O paradigma do constitucionalismo humanista e social, ou do Estado Democrático de Direito, avança, aprofunda e reelabora as conquistas demarcadas pela fase imediatamente anterior do constitucionalismo [...]”.

A dignidade da pessoa humana assume máximo destaque no Estado Democrático de Direito e talvez essa seja sua característica principal. Dessa característica decorre a eleição do regime democrático para a regulação da sociedade civil e política.<sup>143</sup> Almeja-se neste contexto possibilitar a participação mais efetiva do indivíduo no debate social e na estruturação de uma sociedade mais igualitária.

Não é difícil perceber a compatibilidade entre o paradigma contemporâneo do estado constitucional e os princípios lançados pelo modelo de Estado social. Nesse sentido, para a correta compreensão do Estado Democrático de direito é preciso entendê-lo como um novo padrão interpretativo dos direitos fundamentais e das normas positivas.<sup>144</sup> Ana Frazão de A. Lopes aborda com lucidez o tema:

No caso específico do direito, se uma ordem constitucional justifica-se a partir de princípios e o sentido destes apenas pode ser obtido por meio da interpretação, o paradigma tem a precisa finalidade de reduzir a complexidade da reconstrução dos princípios, trazendo em si uma pré-compreensão que possibilita uma maior unidade e coerência às normas constitucionais.<sup>145</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elege, em seu artigo primeiro, o Estado Democrático de Direito como paradigma central.<sup>146</sup> Daí decorre um

<sup>142</sup> LOPES, Ana de Frazão de Azevedo. *Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico*. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 216.

<sup>143</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho*. 1ª edição. São Paulo: LTr, 2012, p. 43.

<sup>144</sup> LOPES, *op. cit.*, p. 223.

<sup>145</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>146</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

dos vetores essenciais da lei maior: a estrutura humanística e social conferida a ela pelos princípios jurídicos.<sup>147</sup>

Conforme discutido no primeiro capítulo desta pesquisa, o atual estágio da principiologia jurídica concede aos princípios o status de norma jurídica, tendo em vista a superação do modelo positivista, após a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, vale lembrar que, no processo de consagração desse novo viés ideológico, a instituição das primeiras Constituições humanísticas e sociais tem papel central, sendo responsável por elevar diversos princípios jurídicos à categoria de princípios constitucionais.<sup>148</sup>

A carta magna de 1988, atenta à evolução da principiologia jurídica e alinhada aos preceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito, adota um núcleo principiológico humanista e social como um de seus eixos centrais.<sup>149</sup> Tal eixo produz consequências que ultrapassam as barreiras do direito social e trabalhista, atingindo os mais variados ramos do direito. Nas palavras de Maurício Godinho e Gabriela Neves:

Ostenta a Constituição, nesse quadro, a presença de princípios jurídicos gerais, que apresentam a característica de abrangerem diversos campos do Direito, ainda que, nesse caso, tenham de merecer leitura algo particularizada para permitir sua melhor compreensão extensiva. Trata-se de princípios constitucionais gerais que, nessa qualidade, produzem efeitos normativos em searas bastante diferentes do universo jurídico.<sup>150</sup>

Este amplo eixo principiológico, que se destina à proteção máxima da dignidade da pessoa humana, fornece as bases estruturais do Estado e se volta para a construção de uma sociedade equânime, democrática e inclusiva. Além disso, é responsável por conduzir a atividade legislativa e interpretativa, em consonância com modelo de Estado Democrático de Direito.

---

<sup>147</sup> DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. A Reforma Trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017. São Paulo: LTr, 2017, p. 22.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 30.

### 3.2. O Regime de Capitalização e o Paradigma do Estado Constitucional

A discussão a respeito da escolha do regime de financiamento do sistema de previdência social não se restringe ao campo do direito previdenciário. A adoção de um ou outro regime está diretamente atrelada ao modelo de Estado e aos valores e objetivos perfilhados pela sociedade.

A Constituição brasileira de 1988 não deixa dúvidas quanto à instituição de um Estado Democrático de Direito fortemente comprometido com a efetivação dos direitos sociais, cujo maior objetivo é a promoção da justiça social. O sistema de repartição de recursos, vigente tanto no regime geral quanto nos regimes próprios de previdência social, ao proporcionar a efetivação de valores como os da equidade na participação no custeio e da distributividade dos benefícios e serviços, contribui para o alcance desse objetivo.

O sistema previdenciário, pensado pelo constituinte brasileiro, volta, indiscutivelmente, seu foco para a garantia da dignidade da pessoa humana, em detrimento de questões estritamente econômicas. Como consequência disso, o princípio constitucional da solidariedade, discutido no primeiro capítulo deste trabalho, ostenta o caráter de sobreprincípio do direito previdenciário. É este o princípio jurídico que justifica a existência de um fundo único para o qual são vertidas todas as contribuições previdenciárias, possibilitando que aqueles que hoje contribuem para o sistema venham um dia a gozar de algum dos benefícios fornecidos por ele.<sup>151</sup> Também deve-se à solidariedade social a inexistência de uma correlação exata entre o valor total das contribuições realizadas por um indivíduo e os benefícios gozados por ele.

Durante muito tempo discutiu-se a quem caberia amparar os trabalhadores acometidos por eventos causadores de incapacidade, permanente ou temporária, para o trabalho. Inicialmente, adotava-se a responsabilidade subjetiva do empregador, que pouco a pouco foi substituída pela responsabilidade objetiva de toda a sociedade, pela teoria do risco social.<sup>152</sup> Essa teoria prevê, em razão da responsabilidade coletiva, a necessidade de atuações estatais positivas voltadas à proteção das pessoas que sofrem infortúnios dessa natureza.<sup>153</sup> A previdência social brasileira

---

<sup>151</sup> AMADO, Frederico. Curso de Direito e Processo Previdenciário. 9<sup>a</sup> edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 41.

<sup>152</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 20<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 46.

<sup>153</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

compartilha dessa teoria, tendo sido pensada para atuar, da forma mais ampla possível, na cobertura dos riscos laborais. Também por essa razão, o modelo de repartição de receitas foi o escolhido para a gestão dos recursos dos regimes gerais e próprios de previdência social.

O regime de capitalização de receitas se mostra incapaz de assegurar a concretização dos princípios e objetivos fundamentais firmados pelo Estado brasileiro. Carlos Alberto P. de Castro e João Batista Lazzari são enfáticos ao afirmarem a incompatibilidade entre a capitalização e o princípio da solidariedade social:

Importa ressaltar que os países que, em face de mudanças nos seus regimes previdenciários, adotaram o sistema de capitalização de recursos – mediante contas individualizadas em nome de cada segurado – abandonaram, a nosso ver, a noção de “previdência social”, já que esta só se observa quando a sociedade, como um todo, presta solidariedade a cada um dos indivíduos que dela necessitem, por meio do sistema de repartição, ou de fundo único. A partir do momento em que cada trabalhador faça cotizações para si próprio, e não para um fundo mútuo, desaparece a noção de solidariedade social.<sup>154</sup>

Em sentido parecido, o Ministério Público Federal, por meio da nota técnica nº 10/2019-PFDC, concluiu pela inconstitucionalidade do projeto de emenda à constituição 06/2019, que previa a implementação de um regime previdenciário de capitalização. Consoante a nota ministerial, a capitalização da previdência contraria preceitos constitucionais basilares, tido como cláusulas pétreas e protegidos pelo artigo 60, § 4º da carta magna. nesse sentido, o parquet entende que a substituição do atual regime de repartição pelo regime de capitalização consistiria em uma grave violação ao princípio da solidariedade social.

Vale lembrar que a Constituição de 1988 elencou a construção de uma sociedade solidária como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Com isso, pretendeu o constituinte originário fornecer um norte e estabelecer limites para a atuação dos legisladores e dos governantes. Sob o aspecto da solidariedade social, entende-se que o alcance do bem comum está diretamente atrelado à realização de esforços contínuos por todos os membros do grupo social.

---

<sup>154</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 20ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 44.

Com base nas informações apresentadas, é possível afirmar que tanto os fundamentos do regime de capitalização como os efeitos concretos de sua implantação contrariam frontalmente o espírito constitucional.

Como principal fundamento deste modelo de gestão de recursos está a necessidade de reduzir as atribuições do Estado, o que é feito por meio da transferência para cada indivíduo da responsabilidade pela constituição de sua própria reserva financeira para a cobertura dos riscos sociais. Dessa maneira, quebra-se o “pacto entre gerações” que regula atualmente a previdência social e adota-se um modelo baseado em espécies de “poupanças forçadas”. Nesse diapasão, a adoção do modelo de contas individuais e a exigência de pré-financiamento para o gozo de benefícios concedem à previdência um caráter individualista e mercantilista, representando um claro retrocesso ao paradigma do Estado Liberal.

No que diz respeito aos efeitos decorrentes da implantação da capitalização no pilar básico obrigatório da previdência social, também se verifica um distanciamento em relação aos preceitos constitucionais. Conforme demonstra o Estudo publicado pela OIT, “La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina”, detalhado no segundo capítulo do presente trabalho, o aumento da desigualdade social e de gênero, a diminuição dos níveis de benefício e a redução da taxa de cobertura previdenciária foram consequências sentidas pela maioria dos países que decidiram efetuar reformas estruturais em seus sistemas públicos de pensões.<sup>155</sup> Nesse sentido, constata-se que os resultados concretos obtidos através da capitalização previdenciária são bem distintos daqueles anunciados por seus defensores e ferem o princípio da dignidade da pessoa humana, central no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Ao se opor à noção de solidariedade entre os integrantes do corpo social e se distanciar do primado da dignidade da pessoa humana, a proposta de capitalização da previdência se afasta dos paradigmas impostos pelo Estado Social e pelo Estado democrático de direito, se aproximando dos ideais estruturantes do modelo de Estado Liberal.

---

<sup>155</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Ginebra, 2019, p.7.

Destarte, a proposta de uma reforma estrutural para a adoção de um regime capitalizado de previdência consiste, em realidade, em uma proposta de destruição das bases solidárias que caracterizam o Estado Constitucional brasileiro.

## Considerações Finais

O presente estudo teve como motivação inicial as discussões relativas ao Projeto de Emenda à Constituição 06/2019, que propôs a criação de um novo sistema previdenciário, organizado sob o regime de capitalização. Tendo em vista que tal regime de financiamento possui claras distinções práticas e estruturais em comparação ao atual regime de repartição, a pesquisa pretendeu analisar se a adoção de um regime previdenciário de capitalização no pilar básico da previdência social brasileira seria compatível com o princípio constitucional da solidariedade, inserido no contexto do Estado Democrático de Direito.

Partindo da hipótese da incompatibilidade entre ambos, foi realizada uma revisão dos conceitos essenciais de cada um dos institutos envolvidos no tema, para, ao final, produzir conclusões capazes de enriquecer o debate.

Inicialmente foi promovida uma análise estrutural e histórico-evolutiva do princípio constitucional da solidariedade. Foram reveladas as acepções inerentes à solidariedade social e comprovada a relevância deste princípio no processo de integração entre os indivíduos, de formação das organizações sociais e de manutenção do equilíbrio social. Logo em seguida, foi promovida uma revisão do seu processo histórico de desenvolvimento, que permitiu esclarecer os fatores decisivos para a sua ascensão e compreender a sua importância para o desenvolvimento do Direito do Trabalho e do Direito Previdenciário.

Além disso, com o intuito de facilitar a compreensão do tema, foi efetuado um exame da força normativa dos princípios constitucionais com base no atual estágio de evolução da principiologia jurídica. Restou comprovado que os princípios jurídicos possuem eficácia normativa e força vinculante, integrando, ao lado das regras, o conceito de norma jurídica.

Após a fixação de tais bases, foi possível analisar as aplicações concretas do princípio da solidariedade na Constituição Federal e as suas consequências no âmbito do Direito Previdenciário.

A positivação do mencionado princípio revela o caráter dirigente da Constituição brasileira, que objetiva promover transformações concretas da realidade social. Em razão disso, o princípio da solidariedade possui caráter estruturante no ordenamento jurídico pátrio, tendo sido concedido a ele o status de cláusula pétrea. Essa foi a solução encontrada pelo legislador constituinte para garantir que os fins

máximos do Estado sejam sempre preservados, independentemente das vontades políticas e conjunturais de cada governo. Destarte, a previsão de objetivos fundamentais, como a construção de uma sociedade justa e solidária, deve ser entendida como uma restrição à atuação de governantes e legisladores, com o intuito de orientar de forma permanente a escolha das políticas públicas.

No âmbito do Direito Previdenciário, o princípio da solidariedade também possui força central, tendo como principal reflexo a adoção de um regime previdenciário organizado sob o modelo de repartição de receitas, capaz de socializar os riscos e equilibrar as vantagens e desvantagens entre as classes sociais. Verificou-se, dessa forma, que as bases do atual sistema previdenciário brasileiro encontram fundamento na positivação do princípio em questão.

O segundo capítulo trouxe conceitos claros a respeito dos dois regimes de financiamento alvos da discussão: o regime de repartição de receitas e o regime de capitalização. Cada um destes regimes parte de premissas diametralmente opostas. Por conta disso, as experiências concretas de aplicação deles produzem consequências bastante distintas. Os dados reunidos apontam para o fracasso do regime de capitalização nos países que decidiram substituir seus regimes previdenciários clássicos, organizados sob o modelo de repartição. Lado outro, informes publicados pelo Ministério da Previdência Social revelam a importância do sistema de repartição para a redução das desigualdades sociais no Brasil.

Nesse sentido, constata-se que a transição para um regime de previdência capitalizado não é a melhor solução para enfrentar os problemas relativos à manutenção do sistema de repartição.

Ao final deste capítulo, em seção específica, foram analisados os principais pontos da PEC 06/2019 no que diz respeito à implantação do pilar de capitalização. As dificuldades na realização dessa análise foram muitas, especialmente em razão do caráter geral do projeto apresentado e da ausência de maiores detalhes acerca deste novo regime. Tal fato levou ainda à conclusão acerca do risco de se aprovar um projeto nestes termos, que mais parece um cheque em branco para a atuação dos governantes e para os legisladores infraconstitucionais. Revela-se assim a intenção de desconstitucionalizar questões previdenciárias sensíveis, o que promove forte insegurança jurídica.

Ademais, a proposta enviada ao Congresso Nacional não detalha os cálculos dos custos envolvidos na transição do regime de repartição para o regime de

capitalização, gerando ainda mais incertezas. De todo o exposto, entende-se que o projeto de emenda constitucional encaminhado ao Congresso possui forte viés ideológico e apresenta altos riscos sociais.

Por fim, com o intuito de ampliar e fornecer bases interpretativas mais claras para a discussão, foram trabalhados cada um dos modelos de Estado Constitucional, passando pelo Estado Liberal e pelo Estado Social, até chegar ao Estado Democrático de Direito.

Dessa maneira foi possível deduzir que o Estado Democrático de Direito, ao contrário do que muitos acreditam, não simboliza um rompimento com o modelo de Estado Social. Apesar de tecer críticas ao modelo anterior, o Estado Democrático de Direito representa um aperfeiçoamento do Estado Social, aprofundando suas características mais elementares.

O modelo contemporâneo de Estado constitucional se fundamenta na promoção dos direitos sociais com o intuito de construir uma sociedade justa e solidária, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana. Não há como interpretar os princípios constitucionais positivados pela Constituição Federal de 1988 sem compreender os paradigmas do Estado Democrático de Direito.

Sendo assim, ao se opor ao princípio da solidariedade social e se distanciar da promoção de uma sociedade mais justa e igualitária, o regime de capitalização da previdência fere o primado da dignidade da pessoa humana e se mostra incompatível com o próprio modelo de Estado adotado pela Carta Magna, se aproximando do modelo de Estado Liberal.

## Referências

ABREU, Dimitri Brandi de. **A Previdência Social como Instrumento de Intervenção do Estado Brasileiro na Economia**. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo, 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Traduzido por Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 9ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Lei nº 8742/93, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 02 nov. 2019.

BERCOVIC, Gilberto. **A Problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações do caso brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.36 n. 142 arb./jun. 1999.

BIONDI, Pablo. **Dos Direitos Sociais aos Direitos de Solidariedade: elementos para uma crítica**. São Paulo: LTr, 2017.

BLUME, Bruno André. **“5 países que fizeram reforma da previdência”**. 2017. Disponível em: <https://politize.jusbrasil.com.br/artigos/424483717/5-paises-que-fizeram-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 05 nov. 2019

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A Reforma Trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017**. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18ª edição. São Paulo: LTr, 2019.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho**. 1ª edição. São Paulo: LTr, 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. **Welfare State: os grandes desafios do estado de bem-estar social**. São Paulo: LTr, 2019.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

FAZIO, Luciano. **A Capitalização e o Regime Geral de Previdência Social: Elementos de Análise**, p.6. Disponível em: <http://www.diap.org.br/images/stories/fazio-previdencia-capitalizada.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019.

GNATA, Noa Piatã Bassfeld. **Refundando a Solidariedade Social no Direito Previdenciário**. (Dissertação de Mestrado em Direito do Trabalho, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014).

Informe de Previdência Social. **“Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza”**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/publicacoes/informes-de-previdencia-social>. Acesso em: 05 nov. 2019.

LORENCINI, Bruno César. **A Responsabilidade do Poder Político no Estado Constitucional Sob o Paradigma da Democratic Responsiveness**. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

LOPES, Ana de Frazão de Azevedo. **Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico**. 1ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

LOUREIRO, Maria Rita. **Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile**. Lua Nova: 2017

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 6ª edição. São Paulo: LTr, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

OLIVEIRA, Marcelo Henrique Matos. **Considerações sobre a eficácia das normas constitucionais programáticas**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2433, 28 fev. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14422>. Acesso em: 1 set. 2019.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. **Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 35, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2019000600301](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301). Acesso em: 20 out. 2019, p.4.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)**. Ginebra, 2019

PONTES, Alan Oliveira. **O princípio da solidariedade social na interpretação do direito da seguridade social**. (Dissertação de Mestrado em Direito do Trabalho, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2006).

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. **Princípio constitucional da solidariedade**. Revista CEJ, Brasília, Ano XX, n. 68, p. 37-46, jan./abr. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

SUPIOT, Alain. **O Espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total**. Traduzido por Tânia do Valle Tschidel. Porto Alegre: Sulina, 2014.

TOVAR, Leonardo Zehuri. **O papel dos princípios no ordenamento jurídico**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6824>. Acesso em: 2 set. 2019.