

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (FCHS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ANDRÉ TORRES PINHEIRO DE SOUZA

**A PROTEÇÃO DOS IDOSOS POR MEIO DOS BENEFÍCIOS DE SEGURIDADE
SOCIAL SUBSTITUTIVOS DA RENDA: UM ESTUDO DE DIREITO COMPARADO
ENTRE BRASIL E CHILE**

FRANCA

2023

ANDRÉ TORRES PINHEIRO DE SOUZA

**A PROTEÇÃO DOS IDOSOS POR MEIO DOS BENEFÍCIOS DE
SEGURIDADE SOCIAL SUBSTITUTIVOS DA RENDA: UM ESTUDO DE
DIREITO COMPARADO ENTRE BRASIL E CHILE**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania.
Orientador: Prof. Dr. Daniel Damasio Borges**

FRANCA

2023

S729p

Souza, André Torres Pinheiro de

A proteção dos idosos por meio dos benefícios de seguridade social substitutivos da renda: : Um estudo de Direito Comparado entre Brasil e Chile / André Torres Pinheiro de Souza. -- Franca, 2023

141 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Daniel Damasio Borges

1. Seguridade social. 2. Assistência Social. 3.

~~Previdência social. 4. Benefícios Previdenciários. I. Título.~~
Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Registro de Impacto Esperado dos trabalhos

A partir da elaboração deste trabalho, almejou-se explorar o potencial científico e social do tema sob pesquisa, por meio do debate acerca da legislação nacional de Brasil e Chile em matéria de seguridade social, bem como dos dispositivos internacionais que regem a proteção de renda na velhice, com escopo precípua de averiguar se os dispositivos normativos vigentes são suficientes para garantir à população idosa ou meios necessários para que possam prover a própria subsistência e viver com dignidade e qualidade de vida.

Impact Expectation Record of the research

From the elaboration of this work, it was aimed to explore the scientific and social potential of the subject under research, through the debate about the national legislation of Brazil and Chile in social security, as well as the international devices that regulates the protection of income in old age, with the primary purpose of ascertaining whether the current regulatory provisions are sufficient to guarantee the elderly population or the necessary means so that they can provide for their own subsistence and live with dignity and quality of life.

ANDRÉ TORRES PINHEIRO DE SOUZA

**A PROTEÇÃO DOS IDOSOS POR MEIO DOS BENEFÍCIOS DE SEGURIDADE SOCIAL
SUBSTITUTIVOS DA RENDA – UM ESTUDO DE DIREITO COMPARADO ENTRE BRASIL E
CHILE**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e
Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como parte das exigências para
obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas normativos e fundamentos da
cidadania.**

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. Daniel Damasio Borges

1ª Examinadora: Profª. Drª. Júlia Lenzi Silva

2ª Examinadora: Profª. Drª. Flávia Piva Almeida Leite

Franca, 28 de junho de 2023.

AGRADECIMENTOS

A trajetória que culminou na elaboração deste trabalho foi marcada por inúmeros obstáculos, dúvidas e incertezas. Ao longo desse processo, também ocorreram grandes transformações em minha vida que contribuíram para o amadurecimento de algumas ideias, sobretudo quanto ao pensamento crítico e da pesquisa acadêmica. Embora desafiador, o desenvolvimento dessa dissertação me proporcionou enorme satisfação pessoal e só foi possível em virtude do apoio incondicional de diversas pessoas, que merecem um especial agradecimento.

A ideia de desenvolver esta pesquisa teve início em meio ao grave contexto de pandemia da Covid-19, momento em que era extremamente difícil vislumbrar alternativas viáveis para o futuro próximo, e foi proposta por minha companheira, Letícia, que me convenceu de que a pesquisa acadêmica seria um passo fundamental para mantermos a sanidade mental, uma vez que, naquele momento, tudo parecia prestes a ruir. Foi ela, também, a primeira leitora de meus primeiros rascunhos incertos e imprecisos, ainda durante o processo seletivo, bem como foi minha fonte de confidências quanto às minhas constantes dúvidas quanto à capacidade de conclusão deste trabalho. Não bastasse isso tudo, ela topou, ainda, a aventura de me acompanhar na mudança para o Município de Iacanga, ajudou a estabelecer uma rotina conciliatória para que fosse possível cumprir todos os compromissos com os quais me comprometi, além de tornar meus dias mais leves, mesmo nos momentos de maiores angústias. Por esses e por tantos outros motivos, minha eterna gratidão.

Outro alicerce fundamental para o êxito deste trabalho foi o apoio irrestrito de minha família, que confiou em minha decisão, tornou possível o retorno à cidade de Franca e garantiu que meu foco pudesse ser voltado à pesquisa acadêmica. Sem o suporte de meus pais – Claudinei e Maria Silvia – e de meus irmãos – Victor, Lívia e Saulo – eu jamais conseguiria alcançar meus objetivos.

Na mesma medida, não haveria que se falar na existência deste trabalho se não fosse o acolhimento do projeto pelo Professor Daniel, presente em todas as etapas de desenvolvimento, sempre aberto ao diálogo, paciente e disposto a solucionar dúvidas e encontrar caminhos, de forma a direcionar meus esforços para a consecução dos fins propostos e aperfeiçoar o conteúdo desta dissertação.

Destaco também minha gratidão pela instituição UNESP – Franca, incluindo todos os professores e funcionários, que, além dos cinco anos da graduação em Direito, me proporcionou

mais esse período de vínculo junto à Pós-Graduação e que, muito além dos títulos, é responsável por formar minha base de pensamento analítico e nortear meus atos e decisões.

No mais, agradeço a todos que participaram de alguma forma dessa etapa de minha vida, seja por meio de um encontro agradável, acolhendo em um – dentre os diversos - momento de necessidade ou apenas reforçando a confiança de que os objetivos seriam alcançados.

Enfim, a todos que fizeram parte dessa trajetória, meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

SOUZA, André Torres Pinheiro de. **A proteção dos idosos por meio dos benefícios de seguridade social substitutivos da renda** – um estudo de direito comparado entre Brasil e Chile. Orientador: Daniel Damasio Borges. 2023. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2023.

O presente trabalho buscou realizar um estudo de direito comparado entre Brasil e Chile acerca da proteção conferida aos cidadãos idosos por meio dos benefícios de seguridade social substitutivos da renda. O tema é de interesse coletivo e crescente relevância, sobretudo diante do acelerado processo de alterações demográficas e do debate acerca da sustentabilidade e eficiência dos sistemas securitários, de modo que, esta pesquisa teve por escopo analisar minuciosamente o regramento normativo interno de cada país, no tocante ao acesso e forma de concessão dos benefícios de aposentadoria que permeiam os benefícios substitutivos de renda voltados aos cidadãos idosos, averiguando-se a suficiência dessas prestações para que tal parcela da população possa prover a própria subsistência e viver com dignidade. Para isso, foi necessário analisar o contexto interno de cada nação, para melhor compreender os motivos que levaram o Chile a implementar um modelo de capitalização individual, enquanto o Brasil manteve o regime público de repartição simples, baseado no princípio da solidariedade e do pacto de gerações, bem como as subsequentes alterações legislativas, que, no Chile, significaram a reinserção do pilar solidário, reformulação de benefícios de complementação de renda e questionamentos quanto à eficácia do modelo de capitalização individual, ao passo que, no Brasil, a recente PEC nº 103/2019, parcialmente aprovada, levantou a possibilidade de uma reforma estrutural, com fins de implementar um modelo de capitalização individual, tal como ocorrido no país andino. E ainda, uma vez que o direito à seguridade social possui natureza de direito fundamental em ambos os ordenamentos jurídicos, realizou-se um estudo de casos, com fins de aferir a função de cada Corte Constitucional na efetiva proteção de renda aos idosos por meio dos benefícios securitários substitutivos de renda, constatando-se que, apesar de fundados em ideais distintos, prevalece o caráter de direito indisponível do direito à seguridade social, que deve ser assegurado com fins de garantir a coletividade em detrimento ao indivíduo. Embora formalmente protegidas pela Constituição brasileira e chilena como direito fundamental, é certo que o direito à seguridade social não é imune de ataques e supressões, sendo relevante averiguar o papel desempenhado pela OIT na garantia dessa prerrogativa, por meio de suas Convenções e Recomendação acerca da proteção de renda na velhice e dos Relatórios Mundiais Periódicos de Proteção Social, assim como confrontar os parâmetros mínimos internacionais com os positivados no âmbito interno de Brasil e Chile, com escopo de verificar se tais normas seriam consonantes. Embora formalmente exista adequação das normas internas com os dispositivos internacionais, constatou-se que estes, além de demasiadamente abertos, não são eficazes para impedir a implementação de reformas negativas ou mesmo para garantir que os benefícios substitutivos de renda voltados aos idosos sejam suficientes para garantir que possam prover a própria subsistência e viver com dignidade.

Palavras-chave: Proteção social ao cidadão idoso; Direito ao envelhecimento; Benefícios de seguridade social substitutivos da renda; Aposentadoria; Benefício assistencial ao cidadão idoso; Brasil; Chile; OIT; Direito Comparado.

ABSTRACT

The present research sought to carry out a Comparative Law study between Brazil and Chile regarding the elderly protection through income-substituting social security benefits. There are collective interest and growing relevance on studying this theme, especially considering the fast demographic changes and the sustainability and efficiency of insurance systems debate, so this research had the scope of analyzing Brasil and Chile internal normative system, regarding the access which kind of retirement benefits are granted for elderly citizens in each country, hoping to verify if these benefits are sufficient for the elderly 'provide its own subsistence and live with dignity. It was necessary to analyze the internal context of each nation, in order to better understand the reasons that led Chile to implement an individual capitalization model, while Brazil maintained the public pay-as-you-go system, based on the solidarity principle and the Generation Pact, as well as the subsequent legislative changes, which, in Chile, meant the reinsertion of the solidary pillar, income supplementation benefits reformulation and questions regarding the effectiveness of the individual capitalization model, while, in Brazil, the recent PEC n° 103/2019, partially approved, raised the possibility of a structural reform, by purpose implementing an individual capitalization model, such as it happened in Chile. And yet, since the social security right is considered a Fundamental Right in both legal systems, a Case Study was carried out, in order to assess the role of each Constitutional Court in the effective protection of income for the elderly through the income-substituting security benefits, noting that, despite being based on different ideals, the unavailable nature of Fundamental Right to social security prevails, which must be ensured in order to collective rights overrule individual rights. Although formally protected by the Brazilian and Chilean Constitutions as a Fundamental Right, the social security right is not immune from attacks and suppressions, and the role played by the ILO in guaranteeing this prerogative, through its Conventions and Recommendations on the income protection in old age and the Periodic World Reports on Social Protection, as well as comparing the minimum international parameters with the positive ones in the domestic scope of Brazil and Chile, with the aim of verifying whether such norms would be consonante, turned out to be significant and it was analysed during this research. Although formally the internal norms are adequate with international provisions, these, in addition to being too open, are not effective in preventing negative reforms or even to guarantee that income replacement benefits aimed at the elderly are sufficient to guarantee who can provide for their own subsistence and live with dignity.

Keywords: Elderly social protection; Aging rights; Replaces income through social security; Retirement; Elderly social assistente benefits; Brazil; Chile; ILO; Comparative Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL QUE GARANTAM A RENDA DA POPULAÇÃO IDOSA	23
1.1 Modificações demográficas e impactos na sociedade: Aumento da expectativa de vida e envelhecimento populacional.....	23
1.2 O processo de envelhecimento populacional como conquista da humanidade	27
1.3 Possíveis cenários para o futuro da população idosa: deterioração, estagnação ou evolução das estruturas e políticas públicas	31
1.4. O sistema de seguridade social como essencial no combate à pobreza na velhice	33
CAPÍTULO 2: A SEGURIDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DO SÉCULO XX	35
2.1 Os primeiros modelos securitários implementados na América Latina	35
2.2 Os debates envolvendo novas políticas de seguridade social: reformas estruturais e paramétricas	41
2.3 Desafios comuns a Brasil e Chile que permeiam o sistema de seguridade social	48
CAPÍTULO 3 – SEGURIDADE SOCIAL NO CHILE E NO BRASIL: OS MODELOS IMPLEMENTADOS E ANÁLISE ACERCA DA REFORMAS LEGISLATIVAS ADOTADAS	53
3.1 O novo modelo de seguridade social chileno implementado a partir da reforma estrutural.....	53
3.2 As percepções em relação ao modelo de capitalização individual após a redemocratização	55
3.3 Crescentes pressões para modificação do sistema de capitalização	58
3.4 Principais alterações implementadas pela Lei 20.255 de 2008.....	59
3.5 A insatisfação com o modelo de capitalização individual como catalisador dos protestos no Chile	64
3.6 Os benefícios de proteção social substitutivos da renda voltados aos idosos atualmente em vigor no Chile.....	68
3.7 Reflexões acerca das reformas previdenciárias chilenas e consequências oriundas do sistema de capitalização para a população idosa.....	69
3.8 O Direito à seguridade social na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e as principais características dos pilares previdenciário e assistencial	72
3.9 A primeira onda reformista pós-Constituição de 1988	76
3.9.1 A Emenda Constitucional nº 20/98 e as consequentes modificações na legislação infraconstitucional ..	77
3.10. O duplo movimento das políticas previdenciárias nas primeiras décadas do século XXI.....	80
3.10.1 Políticas de expansão da cobertura de atendimento voltadas ao trabalhador rural e aos trabalhadores informais.....	81
3.10.2 As inovações legislativas e a garantia de renda ao idoso por meio do benefício assistencial de prestação continuada	83
3.11 A retomada da agenda neoliberal e a segunda onda reformista no Brasil	85
3.12 O desmonte do sistema de seguridade social incorporado pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06 de 2019.....	86
3.13 Os benefícios securitários substitutivos de renda voltados aos idosos atualmente em vigor no Brasil	91
3.14 O direito dos idosos aos benefícios securitários substitutivos de renda sob a ótica de atuação dos órgãos do Poder Judiciário de Brasil e Chile, por meio de estudos de casos: a tese da desaposentação e análise de casos análogos da jurisprudência chilena	92

CAPÍTULO 4: A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E OS NÍVEIS MÍNIMOS DE PENSÕES DESTINADOS À POPULAÇÃO IDOSA POR MEIO DE BENEFÍCIOS PECUNIÁRIOS DE SEGURIDADE SOCIAL	104
4.1 Os mecanismos utilizados pelo Organização Internacional do Trabalho para sistematizar os modelos de seguridade social.....	104
4.2 Pisos mínimos de proteção social aplicados à população idosa	107
4.3 Os benefícios de seguridade social substitutivos de renda dos idosos positivados nos ordenamentos jurídicos de Brasil e Chile: A suficiência das prestações sob o viés dos Relatórios Mundiais Periódicos de Proteção Social e das normas da OIT	111
<i>4.3.1 Considerações acerca dos sistemas securitários brasileiro e chileno a partir da análise de dados dos reais valores auferidos pelos idosos por meio dos benefícios de seguridade social e das estratégias de incorporação da população economicamente ativa à esfera protetiva.....</i>	<i>116</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

A longevidade é uma recente conquista da humanidade, resultante dos avanços tecnológicos e científicos. No Brasil e no Chile, este fenômeno também pôde ser observado a partir da década de 1960 e, desde então, consolida-se acompanhado da diminuição das taxas de fertilidade e de um acelerado processo de transição demográfica, de modo que, em ambos os países, ocorre um acelerado processo de envelhecimento da população (MENDES, GUSMÃO, FARO e LEITE, 2005).¹

O aumento do número de idosos² impõe reflexos diretos na estrutura da seguridade social, especialmente nos pilares de assistência social e previdência social, na medida em que há uma maior demanda de suas prestações e se mostra necessário readequar a organização desses sistemas com fins de acompanhar as transformações demográficas e assegurar os benefícios que substituem a renda dos idosos, destacando-se a aposentadoria e os benefícios assistenciais de prestação continuada como principais meios de combater a pobreza e a desigualdade social nesta faixa etária (MESA, 2019, p. 43).

As estruturas modernas da seguridade social têm a finalidade de conferir proteção a todos os cidadãos, sendo que suas origens remontam ao sistema criado por Otto Von Bismarck, no final do século XIX na Alemanha. Posteriormente, este modelo foi aperfeiçoado na Inglaterra, por Sir Willian Beveridge que, em 1944, consagrou o sistema de repartição simples,³ estruturado nos ideais da solidariedade e do pacto de gerações (CASTRO e LAZZARI, 2020). Desde então, os debates envolvendo os sistemas de proteção social foram intensificados, diante da maior mobilização social em pleitear melhorias na concessão de benefícios e garantia de direitos, bem como pela elaboração de documentos internacionais, que visam a garantir rendimentos mínimos aos idosos, para que possam viver com dignidade e qualidade de vida.

¹ O envelhecimento populacional é definido como a mudança na estrutura etária da população, na qual se observa um aumento do peso relativo de pessoas acima de determinada idade, considerada como definidora do início da velhice (ANDRADE ET AL, p. 3544, 2013).

² Segundo a OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde), no ano de 2050 o número de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos será de cerca de 2 bilhões no mundo todo, ao passo que no ano de 2015 eram aproximadamente 900 milhões de idosos (PAHO, 2018).

³ O sistema de repartição consiste em contribuições de toda a sociedade para um fundo único, do qual saem recursos para a concessão de benefícios previdenciários, desde que cumprida a carência. O modelo é estruturado no ideal da solidariedade e do pacto de gerações, em que cabe à atual geração de trabalhadores e demais atores sociais em atividade realizar contribuições que serão utilizadas para o pagamento de serviços e benefícios aos segurados que estão inativos. Posteriormente, quando a geração atual necessitar de tais benesses, haverá uma nova geração ativa que verterá contribuições (CASTRO e LAZZARI, p. 91, 2020)

Em âmbito internacional, a abordagem desse tema por parte da Organização Internacional do Trabalho (OIT),⁴ deu-se a partir da segunda geração⁵ de normas de segurança social,⁶ com a Convenção nº 102, que estabeleceu normas mínimas de seguridade social. Nas décadas seguintes, os diálogos foram ampliados e culminaram na elaboração da Convenções nº 128, relativa a prestações de invalidez, velhice e sobrevivência. Com fins de aperfeiçoar os temas concernentes à proteção da pessoa idosa,⁷ também foram exaradas importantes Recomendações, como a de nº 131, que versa sobre as prestações de invalidez, velhice e sobrevivência e mais recentemente, em 2012, foi adotada a Recomendação nº 202, indicando pisos mínimos nacionais para a proteção social.

Nesse sentido, a OIT desempenha uma importante função de acompanhamento, que visa auxiliar os Estados-Membros a atingir os resultados visados, ampliar a assistência aos países o que, conseqüentemente, permite a melhora no conhecimento e compreensão das normas de segurança social e sua aplicação no âmbito interno, bem como fortalece o seu papel de liderança na promoção dos objetivos definidos nas Convenções e Recomendações (OIT, 2012, p. 26-27).

Considerando-se o ordenamento jurídico interno, Brasil e Chile fazem parte do grupo de países da América do Sul que primeiro estruturou um sistema de seguridade social, sob as influências dos ideais difundidos por Bismarck e Beveridge. Desde então, ambos os países passaram por diversas modificações políticas, econômicas e sociais, que ensejaram transformações visando ao aperfeiçoamento dos modelos securitários.

O Brasil consagrou na Constituição Federal de 1988 (CFRB/88), os direitos relativos à seguridade social⁸ como direitos sociais, no art. 6º, estabelecendo que cada setor será regido por

⁴ A OIT produz relatórios trienais voltados para a averiguação dos avanços e retrocessos nos sistemas de proteção social estruturados pelos países (*World Social Protection Reports*).

⁵ Há 3 gerações de normas de segurança social: A primeira visa estabelecer sistemas obrigatórios de seguro social e cobertura das principais categorias de trabalhadores; A segunda tem por escopo unificar os regimes de proteção social, alargando a cobertura para todos os trabalhadores; A terceira visa oferecer um nível mais elevado de proteção e rever as primeiras normas estabelecidas (OIT, p. 5, 2019)

⁶ Segundo a OIT, os termos segurança social e proteção social são intercambiáveis e abrangem um conjunto variado de instrumentos de política, incluindo assistência social, prestações universais e outros tipos de prestações pecuniárias (OIT, p. 1, 2019).

⁷ O debate internacional acerca dos direitos dos idosos não se limitou à proteção de renda, abrangendo a garantia de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas idosas, tendo como marcos as Conferências Internacionais sobre Envelhecimento, em 1982 e 2002, com ênfase em políticas públicas relativas à saúde, nutrição, moradia, bem-estar social, direitos civis e políticos e eliminação de todas as formas de violência e discriminação (NOTARI e FRAGOSO, 2011)

⁸ A Constituição brasileira consagra a Seguridade social em capítulo próprio, no art. 194 e seguintes. São componentes desse sistema a saúde, a previdência social e a assistência social, cada qual estabelecendo critérios para que os cidadãos possam usufruir de seus tratamentos, serviços e benefícios.

leis orgânicas próprias,⁹ nas quais há previsão de critérios de concessão e benefícios específicos voltados para a população idosa.

A previdência social básica brasileira é pública, de filiação compulsória e caráter contributivo, estruturada no sistema de repartição simples, com ampla base de financiamento, fundamentada nos ideais da solidariedade e do pacto de gerações, elaborado para abranger todos aqueles que exercem atividade remunerada ou não, que são abarcados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS),¹⁰ e em diversas categorias de segurados (CASTRO e LAZZARI, p. 182, 2020). Aos idosos com mais de 65 anos que não cumprirem os requisitos necessários para concessão de aposentadoria e que não tenham condições de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por alguém de seu núcleo familiar, a Constituição Federal, por meio de seu artigo 203, prevê um benefício pecuniário não-contributivo, de natureza assistencial.

Não obstante, desde a promulgação da Carta Magna de 1988, ocorreram seis reformas constitucionais voltadas ao sistema de seguridade social brasileiro,¹¹ além de inúmeras outras modificações na legislação infraconstitucional, de natureza paramétrica,¹² que modificaram as regras de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, com impactos diretos ou indiretos na população idosa, sob justificativa principal de ajustes fiscais, com fins de reduzir um suposto déficit público e realizar ajustes em face às modificações demográficas (PORTELLA e CALIL, 2020).

⁹ Além das Leis nº 8.080/90, 8.213/91 e 8.742/93 que regulamentam respectivamente as áreas de Saúde, previdência social e assistência social, há outros instrumentos normativos relevantes que conferem proteção social aos idosos e regulamentam os institutos de seguridade social, como a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/94), o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) e o Decreto nº 3.048/99.

¹⁰ A Constituição Federal, no art. 40, prevê a criação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) aos servidores públicos, que são regimes previdenciários instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com normas gerais estabelecidas através da Lei nº 9.717/98, cujos segurados são os servidores públicos de cargo efetivos dos respectivos entes federativos. Como se verá de forma mais detalhada no capítulo 3, o regime dos servidores públicos possui escopo distinto do RGPS, não se constituindo especificamente em políticas públicas de proteção social. O RGPS, por sua vez, é tipicamente um instituto de proteção social, voltado a todos aqueles que exercem atividade remunerada e não estão inseridos em um RPPS, permitindo também a filiação facultativa de pessoas que não exercem atividade remunerada e que estejam em idade ativa. As normas de concessão de benefícios são disciplinadas pela Lei nº 8.213/91 e pelo Decreto 3.048/99 (CASTRO, LAZZARI, 2020).

¹¹ As reformas constitucionais foram inseridas através das Emendas Constitucionais foram as de nº 18/98, 20/98, 41/03, 45/04 e 47/05 (MESA-LAGOS, 2020, p. 104. tradução nossa). Em 2019, houve a mais recente das reformas, que resultou na EC nº 103.

¹² Importante frisar que as reformas previdenciárias paramétricas são aquelas em que não há transformação da estrutura do modelo adotado. As modificações mais comuns consistem no aumento das alíquotas de contribuição, aumento da idade para aposentadoria, enrijecimento de critérios para auferir benefícios e serviços e mudança no cálculo de valores dos benefícios (MESA-LAGOS, p. 51, 2020). Esses tipos de mudanças foram muito comuns durante as reformas da previdência social no Brasil desde a década de 1990. A reforma estrutural, por sua vez, é aquela em que há transformação da estrutura do modelo adotado, modificam-se os ideais e a lógica de funcionamento e é criado um sistema inovador (MESA, 2019, p. 49, tradução nossa).

A mais recente dessas reformas¹³ ocorreu por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 06/2019 (parcialmente convertida na EC nº 103/2019), cujos estudos foram coordenados pelo Ministério da Economia – capitaneados pelo então Ministro da Economia, Paulo Guedes, expoente da Escola de Chicago – que inovou¹⁴ nos debates legislativos, propondo ao Congresso Nacional, a discussão sobre uma reforma estrutural do sistema previdenciário, mediante a instituição de um modelo obrigatório de capitalização individual¹⁵ para os novos filiados, que extinguiria, assim, o pilar solidário e que, supostamente, seria capaz de solucionar a equação envolvendo o fim do bônus demográfico,¹⁶ o estreitamento da base de financiamento e o aumento do número de idosos.

Os defensores dessa transformação do modelo previdenciário têm a experiência chilena como principal inspiração, na medida em que o país andino foi pioneiro na implementação do modelo de capitalização individual, no ano de 1981, como consequência das reformas neoliberais executadas. Nas décadas seguintes, os bons resultados econômicos foram creditados à política privatizadora, e a mudança do modelo previdenciário foi emblemática na representação do crescimento da economia e serviu como paradigma para propostas de alteração formuladas em outros países da América Latina (PORTELLA, CALIL, 2020, p. 168), que contaram com grandes incentivos de instituições internacionais, como o Banco Mundial, e era apontada como uma solução eficaz no cenário de crise econômica.

A rápida reforma estrutural do sistema de seguridade social chileno foi possível em virtude da instauração do regime ditatorial liderado por Augusto Pinochet (1973-1990), que chegou ao poder com a missão de conter a inflação e estabilizar a economia.¹⁷ No período

¹³ Dentre as alterações positivadas na Constituição brasileira, destacam-se as ocorridas no âmbito do RGPS, com o fim do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a elevação da idade mínima das mulheres de 60 anos para 62 anos para aposentadoria por idade e a definição de regras de transição para os que já eram segurados do RGPS antes da reforma, além do aumento da carência para aposentadoria de segurados dos RPPS.

¹⁴ Ressalte-se que o caráter inovador da instituição de um modelo de capitalização individual obrigatório é referente à possibilidade de positivação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. O debate acerca de sua positivação já foi realizado em outra oportunidade, no final da década de 1990, quando foi colocada em pauta como um dos objetivos do Governo de Fernando Henrique Cardoso, no âmbito da reforma administrativa (PORTELLA e CALIL, 2020, p. 173) e novamente foi aventado no contexto brasileiro.

¹⁵ O modelo de capitalização estava previsto no art. 201-A, da PEC nº 6/2019 e tinha suas diretrizes gerais estabelecidas no art. 115 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

¹⁶ O bônus demográfico é uma janela de oportunidade que ocorre quando há uma redução da razão de dependência demográfica, que é o coeficiente entre o segmento etário da população definido como economicamente dependente – menores de 15 anos e maiores de 65 anos – e o segmento etário economicamente ativo – indivíduos entre 15 e 64 anos – (ALVES, 2020, p. 2). Estima-se que o auge do número de pessoas em idade ativa no Brasil ocorreu em 2017, correspondendo a 69,5% da população, de modo que o número tende a cair continuamente, aumentando a razão de dependência total nas próximas décadas, gerando grande pressão nas despesas com seguridade social, potencializadas pelo grande aumento do número de idosos, que demandarão mais benefícios e serviços, especialmente na seara previdenciária (BRASIL, 2019, p. 47)

¹⁷ No fim da década de 1960, o Chile tentava se industrializar para fortalecer o mercado interno e combater a crescente desigualdade social e, para atingir os fins almejados, havia dois principais empecilhos: a baixa produção agrícola e a exploração de cobre realizada por empresas estrangeiras, além do fato de tais atividades serem

anterior, durante os governos de Eduardo Frei (1964-1970) e Salvador Allende (1970-1973), a busca pela industrialização e pelo fortalecimento do mercado interno acarretaram um procedimento acelerado de nacionalização de empresas de exploração de cobre e reforma agrária, que sofreu grande resistência por parte da elite chilena e de investidores externos, ensejando uma grave crise econômica, caracterizada, especialmente, por uma acelerada e descontrolada inflação e retrocesso econômico (LIRA, 2010).

Após a derrubada de Allende pelas Forças Armadas, a ditadura chilena contou com amplo apoio de economistas da Escola de Chicago,¹⁸ que disseminaram os ideais neoliberais como solução para o caos econômico, por meio da política de privatizações, apreciação cambial e abertura comercial, configurando-se na política do Estado-Mínimo. No ano de 1978, com a taxa de inflação relativamente controlada,¹⁹ o grupo estava prestigiado junto ao líder ditatorial chileno, de modo que lhes foi concedida maior liberdade para implementar reformas neoliberais mais ousadas na economia (LIRA, 2010).

Dessa forma, o sistema previdenciário chileno se tornou um dos principais focos de atração para os Chicago Boys, na medida em que a previdência social era formalmente avançada (MESA, 2010, p. 19), apesar de sua composição estratificada, e seguia as diretrizes propostas pelo Plano Beveridge, utilizando-se do regime de repartição e do princípio da solidariedade e pacto de gerações, com alta cobertura e provendo contra diversos tipos de contingência social, o que tornava a proteção das inúmeras categorias de segurados uma tarefa complexa, burocrática e custosa (MESA-LAGO, 2019). Esse sistema sofria críticas por ser deficitário e desequilibrado, além de não incorporar importantes grupos de trabalhadores.

Neste cenário, no ano de 1979 teve início uma reforma paramétrica, que eliminou desigualdades entre os regimes, aumentou a taxa de contribuição e enrijeceu critérios para concessão do benefício de aposentadoria (MESA, 2010, p. 20). Na sequência, sem prévio aviso

altamente concentradas por uma parcela mínima da sociedade (PRZERWORSKI, traduzido por VARGAS, p. 33). A solução encontrada no governo de Eduardo Frei (1964-1970) foi a reforma agrária e nacionalização do cobre, procedimentos acelerados por seu sucessor, Salvador Allende (1970-1973). Em decorrência dessas políticas, contudo, o Chile enfrentou, no início dos anos 1970 um período de acelerada e descontrolada inflação, além de retrocesso econômico, o que culminou na derrubada de Allende pelas Forças Armadas, em movimento liderado por Augusto Pinochet (1973-1990). Dentre os principais objetivos do governo ditatorial estavam conter a inflação e estabilizar a economia (LIRA, 2010).

¹⁸ De acordo com o sítio eletrônico da Universidade de Chicago (<https://www.uchicago.edu/>), durante a década de 1970, formou-se um grupo de economistas, majoritariamente chilenos, que estudaram na Universidade de Chicago. Quando concluíram seus estudos e retornaram para a América Latina, exercendo papel de destaque ao atuarem como guias econômicos ou mesmo ocupando cargos de destaque na esfera administrativa. A este grupo de cientistas é creditado o sucesso na transformação do Chile em um dos países com melhor desempenho econômico na América Latina. Há, contudo, controvérsias acerca do sucesso de suas performances.

¹⁹ A taxa de inflação no ano de 1978 atingia 64%, o que era considerado um êxito, sobretudo por estar relativamente controlada (LIRA, 2010).

ou debate com os setores interessados, no ano de 1981 foi realizada a grande reforma estrutural da previdência social chilena, que instituiu o regime de capitalização individual obrigatório, que substituiu os regimes de repartição, extinguiu o pilar solidário e tornou independente o setor previdenciário do assistencial. Esse novo modelo exigia contribuições dos trabalhadores, vinculadas a contas individuais, que seriam acumuladas durante todo o período laboral e administradas por empresas privadas de Fundos de Pensão (*Administradores de Fondos de Pensiones – AFP*), relegando ao Estado a sua regulamentação e fiscalização (MESA, 2019, p. 51).

Os novos segurados só poderiam se filiar ao modelo de capitalização, sendo facultativa a adesão dos que já estavam vinculados ao regime anterior. Com fins de incentivar essa migração, houve uma campanha de publicidade massiva, baseada em argumentos que não eram relacionados aos benefícios previdenciários em si, como a previsão de cálculos de aumento dos salários dos trabalhadores, ênfase na superioridade do novo sistema e que a mudança permitiria o investimento do Estado em outras áreas essenciais, pois não haveria grandes custos durante a transição dos regimes. Aos segurados, havia apenas a garantia de que, caso não conseguissem cumprir a carência para se aposentar, mas contribuíssem para o sistema por 20 anos ou mais, teriam direitos a uma renda mínima. No setor de assistência social, também havia previsão de um benefício de renda mínima, sem a necessidade de vínculo previdenciário (MESA, 2010).

Com o fim do regime ditatorial, em 1991, aumentaram os questionamentos acerca do modelo de previdência capitalizada e, concomitantemente, houve diminuição no número absoluto de segurados, na medida em que diversos estudos apontavam que os rendimentos de aposentadoria não atingiriam as projeções iniciais, ficando aquém dos benefícios providos pelo regime antigo. Além disso, pairavam dúvidas acerca da veracidade da relação entre a reforma e o aumento do investimento econômico em outras áreas.²⁰

Na mesma medida, o descontentamento em relação aos cálculos de proventos a serem recebidos junto às AFPs deu origem a intensas mobilizações populares, que se mostravam insatisfeitas com o modelo privado de previdência social,²¹ o que culminou, no de 2008, na

²⁰ Neste sentido, apesar do discurso de que a capitalização individual permitiria maiores benefícios aos segurados devidos à maior competitividade entre as AFP, a experiência trouxe apenas o enriquecimento destas últimas, que tiveram êxito em fomentar o interesse de grupos econômicos no setor previdenciário, mas que a cobertura do sistema ainda se mantém muito baixa, com grande parte da população excluída da proteção social e acarretando em uma relação desproporcional para o segurado, que suporta sozinho a carga pelo risco de eventuais contingências sociais (UTHOFF, 2017, p. 3, tradução nossa).

²¹ A promessa de que o sistema de capitalização privada renderia ao segurado o benefício de aposentadoria com valor igual ou superior ao rendimento auferido durante o período laboral se mostrou falsa, haja vista que a maioria dos trabalhadores não conseguia cumprir os requisitos mínimos para ter direito ao benefício e, aos que conseguiam cumpri-los, os rendimentos nas contas individuais também não atingiam as expectativas. Este cenário resultou em baixos valores de aposentadoria, que correspondiam a cerca de 38% dos rendimentos auferidos pelos segurados

positivação de uma reforma previdenciária paramétrica (MESA, 2019, p. 60), de acordo com as diretrizes propostas pela OIT,²² instituindo um modelo securitário integrado, em que o modelo de capitalização individual continuava sendo o principal, mas alicerçado no pilar solidário,²³ com destaque para a reaproximação entre a previdência e a assistência social, a partir da criação de benefícios assistenciais voltados para a população idosa em situação de pobreza, que visavam complementar ou garantir uma renda mínima (MESA, 2019, p. 68).

Não obstante, as adaptações não foram suficientes para aplacar a insatisfação com o modelo previdenciário, sendo um dos motivos que resultou em uma onda de protestos populares no ano de 2019, que culminou em plebiscito realizado em 2020 para elaboração de uma nova Constituição, aprovado com 78% dos votos (PICHEL, 2020), cujo texto final foi objeto de novo plebiscito no dia 04 de setembro de 2022, que não foi aprovado, com 62% dos votos contrários.

Apesar disso, os clamores pela reforma do sistema de Seguridade social, com o fim do modelo de capitalização individual, continua sendo uma das principais insatisfações da população chilena. Os motivos que levaram a essa insatisfação foram analisados na presente pesquisa, para melhor compreensão e exposição dos institutos que se mostraram falhos.

Neste ínterim, é possível observar que os ordenamentos jurídicos de Brasil e Chile traçaram caminhos distintos na estruturação de seus sistemas securitários, adotando modelos de funcionamento diversos e na formalização do direito à Seguridade social. Não obstante, as recentes reformas legislativas implementadas em ambos os países, visam a correção de imperfeições nos sistemas, oriundas de previsões errôneas quanto ao desenvolvimento e capacidade de suprir a demanda dos segurados. Dessa forma, na medida em que as modificações demográficas em curso exigem soluções no âmbito da Seguridade social, visando a garantia e a proteção de renda à crescente população idosa, mostra-se necessário averiguar quais foram as alternativas encontrados pelos ordenamentos internos de ambos os países.

Na positivação dessas reformas, observou-se um interessante fenômeno, uma vez que, no Brasil, fomentam-se debates acerca da implementação de uma reforma estrutural no sistema previdenciário, adotando o modelo de capitalização individual, com fins de tornar o sistema de

enquanto trabalhavam, de modo que não eram suficientes para manter o padrão de renda dos idosos que perdiam a capacidade laboral (MESA-LAGO, 2020, tradução nossa).

²² A OIT teve participação ativa nos debates que culminaram na reforma previdencial chilena em 2008. Seu papel foi importante para que fosse reinserido o pilar solidário, o aperfeiçoamento do pilar contributivo e, principalmente, a relevância de criação de benefícios específicos voltados para os idosos em situação de pobreza (OIT, 2010, tradução nossa).

²³ Com o fim de atingir a universalidade do atendimento à população no âmbito da seguridade social, a doutrina especializada sugere que o sistema esteja amparado em três pilares: o primeiro, visa garantir uma renda mínima a todos os cidadãos, que deve ter ampla base de financiamento, através de impostos; o segundo deve instituir um sistema de benefícios contributivos, voltado à atividade laborativa e financiado por contribuições sobre salários; Por fim, o terceiro deve ser baseado na economia voluntária individual (CASTRO e LAZZARI, 2020, p. 93-94).

seguridade social equilibrado e assegurar que, no futuro, os idosos tenham acesso ao benefício de aposentadoria. No Chile, as recentes decisões tomadas visaram a mitigar os problemas estruturais oriundos do regime de capitalização individual, especialmente com fins de garantir melhores benefícios e condições de vida à população idosa em situação de pobreza.

Por conseguinte, o estudo deste tema pode se constituir em uma importante ferramenta para averiguar se os dispositivos acerca da garantia de renda à população idosa por meio de benefícios pecuniários de seguridade social estão em consonância com as diretrizes mínimas estabelecidas pela OIT, de modo a evitar retrocessos sociais, buscar a maior cobertura da população em idade ativa, garantir a efetiva proteção à renda dos cidadãos em idade avançada e evitar a repetição da tomada de decisões equivocadas, sobretudo no atual contexto internacional, em que há um crescente movimento para desarticular direitos sociais e diminuir a intervenção do Estado na economia.

Embora a seguridade social seja o principal pilar estatal de proteção social aos idosos, há certa dificuldade em encontrar estudos específicos acerca da efetividade dos benefícios substitutivos de renda na garantia da dignidade da população idosa. Quando empregado o termo “seguridade social” na plataforma *SciELO*, por exemplo, obtêm-se um total de 332 resultados ou 169, se selecionadas como áreas temáticas “ciências humanas”, “ciências sociais aplicadas” e “multidisciplinar”.²⁴ No entanto, ao se buscar “seguridade social” associada especificamente à “proteção aos idosos”, obtêm-se apenas três resultados.^{25 26} Ao mesmo tempo, a pesquisa por “direito ao envelhecimento” retorna 50 resultados ou 27, se selecionadas como áreas temáticas “ciências humanas”, “ciências sociais aplicadas” e “multidisciplinar”.²⁷²⁸ Desses, somente 3 estão relacionados à grande área da seguridade social, sendo 2 relativos à subárea da saúde e 1 à proteção social aos idosos como um todo.²⁹

²⁴ Valendo-se da ferramenta “SciELO áreas temáticas”.

²⁵ A ferramenta de busca aponta 4 resultados, mas desses 4 resultados, 2 são títulos repetidos.

²⁶ Os resultados obtidos foram: CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina. **Pap. poblac**, Toluca, v. 13, n. 52, p. 9-45, Jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252007000200002&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 31 jul. 2022. MONTE-SERRAT, Dionéia Motta *et al.* Reality and myth about legal healthcare support and quality of life in the Brazilian elderly. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 23, ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/Interface.190146>. Acesso em: 31 jul. 2022. SILVA, Maria do Rosário de Fátima; YAZBEK, Maria Carmelita. Proteção social aos idosos: concepções, diretrizes e reconhecimento de direitos na América Latina e no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 17, n. 1, p. 102-110, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802014000100011>. Acesso em: 31 jul. 2022.

²⁷ Também valendo-se da ferramenta “SciELO áreas temáticas”.

²⁸ A ferramenta de busca aponta 29 resultados, mas desses, 4 são títulos repetidos.

²⁹ São eles: NOSSA, Paulo Nuno. Envelhecimento, financiamento e inovação nos sistemas de saúde: uma discussão necessária para a manutenção do direito à saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020200081>. Acesso em: 31 jul. 2022. SILVA, Maria do Rosário de Fátima; YAZBEK, Maria Carmelita. Proteção social aos idosos: concepções, diretrizes e reconhecimento de direitos na América Latina e no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 17, n. 1, p. 102-110, 2014. Disponível em:

A escassez de dados específicos acerca de um tema de grande interesse coletivo, evidencia que não há soluções prontas ou fáceis para lidar com as consequências do envelhecimento populacional e adaptar os atuais modelos de seguridade social a tais mudanças.

Diante desse cenário, levando em consideração as alterações demográficas e as discussões acerca da sustentabilidade e eficiência dos sistemas de seguridade social no Brasil e no Chile, esta pesquisa teve por escopo analisar minuciosamente os benefícios de substitutivos de renda voltados à população idosa, especialmente em relação ao acesso e à forma de concessão dos benefícios de aposentadoria e assistenciais no contexto de modificações demográficas.

Especificamente, buscou-se averiguar se as condições a que os cidadãos idosos de ambos os países estão submetidos, no tocante à proteção social por meio de benefícios pecuniários vinculados à previdência e assistência social; analisar se a estrutura dos sistemas de seguridade social adotados estão em consonância com as diretrizes mínimas estabelecidas pela OIT; realizar um estudo de casos acerca do papel exercido pelas Cortes Constitucionais na garantia de proteção à renda dos idosos; e, finalmente, responder à pergunta: Os atuais benefícios securitários substitutivos de renda voltados aos idosos previstos no sistema de seguridade social de Brasil e Chile são consonantes com as Convenções e Recomendações da OIT sobre o tema e suficientes para garantir a efetiva proteção social da população idosa no contexto de transição demográfica?

Ressalta-se que, embora a forma de financiamento dos sistemas de seguridade social se constitua em uma ferramenta primordial para que seja possível seu bom funcionamento e, conseqüentemente, sejam concedidos, prestados e pagos os respectivos benefícios e serviços, a presente pesquisa não teve por escopo realizar uma análise aprofundada acerca da matéria, o que demandaria a análise de teorias inerentes ao direito tributário e direito financeiro que, além de se constituir em um campo amplamente explorado pela academia, requisitaria debates que poderiam ser utilizados, por si só, para uma pesquisa inteiramente voltada a este assunto.

E ainda, destaca-se que diante das peculiaridades envolvendo o contexto previdenciário brasileiro, em que pesem os diversos regimes previdenciários existentes, o estudo foi voltado concentrado nos segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), haja vista que são os possíveis segurados desse regime que estão majoritariamente sujeitas ao desemprego, subemprego, informalidade e evasão do sistema formal de proteção. Em outras

palavras, as regras e condições a que estão submetidos os segurados vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – de caráter obrigatório – e aos regimes de previdência complementar – de caráter facultativo – não foram analisados no desenvolvimento deste trabalho.

A presente pesquisa fez uso da perspectiva jurídica, incidindo sob os campos teóricos do direito internacional, do direito constitucional e do direito de seguridade social, de modo a conferir embasamento teórico completo, necessário para manusear os diversos campos do conhecimento analítico e sob diferentes concepções exigidas pelo tema trabalhado.

Como metodologia, empregou-se o Direito Comparado, método adequado para o conhecimento analítico de direito e permite analisar institutos e conceitos da experiência jurídica nacional e estrangeira (MEZARROBA e MONTEIRO, 2009, p. 91), proporcionando outras possibilidades de soluções jurídicas para um mesmo problema. Insta salientar que a adoção deste método não se confunde com a mera enunciação da estrutura e dos institutos jurídicos relacionados ao tema pesquisado (QUEIROZ e FEFERBAUM, 2016). É necessário que se faça o exame minucioso acerca das circunstâncias culturais, sociais e econômicas que permeiam cada ordenamento jurídico. Tais diferenças devem ser ponderadas, haja vista que determinadas soluções jurídicas aplicadas em um dado momento socioeconômico, podem ter efeitos absolutamente diversos se adotados em países com outras características.

Como técnicas de pesquisas, foram utilizadas a revisão bibliográfica e a análise documental. Em um primeiro momento, realizou-se uma revisão da bibliografia previamente selecionada na elaboração do projeto de pesquisa, levando em consideração o ano de publicação e as referências comuns. A partir dessa análise, foram definidas palavras-chave³⁰ para a expansão das fontes bibliográficas, dando-se preferência para obras produzidas por autores sul-americanos, valendo-se do indexador de revista científica *SciELO* (<https://www.scielo.br/>), da biblioteca digital das Nações Unidas (<https://digitallibrary.un.org/>) e da plataforma de proteção social da OIT (<https://www.social-protection.org/>).

Na sequência, realizou-se um estudo de casos acerca do papel desempenhado pelas Cortes Constitucionais de Brasil e Chile,³¹ na busca pela efetivação da garantia de renda aos

³⁰ As palavras-chave empregadas foram: “direito ao envelhecimento”, “proteção aos idosos”, “seguridade social”, “repartição simples” e “capitalização individual”.

³¹ Através de pesquisa jurisprudencial nos sítios eletrônicos de busca do Supremo Tribunal Federal – disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>, realizou-se o estudo do tema de Repercussão Geral nº 305, que tratou da possibilidade de desaposentação. A pesquisa jurisprudencial na *Corte Suprema de Justicia* – disponível em: <http://basejurisprudencial.poderjudicial.cl/#>, foi realizada utilizando os termos: *pensión de vejez; derecho a seguridade social; previsional; y protección de vejez*. Ademais, também foram consultados os julgados do Tribunal Constitucional chileno – disponível em: <http://e.tribunalconstitucional.cl/resultado/Inciso--523--5900/>,

idosos através da proteção social, utilizando-se de um estudo de caso do *Leading case* no Brasil que tratou do instituto da desaposentação, bem como buscou-se avaliar a existência de decisões semelhantes proferidas pela corte chilena e pelo Tribunal Constitucional, visando aferir quais os impactos da constitucionalização desse tema – ou a ausência de sua previsão na Carta Maior – na aplicação material dos dispositivos normativos.

Concomitantemente, foram analisadas as legislações chilena e brasileira,³² confrontando-as com os parâmetros internacionais estabelecidos pela OIT, a partir das Convenções nº 102 e 128 e as Recomendações nº 131 e 202, perscrutando-se os comentários e relatórios exarados nos Relatórios Mundiais de Proteção Social (*World Social Protection Report*), documentos elaborados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), nos quais são emitidos comentários gerais acerca dos direitos dos idosos, com base no direito universal à seguridade social. Foram consultados os relatórios produzidos nos triênios de 2014 a 2016, 2017 a 2019 e 2020 a 2022.³³

No que concerne ao recorte temporal, utilizou-se como marco o período posterior à 1981, para publicações e alterações legislativas relativas ao Chile, e 1988, para as referentes ao Brasil – anos da promulgação das respectivas Constituições chilena e brasileira.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além de introdução e conclusão.

O primeiro capítulo tratou das mudanças demográficas, em especial, o processo de envelhecimento populacional e o fim do bônus demográfico, e da importância de políticas de proteção social para evitar a pobreza entre os idosos. A repercussão do tema na esfera internacional também é abordada, sobretudo na América Latina, que vive a denominada “Década do Envelhecimento Saudável – 2021-2030”, conforme declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas, bem como seus impactos nos ordenamentos jurídicos internos de Brasil e Chile. Neste capítulo, trabalhou-se com a correlação entre a necessidade de medidas de proteção social para a garantia de renda da população idosa, por meio de políticas públicas formuladas através da seguridade social.

valendo-se da análise dos casos julgados com base no parâmetro do artigo 19, inciso 1º, número 18, inciso 1º, da Constituição Política do Chile: *El derecho a la seguridade social*.

³² Disponível, respectivamente, em: <https://www.bcn.cl/leychile/> e <https://www.camara.leg.br/>.

³³ Insta salientar que, inicialmente, o objetivo dessa pesquisa era realizar uma busca pelo Sistema de Controle Normativo da OIT acerca do tema proteção social dos idosos, a partir da análise dos relatórios produzidos pelo Comitê de Peritos para a Aplicação das Convenções e das Recomendações (CEACR) – que examina informações dos Estados-membros sobre as respectivas Convenções ratificadas pelo ordenamento interno e pela Comissão de Aplicação das Normas de Conferência (CAS), que examina tais relatórios e elabora comentários, propondo questionamentos aos Estados-membros, em caso de eventual descumprimento dos dispositivos ratificados, valendo do sistema NORMLEX – disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO:::>. Contudo, a pesquisa se mostrou infrutífera, na medida em que não foram elaborados relatórios e, conseqüentemente, não se produziram comentários em relação ao tema objeto desta pesquisa.

O segundo capítulo versou sobre o contexto da seguridade social na América Latina durante o século XX, retratando os contextos político, econômico e social no Brasil e no Chile até a década de 1980, assim como trouxe as características gerais dos modelos de seguridade social dos países, que tiveram influência dos ideais formulados por Bismarck e Beveridge, visando, assim, a compreensão de alguns conceitos fundamentais para aprofundamento do tema. Por conseguinte, analisou-se a forma como os princípios e diretrizes norteadores propostos pelos líderes europeus foram aplicados nos ordenamentos internos de cada país, e ainda, como tais normas foram reinterpretadas no contexto das reformas neoliberais. Finalmente, enunciaram-se alguns problemas e desafios comuns a Brasil e Chile no contexto da proteção social à população idosa, não obstante as diferentes estruturas que compõem os respectivos sistemas de seguridade social.

O terceiro capítulo abordou de forma específica o desenvolvimento dos modelos de seguridade social adotados pelos países após a disseminação dos ideais reformistas, realizando-se uma análise das principais modificações legislativas referentes aos benefícios substitutivos de renda direcionados aos idosos e dos seus efeitos concretos. O capítulo foi dividido em três partes, a primeira apontou os principais motivos que levaram à reforma estrutural do sistema previdenciário chileno, do debate revigorado após a redemocratização do país, as recentes modificações legislativas e as razões que levaram à aprovação de elaboração de uma nova Carta Constitucional – cujo texto final foi rejeitado em plebiscito em setembro de 2022. A segunda, apresentou os dados pertinentes aos benefícios substitutivos de renda previstos no sistema de seguridade social brasileiro, analisando as pertinentes reformas paramétricas implementadas, com especial atenção à mais recente, que reacendeu os debates em favor de uma reforma estrutural no Brasil, semelhante à ocorrida no país andino, em 1981. A terceira consistiu em estabelecer um quadro comparativo entre os dispositivos da Constituição brasileira e chilena em matéria de seguridade social, bem como das respectivas estruturas do Poder Judiciário, com fins de realizar a pesquisa de estudo de casos de temas relacionados à proteção social de cidadãos em gozo de benefícios securitários que continuam exercendo atividade laboral – e, conseqüentemente, vertendo contribuições previdenciárias – e o papel desempenhado pelas Cortes Constitucionais. No cenário brasileiro, utilizou-se o *Leading case* que debateu o tema da desaposentação, que resultou na Tese de Repercussão Geral nº 305 do Supremo Tribunal Federal. O estudo de caso chileno consistiu na análise de uma tese jurisprudencial análoga ao *Leading case* brasileiro, proferida pelo Tribunal Constitucional, que debateu a constitucionalidade dos dispositivos que exigem a contribuição previdenciária do trabalhador que se encontra em gozo de benefício previdenciário e se mantém profissionalmente ativo.

No quarto capítulo, realizou-se um estudo acerca da consonância das normas internas que preveem os benefícios substitutivos de renda destinados à população idosa de Brasil e Chile com as diretrizes mínimas estabelecidas pela OIT nas Convenções 102 e 128 e nas Recomendações 131 e 202. A partir disso, trouxeram-se os comentários e relatórios elaborados pelo CESCR relativos aos direitos dos idosos, com base no direito Universal à seguridade social.

Por derradeiro, em sede de considerações finais, o trabalho realizou uma síntese analítica das principais questões e hipóteses apresentadas nos capítulos. Mesmo que as conclusões formuladas sejam alvo de críticas, o eventual debate e a reflexão acadêmica satisfazem, em grande parte, os seus propósitos.

CAPÍTULO 1: ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL QUE GARANTAM A RENDA DA POPULAÇÃO IDOSA

1.1 Modificações demográficas e impactos na sociedade: Aumento da expectativa de vida e envelhecimento populacional

Os seres humanos estão vivendo mais do que em qualquer outro momento na história de sua existência. A expectativa de vida global foi duplicada – e continua a aumentar – desde o início do século XX. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (*World Health Organization*), estima-se que no mundo todo existam mais de 142 milhões de pessoas acima de 60 anos de idade³⁴ – cerca de 14% do total de habitantes – que não conseguem atender às suas necessidades básicas. Não obstante o relevante percentual do total da população idosa que se encontra em situação de vulnerabilidade, não há grande quantidade de dados que permitam analisar detalhadamente e justificar tal situação (WHO, 2020, p. 2).

Garantir que os idosos tenham capacidade de gerenciar e atender suas necessidades imediatas e futuras está em consonância com o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos,³⁵ assegurando que tenham um padrão de vida adequado, com alimentação balanceada, moradia adequada, roupas, serviços de saúde e cuidados de longo prazo (WHO, 2020, p. 168). Além disso, é fundamental que tenham suporte para minimizar o impacto de choques econômicos, oriundos da perda de capacidade laboral em virtude do próprio processo de envelhecimento ou em decorrência de problemas de saúde.

³⁴ A ONU estabelece que nos países desenvolvidos será considerado idoso o indivíduo com 65 anos ou mais; nos países em desenvolvimento, é considerado idoso o indivíduo com 60 anos ou mais. Atualmente, a maioria das pessoas pode esperar viver até 60 anos ou mais. Uma pessoa com 60 anos no início da Década do Envelhecimento Saudável (2020) poderia esperar viver, em média, mais 22 anos. Há, no entanto, grande desigualdade na longevidade de acordo com o agrupamento social e econômico. Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, um homem de 25 anos com educação universitária pode esperar viver 7,5 anos a mais do que seu colega com educação mais curta; para as mulheres, a diferença é de 4,6 anos, sendo que tal disparidade é mais aguda nas economias emergentes. O número e a proporção de pessoas com 60 anos ou mais na população está aumentando. Este aumento está ocorrendo em um ritmo sem precedentes e que se acelerará nas próximas décadas, principalmente nos países em desenvolvimento. O envelhecimento da população continuará a afetar todos os aspectos da sociedade, incluindo os mercados laboral e financeiro, a procura de bens e serviços, como a educação, habitação, saúde, cuidados continuados, proteção social, transportes, informação e comunicação, bem como as estruturas familiares e os laços intergeracionais (WHO, 2020, p. 1).

³⁵ Artigo 25 DUDH: 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Dessa forma, o número e a proporção de pessoas com 60 anos ou mais na população mundial é crescente e será acelerado nas próximas décadas, afetando todos os setores da sociedade, incluindo mercados laboral e financeiro e a procura de bens e serviços que garantam direitos fundamentais como educação, moradia, saúde, transporte e proteção social³⁶ (WHO, 2020, p. 1).

As previsões acerca das modificações demográficas e o envelhecimento da população³⁷ intensificaram, nas últimas décadas do século passado, as pesquisas sobre o assunto. Não obstante, se em meados dos anos 1980 e 1990 as pesquisas que apontavam tais mudanças nos países em desenvolvimento davam a impressão de que haveria muito tempo para lidar com tais transformações, é possível constatar que, desde então, pouco foi feito em relação ao tema e o prazo para formular programas e políticas públicas efetivos se esgota rapidamente.

Recentemente, no continente americano, o interesse nessa temática foi materializado por meio da Assembleia Geral das Nações Unidas, que declarou, em dezembro de 2020, a Década do Envelhecimento Saudável nas Américas (2021-2030), que se traduz na principal estratégia para alcançar e apoiar ações de construção de uma sociedade para todas as idades, através da colaboração conjunta de Estados, sociedade civil, agências internacionais, profissionais, acadêmicos, mídia e setor privado, com foco na melhoria da qualidade de vida da pessoa idosa. A missão é liderada pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), e tem como objetivo garantir que o envelhecimento saudável seja possível nos países do continente americano (PAHO, 2020).

A OPAS estima que, no ano de 2019, 16% da população da Região das Américas tinha sessenta anos ou mais. A partir de 2030, esse percentual deve subir de forma acelerada, de modo que, ao final deste século, cerca de 36% do total de habitantes da região estará nessa faixa etária (PAHO, 2020). Até o final da Década do Envelhecimento Saudável, as projeções indicam que, no mundo todo, haverá cerca de 1,4 bilhão de cidadãos com sessenta anos ou mais, número que deve ultrapassar os 2 bilhões de habitantes em 2050 (WHO, 2020, p. 2)³⁸.

³⁶ A Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (CSocD) define proteção social como “um conjunto de políticas e programas públicos e privados empreendidos pelas sociedades em resposta a diversas contingências para compensar a ausência ou redução substancial da renda do trabalho; prestar assistência às famílias com crianças; e proporcionar às pessoas cuidados de saúde e habitação” (United Nations, 2001, p. 03)

³⁷ O envelhecimento populacional é definido como a mudança na estrutura etária da população, na qual se observa um aumento do peso relativo de pessoas acima de determinada idade, considerada como definidora do início da velhice (ANDRADE ET AL, p. 3544, 2013).

³⁸ Quando se projeta o número de idosos em comparação com o de pessoas em idade ativa – indivíduos entre 15 e 64 anos – também é possível notar a elevação do número dos primeiros. Em 2020, estimou-se que para cada 100 pessoas em idade ativa, havia 21,2 idosos. Em 2050, as projeções apontam que esta relação pode chegar a 51,9 idosos para cada 100 pessoas em idade ativa, o que denota um constante aumento no índice de envelhecimento da população brasileira e, conseqüentemente, crescerão as demandas por benefícios e serviços previdenciários (SIMÕES, 2016, p. 98).

Os dados que permeiam o envelhecimento da população são expressivos. Em 2020, pela primeira vez na história, registrou-se que havia mais pessoas com 60 anos ou mais do que crianças de até 5 anos de idade. Em 2050, os idosos devem superar também os adolescentes e jovens adultos com idade entre 15 e 24 anos (WHO, 2020, p. 2). Dessa forma, é possível constatar que o ritmo de envelhecimento da população está se acelerando, o que, por sua vez, demanda uma capacidade de reação rápida e eficaz de países em termos de infraestrutura e capacidade de saúde e bem-estar social para com seus cidadãos idosos.

O envelhecimento populacional representa um dos principais desafios para os países integrantes da OPAS, pois pressiona os gastos públicos em diversas áreas, sendo essencial a formulação de políticas e práticas que proporcionem melhores perspectivas de trabalho e emprego para pessoas em idades mais avançadas, o que requer a cooperação por parte do governo, dos empregadores e das entidades representativas dos trabalhadores e da sociedade civil. Os debates envolvendo o tema, constituem-se em um dos principais argumentos que motivam reformas e mudanças nos sistemas de seguridade social em diversos países, com especial foco no sistema previdenciário (BRASIL, 2018, p. 82-83).

Dessa forma, o processo de envelhecimento da população é um fenômeno que vai além do aspecto mero demográfico, pois engloba dimensões culturais, psicossociais e econômicas da sociedade. O aumento da expectativa de vida é resultado de diversos fatores, como o desenvolvimento de pesquisas nas áreas de medicina e tecnologia, modificações no meio ambiente de trabalho, urbanização, dentre outros, sendo mister destacar o desenvolvimento social dos países, sobretudo na criação de sistemas de proteção social³⁹ com fins de suprir necessidades básicas dos cidadãos (BRASIL, 2018, p. 2).

Neste contexto, no Brasil, a expectativa de vida saltou de 55,7 anos, entre 1950 e 1955, para 74,7, de 2010 a 2015 (BRASIL, 2018, p. 6). Concomitantemente a esse processo, ocorre outra relevante transformação demográfica na sociedade brasileira, na medida em que há um considerável aumento da expectativa de vida ao nascer, que, no início do século XXI, era em torno 65 anos. No ano de 2014, já aumentara para 74,1 anos e estima-se que chegará a 80 anos em 2060. Tais fatores, aliados ao aumento de sobrevivência entre os idosos, contribuem para o crescente aumento da população idosa (BRASIL, 2018, p. 6-9).

³⁹ A proteção social, vale ressaltar, tem como objetivo primordial proporcionar um nível mínimo de bem-estar social e econômico a todos os membros da sociedade. Também é responsável por garantir que toda a população tenha acesso aos serviços sociais e garantir que os serviços sejam adequados em termos de cobertura e qualidade (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 116). E ainda, segundo a OIT, os termos segurança social e proteção social são intercambiáveis e abrangem um conjunto variado de instrumentos de política, incluindo assistência social, prestações universais e outros tipos de prestações pecuniárias (OIT, p. 1, 2019).

Outro fator que evidencia o crescimento da população idosa é o índice de envelhecimento.⁴⁰ Observa-se que esse índice vem aumentando, pois no ano de 2000 havia 18,7 pessoas com 65 anos ou mais para cada grupo de 100 pessoas entre 0 e 14 anos. Projeta-se que em 2060, para cada 100 pessoas entre 0 e 14 anos, haverá 206,2 pessoas com 65 anos ou mais, ou seja, mais de 2 idosos para cada 1 criança ou adolescente (BRASIL, 2018, p. 10). Em números absolutos, em 2020 (WHO, p. 172) havia no Brasil um total de 212.559.000 habitantes, sendo 29.857.000 com 65 anos ou mais, o que correspondia a 14,04% do total da população. Tais índices já demandam modificações imediatas nos programas, políticas públicas e direitos voltados aos idosos e a situação deverá ser intensificada ao longo das próximas décadas.

Conforme já aduzido, tais transformações demográficas estão ocorrendo de forma semelhante nos países Latino-Americanos, com especial destaque para o Chile. Embora em números absolutos o país andino apresente uma população de número muito inferior quando comparado com o Brasil – haja vista que o total de habitantes no ano de 2019 era de 19.116.000 – é cediço que o Chile experimentou modificações na estrutura etária de sua população, semelhantes àquelas ocorridas no Brasil, com o aumento da expectativa de vida. Apesar da disparidade no número total de habitantes, proporcionalmente, o número de chilenos com 60 anos ou mais é semelhante ao existente no Brasil, correspondendo a 17,37% do total da população, ou 3.321.000 habitantes (INE, 2019, p. 1-4).

Neste diapasão, o Chile também passa por um acelerado processo de envelhecimento populacional, cuja tendência é aumentar nas próximas décadas. No ano de 1992, o índice de envelhecimento era de 21%, ou seja, havia 21 pessoas com 65 anos ou mais para cada 100 crianças e adolescentes até 14 anos. Em 2031 estima-se que tal número se eleve para 102 idosos para cada grupo de 100 crianças e adolescente nesta faixa etária, sendo que tal taxa deve aumentar cerca de 70% até o ano de 2050 (INE, 2018, p. 6).

Essas modificações também são acompanhadas pela diminuição da taxa de fecundidade, que deve se manter abaixo da reposição geracional nas próximas décadas, ao passo que a expectativa de vida, que em 2002, estimava-se em 76,9 anos. Passará para 83,4 anos em 2035 (INE, 2019, p. 7-8).

Considerando as pesquisas nacionais até o ano de 2050, deve haver um acréscimo de 3 milhões de pessoas na faixa etária dos 60 anos ou mais. Além desse aumento, a estrutura dessa faixa etária também se transformará, aumentando o número de pessoas com 80 anos ou mais, causando, assim uma protuberância no topo da pirâmide social (INE, 2018, p. 4).

⁴⁰ É o número de pessoas de 65 anos de idade ou mais, para cada 100 pessoas menores de 14 anos de idade (INE, 2018, p. 6).

Mais especificamente, os dados demográficos de Brasil e Chile indicam que ambos os países enfrentam transformações demográficas semelhantes, de modo que poderão encontrar soluções comuns, guardadas, é claro, as respectivas peculiaridades a que estão sujeitos. Neste ínterim, os benefícios de seguridade social se constituem em uma importante ferramenta de garantia da efetiva proteção social à crescente parcela da população idosa, na medida em que tais benesses visam garantir que possam prover a própria subsistência e são dever do Estado, devendo-se averiguar se a atual estrutura protetiva prevista para tais fins é suficiente para garantir o necessário às pessoas nessa faixa etária.

A análise da estrutura protetiva existente deve levar em conta que o processo de transição demográfica no Brasil e no Chile ocorrerá na metade do tempo que levou em países como Alemanha, França, Estados Unidos e Canadá, o que, conseqüentemente, diminui o tempo da janela de oportunidade demográfica, ou seja, o tempo disponível para que se preparem para o envelhecimento populacional, sendo necessárias ações e intervenções específicas para garantir que a longevidade e o envelhecimento sejam resultados positivos do desenvolvimento sustentável nessa região (SILVA ET AL, 2021, p. 1). Tais mudanças exigem políticas públicas inovadoras, especialmente no âmbito da seguridade social.

Isso quer dizer, portanto, que os países que se encontram neste processo de acelerada transição demográfica, devem se adaptar muito mais rapidamente ao envelhecimento da população, sem, contudo, contar com a renda nacional, infraestrutura e capacidade de saúde e bem-estar social de países desenvolvidos, cujo processo de envelhecimento ocorreu de forma paulatina e mais bem preparada (WHO, 2020, p. 2).

1.2 O processo de envelhecimento populacional como conquista da humanidade

O envelhecimento populacional é uma conquista da humanidade, que deve ser compreendida não só pelo aumento do número absoluto de cidadãos idosos, mas também pela mobilização deste grupo populacional em exigir que lhes fossem garantidos direitos essenciais (BRAGA ET AL, 2017, p. 433)

Neste ínterim, a longevidade é um indicativo de qualidade de vida em uma determinada nação, embora não seja um fator que, por si só, assegure o envelhecimento saudável, (BRASIL, 2018, p. 5). Vidas mais longas são, portanto, uma das conquistas coletivas mais notáveis pois refletem avanços no desenvolvimento social, econômico e na saúde – especificamente no sucesso em lidar com doenças infantis fatais, mortalidade materna e, mais recentemente, mortalidade em idades avançadas. Uma vida longa é um recurso incrivelmente valioso, que

oferece a oportunidade de repensar não apenas o que é a velhice, mas também como toda a nossa vida pode se desenrolar (WHO, 2020, p. 1).

O acelerado processo de envelhecimento populacional é um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos países, de modo que ganham ainda mais relevância os debates acerca dos sistemas de proteção social voltados à população idosa. Dessa forma, como seria possível garantir satisfatoriamente a cobertura de diversas contingências sociais para uma população crescente em ritmo acelerado, vulnerável, com demandas cada vez mais específicas, (BRASIL, 2018, p. 6) e ainda, em meio a transformações na estrutura da sociedade, que alteram a dinâmica do sistema protetivo tradicionalmente instituído?

Essa questão, extremamente complexa, será um dos grandes desafios a serem respondidos nas próximas décadas. Não obstante, é mister ressaltar que os idosos não são um grupo homogêneo, de modo que são necessárias abordagens universais e direcionadas para abarcar o maior número possível de cidadãos (WHO, 2020, p. 70).

Embora seja de conhecimento notório que as pessoas perdem capacidades físicas e mentais no processo de envelhecimento, sabe-se pouco sobre as reais necessidades daqueles que se encontram neste estágio da vida, bem como sobre os fatores que podem mitigar a perda de tais capacidades e permitir que se viva por mais tempo com dignidade, qualidade de vida e participando ativamente da sociedade. Cerca de 75% dos países do mundo têm dados limitados ou inexistentes sobre o envelhecimento saudável ou sobre grupos etários em estágio mais avançado, o que contribui para a invisibilidade e exclusão dos idosos (WHO, 2020, p. 71).

Uma perspectiva de curso de vida sugere que a capacidade intrínseca durante o desenvolvimento das principais etapas da vida é influenciada por fatores biológicos, sociológicos e ambientais, o que, por sua vez, traz consequências diretas na relação entre idade e saúde. Dessa forma, não apenas ações voltadas para os idosos atuais são relevantes, mas também intervenções voltadas para a infância, adolescência, início da vida adulta, gravidez, dentre outras, são fundamentais para auxiliar que os indivíduos atinjam seu pleno potencial de saúde durante a primeira metade da vida, enquanto estilos de vida saudáveis e ambientes favoráveis durante a segunda metade ajudam a prolongar o potencial atingido (WHO, 2020, p. 16), permitindo, portanto, que as pessoas envelheçam com mais saúde, autonomia e qualidade de vida. Esse processo dinâmico é denominado como envelhecimento saudável e se baseia em três fatores principais: capacidade funcional, capacidade intrínseca e ambientais favoráveis (WHO, 2020, p. 24).

Embora nem todos os declínios nas capacidades sejam evitáveis, constitui-se em um dos objetivos de cada Estado garantir com que os idosos, em qualquer idade, tenham capacidade de

atender a todas às suas necessidades básicas, através de abordagens que visem a mitigação de desigualdade de oportunidades (WHO, 2020, p. 70).

A perda da força e da rapidez de um trabalhador é inerente ao processo de envelhecimento. Além disso, torna-se cada vez mais difícil a adaptação a novas situações. Tais fatores frequentemente predominam nas relações laborais em detrimento da experiência e qualificação profissional do indivíduo (YOSHIKO ET AL, 2008). Conseqüentemente, ao mesmo tempo em que o trabalhador envelhece, ocorre a desvalorização de sua força laboral.

É possível observar uma correlação entre o avanço etário, a paulatina perda da capacidade de trabalho e um movimento social de exclusão dos idosos, que são, em consequência, desvalorizados por não mais corresponderem às necessidades do mercado de trabalho (FORNASIER e LEITE, 2018, p. 2087).

Em um cenário em que não haverá reposição em larga escala de trabalhadores mais velhos por outros jovens, é preciso desenvolver alternativas que garantam que, mesmo com a diminuição da capacidade laboral, as pessoas consigam se manter dentro da esfera protetiva da seguridade social, com fins de cumprir os requisitos necessários para ter direito aos benefícios previdenciários previstos, como a aposentadoria programada.

Dessa forma, na medida em que a capacidade de produção diminui, há uma tendência de que os rendimentos auferidos pelo trabalhador também sejam menores. É, portanto, um dever do Estado instituir programas destinados a fornecer segurança financeira aos seus cidadãos mais velhos. Tais programas compõem a rede de proteção social que visa a reduzir a pobreza, especialmente entre os idosos. Não obstante, a implementação de tais institutos traz seus próprios desafios, na medida em que os programas formulados afetam diretamente jovens e idosos, pois a depender de suas modalidades, podem promover ou dificultar o crescimento econômico. A preocupação com esta última possibilidade se intensifica conforme aumenta o número de idosos na população (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 29).

Ao idoso que perde ou tem diminuída sua capacidade laboral, também lhe é retirada a capacidade de prover a própria renda e meios de subsistência. Tais vulnerabilidades podem ser mitigadas, em maior ou menor grau, quando está inserido em algum tipo de programa de proteção social. Contudo, o trabalhador que não é inserido na esfera protetiva da seguridade social enquanto em idade economicamente ativa, tende a se tornar um idoso ainda mais desprotegido e vulnerável a riscos (BIONDO ET AL, 2017, p. 2091).

Declínios significativos na capacidade física e mental podem limitar a capacidade dos idosos de cuidar de si mesmos e de participarem da sociedade. Dessa forma, é necessário garantir o acesso a cuidados de longa duração, como reabilitação, tecnologias assistivas e

ambientes de apoio e inclusivos, que permitem, por um período mais duradouro, a manutenção da capacidade funcional, gozar de direitos humanos básicos e viver com dignidade (WHO, 2020, p. 14).

Dessa maneira, a longevidade implica em diversos desafios para os sistemas de proteção social, especialmente considerando o mercado laboral, em função da diminuição da população economicamente ativa. De forma mais específica, é necessário analisar os pilares contributivos e não contributivos implementados pelos Estados e verificar se a estrutura é suficiente para a garantia de aposentadorias e pensões, prevendo as necessidades futuras e adaptando o sistema.

Embora os países latino-americanos tenham feito consideráveis progressos no reconhecimento formal de direitos sociais, nem sempre essa positivação é acompanhada do desenvolvimento de políticas públicas concretas.

Para que um sistema protetivo seja eficaz na salvaguarda de direitos voltados à garantia de renda da população idosa, é preciso garantir benefícios pecuniários que permitam sustentar a qualidade de vida básica considerada essencial, através de dois componentes: facilitar as condições socioeconômicas mínimas que assegurem os direitos básicos dos indivíduos em questões como renda, alimentação, saúde, educação, moradia e serviços sociais essenciais e garantir o acesso a mecanismos de seguro contínuo contra diversos tipos de eventos críticos, a fim de conter quedas repentinas de renda que ameçam a capacidade das pessoas de arcar com os custos de um nível mínimo de bem-estar (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 117-118).

Ademais, visando garantir a proteção social para a população idosa, também é mister identificar as demandas não atendidas, garantir o acesso a serviços sociais, fomentar o trabalho decente, com melhores políticas e condições trabalhistas e integrar progressivamente a população economicamente ativa de um país (OIT, 2021, p. 52).

A proteção social deve ter alcance universal, o que significa que inclui tanto as pessoas que trabalham no mercado formal de trabalho quanto as que estão fora dele. Isso não impede a implementação de mecanismos de direcionamento para permitir que a proteção social atenda à escassez de recursos e priorize aqueles em situações de maior pobreza e vulnerabilidade (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 119).

Dessa forma, a segurança social pode contribuir significativamente para aliviar os principais sintomas da pobreza, construindo caminhos permanentes para superá-la e aumentar a capacidade de enfrentamento a situações de risco e vulnerabilidade, como a súbita perda de renda fundada na incapacidade laboral ou em sua redução.

Cada país deve, portanto, definir a quantidade e a qualidade dos componentes de proteção social que considera importante garantir, de acordo com sua própria capacidade

financeira. Isso leva ao estabelecimento de um sistema de garantias incrementais, cujo acesso deve continuar sendo universal (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 119).

É seguro afirmar que em função do aumento da população idosa, há uma tendência de, cada vez mais, aumentar a demanda pelos benefícios previdenciários e benefícios assistenciais (BRASIL, 2018, p. 22).

Por conseguinte, os sistemas de seguridade social e as políticas protetivas podem ser considerados a partir da relação entre oferta e demanda. A oferta é composta pelas próprias políticas desenvolvidas, pelos planos e estrutura do programa, ao passo que a demanda se constitui nos indivíduos, suas famílias e comunidades, de modo que ambas devem ser consideradas sob dois eixos de integração: horizontal ou setorial e vertical (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 120).⁴¹

Para que seja eficiente, a proteção social inclusiva aos idosos deve, portanto, estabelecer pisos de segurança social,⁴² atendendo requisitos específicos dessa parcela da população, levando em conta as realidades econômicas, políticas e sociais desse grupo. Isso significa que é fundamental desenvolver políticas que integrem o cidadão em idade ativa ao sistema de previdência social ao mesmo tempo em que prevê soluções não-contributivas para aqueles que, por algum motivo, não sejam integrados pelas políticas desenvolvidas.

Em relação às pessoas idosas, o desafio é consolidar o pilar contributivo que assegure o alisamento do consumo de quem contribuiu, garantindo benefícios sustentáveis e sem afetar os recursos gerais de renda necessários para atender os idosos sem renda que não tiveram empregos formais (OIT 2018, p. 101).

1.3 Possíveis cenários para o futuro da população idosa: deterioração, estagnação ou evolução das estruturas e políticas públicas

⁴¹ O eixo horizontal representa a articulação entre os diferentes setores de ação da política social (como desenvolvimento social, trabalho, saúde e educação), que se tornou necessária em função do papel desempenhado pelas políticas de proteção social na articulação com as políticas setoriais e de promoção social. (tais como educação e saúde ou serviços de intermediação de trabalho e políticas ativas do mercado de trabalho). O eixo vertical representa a coordenação entre os diferentes níveis administrativos (do nível central aos estados, províncias ou departamentos (dependendo do país) e, por último, municípios) e pode ou não incorporar componentes de coordenação com outros atores (setor privado e sociedade). No que diz respeito ao eixo vertical, houve um aumento significativo da participação de diferentes jurisdições na formulação e implementação de políticas da região como resultado de reformas institucionais que levaram a uma maior descentralização e regionalização. No entanto, a importância dos diferentes níveis de jurisdição varia muito dependendo do tamanho do país e do grau real de descentralização alcançado (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 120-121).

⁴² Os Pisos de Proteção Social serão abordados com maior especificidade no capítulo quatro desta pesquisa, assim como os demais dispositivos previstos pela Organização Internacional do Trabalho em matéria de proteção de renda aos idosos por meio do sistema de segurança social.

Em busca de garantir melhores estruturas normativas e sistemas protetivos à população idosa e considerando que cerca de 142 milhões de idosos não têm capacidade de suprir suas necessidades básicas, é possível prever três cenários distintos que podem ser esperados pelos idosos no ano de 2030, que variarão conforme as políticas públicas desenvolvidas pelos Estados nesta década (WHO, 2020, p. 98).

O primeiro é o de deterioração, na qual situação relativa à linha de base aumenta significativamente o número de idosos que não conseguem atender às suas necessidades básicas – especialmente aqueles que têm poucas oportunidades, seja por idade, gênero, localização ou outros marcadores de inclusão ou exclusão. Nesta hipótese, a previsão é de redução de serviços de saúde e sociais para idosos, aumento das contribuições para serviços de saúde e sociais, diminuição do acesso a serviços de saúde voltados à família e dos valores reais dos benefícios previdenciários, recuperação econômica no período pós-pandêmico sem consideração do acelerado envelhecimento da população e ritmo desigual do progresso global (WHO, 2020, p. 98)

A segunda hipótese é de estagnação, em que, basicamente, a situação permaneceria praticamente inalterada, deteriorando-se em alguns aspectos. O ritmo desigual do progresso global permanece, as despesas diretas são mantidas, benefícios previdenciários permanecem sem flexibilidade, cuidados de longa duração permanecem pouco acessíveis aos idosos, estagnação da legislação em relação à discriminação e segregação de idosos, assim como a forma como os setores da sociedade encaram o processo de envelhecimento. Além disso, a recuperação pós-pandemia incluiria os idosos de forma desigual e atrasada (WHO, 2020, p. 99).

Finalmente, o terceiro cenário prevê a evolução, a partir da melhoria significativa, refletindo a capacidade dos idosos de atender às suas necessidades básicas em relação à linha de base, uma recuperação após a pandemia e melhor acesso aos serviços. Nesse sentido, são apontados como indicadores positivos o desenvolvimento e fornecimento amplo de cuidados integrados para idosos e serviços de cuidados de longa duração, com mudanças positivas em relação aos idosos. A recuperação mais rápida e resposta inclusiva, mitigando as perturbações da pandemia, a partir de melhorias aceleradas no envolvimento significativo e inclusivo dos idosos. Nessa hipótese, os Estados, a sociedade civil e o setor privado trabalham juntos para otimizar a capacidade funcional e há melhor distribuição de investimentos e progressos globais (WHO, 2020, p. 99 e SILVA *et al*, 201, p. 2).

Dentre os diversos meios previstos para que esse cenário de evolução do tratamento dos idosos seja alcançado, está a garantia da segurança financeira dos cidadãos idosos (WHO, 2020, p. 117), condição que está diretamente relacionada às políticas públicas de seguridade social,

especialmente no que toca aos benefícios previdenciários de aposentadoria e benefícios assistenciais que garantam uma renda mínima ou a complementem, assegurando, assim, a capacidade de que tais sujeitos sejam capazes de suprir suas necessidades essenciais.

1.4. O sistema de seguridade social como essencial no combate à pobreza na velhice

As modificações demográficas e os objetivos perscrutados na década do envelhecimento saudável e na Recomendação da OCDE sobre Políticas de Envelhecimento e Emprego, têm relação direta com o meio ambiente de trabalho de forma abrangente e, conseqüentemente, com as políticas públicas de seguridade social. É através do sistema securitários que os Estados podem desenvolver programas e políticas que garantam aos idosos – atuais e futuros – aptidão para prover todas as suas necessidades básicas.

Em média, quatro em cada cinco adultos na região tiveram acesso à alguma forma de apoio à renda no ano de 2015, através de benefícios de seguridade social. Não obstante, a desigualdade na segurança de renda na velhice é significativa, na medida em que, cerca de 15% da população com 65 anos ou mais, concentra a captação de benefícios previdenciários vultosos (BARRIENTOS, 2021, p. 3).

Neste ínterim, é mister compreender o envelhecimento populacional, além de impactar os sistemas de proteção social como um todo, afeta, principalmente, as áreas de previdência social e assistência social, que têm natureza garantidora de provisão às contingências sociais, sobretudo na velhice, através do pagamento de benefícios (BRASIL, 2018, p. 26).

Embora parem dúvidas acerca da melhor estratégia para lidar com as modificações demográficas, sobretudo em relação ao envelhecimento populacional e quais medidas são requeridas para assegurar aos idosos uma renda que lhes garanta o provimento do mínimo essencial, é manifesta a necessidade de formulação de políticas públicas visando a garantir a efetividade das normas já existentes que visam essa proteção, bem como de medidas inovadoras, que encarem os cidadãos nesta etapa da vida como grupo vulnerável e, assim, seja-lhes garantida a vida com dignidade (BRAGA *ET AL*, 2017, p. 448-449).

Para atingir tal escopo, as políticas que englobam o sistema de seguridade social têm desempenho fundamental, na medida em que auxiliam no combate à desigualdade social e em evitar que idosos permaneçam ou ingressem em condição de pobreza.

No Brasil, observa-se que no ano de 2013, cerca de 18% da população com mais de 65 anos vivia em situação de pobreza, com renda abaixo de 1 salário-mínimo, enquanto cerca de metade das pessoas nessa faixa etária auferia mensalmente o valor do salário-mínimo nacional,

e apenas em torno de 32% dessa parcela da população possuía rendimentos maiores que esse (BARRIENTOS, 2021, p. 2). Em outras palavras, cerca de quatro a cada cinco adultos na região tiveram acesso à alguma forma de apoio à renda no ano de 2015.

É preciso destacar que, além do piso de um salário-mínimo para os benefícios previdenciários que substituem a renda, a legislação brasileira prevê também um benefício assistencial – Benefício de Prestação Continuada (BPC) – para o idoso com sessenta e cinco anos ou mais que esteja em situação de pobreza (BARRIENTOS, 2021, p. 3), consubstanciando-se, assim, em importantes fonte de renda para a população idosa.

No Chile, apesar da implementação de um sistema de seguridade social diverso do instituído no Brasil, a previdência social e a assistência social também cumprem relevantes papéis na garantia de renda aos cidadãos idosos.

Neste aspecto, cumpre ressaltar que o sistema chileno passou por recentes alterações, visando seu aperfeiçoamento, diante da constatação do pagamento de benefícios em valores insuficientes concedidos a título de aposentadoria e da dificuldade de considerável parcela da população idosa em cumprir os requisitos para ter direito à tal benesse, em 2008, durante o governo de Michelle Bachelet, foram realizadas inovações legislativas no sistema de proteção social chileno, criando benefícios voltados para o setor composto pelos 60% mais pobres do país, visando, assim, mitigar os problemas da pobreza na velhice (UTHOFF, 2011, p. 16).

Dessa forma, foram implementados benefícios pecuniários voltados a suprir às necessidades da população idosa – *Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario* posteriormente substituídos pela *Pensión Garantizada Universal* – que mostram a necessidade de se buscar adaptações visando o equilíbrio entre a sustentabilidade do sistema securitário e níveis adequados de proteção social (BRASIL, 2018, p. 26).

Em média, quatro em cada cinco adultos na região tiveram acesso à alguma forma de apoio à renda no ano de 2015, através de benefícios de seguridade social (BARRIENTOS, 2021, p. 3), o que evidencia que a expansão das políticas e da cobertura por meio do sistema de seguridade social – especialmente dos pilares previdenciário e assistencial – são importantes ferramentas para lidar com as transformações esperadas para as próximas décadas.

No que concerne a proteção de renda voltada aos cidadãos idosos por meio de tais institutos, o maior objetivo a ser alcançado é unir a sustentabilidade do modelo adotado, com as regras de concessão de benefícios compatíveis a finalidade de assegurar que essa crescente parcela da população consiga, de fato, prover suas necessidades básicas, viver com dignidade e com qualidade no padrão de vida.

CAPÍTULO 2: A SEGURIDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DO SÉCULO XX

2.1 Os primeiros modelos securitários implementados na América Latina

Não obstante as distintas estruturas dos modelos de seguridade social adotados por Brasil e Chile, originariamente, ambos os países instituíram regimes previdenciários caracterizados por conceitos e ideais comuns, de modo que para melhor desenvolvimento dos temas trabalhados nesta pesquisa, mostra-se relevante abordá-los, visando a melhor compreensão dos caminhos que foram posteriormente traçados por cada nação no desenvolvimento de seus atuais sistemas securitários.

Neste diapasão, o sistema de seguridade social moderno, especialmente o modelo previdenciário, com raízes vinculadas ao modelo alemão, oriundo da década de 1880, é uma conquista da classe trabalhadora contra os riscos sociais da idade, invalidez e enfermidade. O modelo implementado na Alemanha, denominado bismarckiano, em homenagem ao chanceler Otto Von Bismarck, tinha como premissas básicas a contribuição obrigatória por parte de empregadores e trabalhadores, incumbindo ao Estado uma função reguladora, gradualmente desenvolvida em países industrializados na Europa (MESA-LAGO, 2006, p. 16). Posteriormente, com o término da Primeira Guerra Mundial, a previdência social se consolidou como instrumento fundamental para a proteção dos trabalhadores e de suas famílias em face a determinadas contingências sociais, a partir da fundação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 1919.

Este sistema foi aperfeiçoado na Inglaterra, através do plano de previdência social proposto por Sir Willian Beveridge, em 1942, que consagrou os seguros sociais através de seis princípios, inaugurando, assim, o sistema de repartição simples ou *pay as you go*,⁴³ estruturado nos ideais da solidariedade e do pacto de gerações (CASTRO e LAZZARI, 2020), modelo que inspirou a criação e expansão de inúmeros sistemas de seguridade social.

O direito universal à seguridade social foi reforçado pela Declaração de Direitos Humanos de 1948, de modo que os debates envolvendo a necessidade de institucionalizar sistemas de proteção social foram intensificados nas décadas seguintes, com uma preocupação

⁴³ O sistema de repartição consiste em contribuições de toda a sociedade para um fundo único, do qual saem recursos para a concessão de benefícios previdenciários, desde que cumprida a carência. O modelo é estruturado no ideal da solidariedade e do pacto de gerações, em que cabe à atual geração de trabalhadores e demais atores sociais em atividade realizar contribuições que serão utilizadas para o pagamento de serviços e benefícios aos segurados que estão inativos. Posteriormente, quando a geração atual necessitar de tais benesses, haverá uma nova geração ativa que verterá contribuições (CASTRO e LAZZARI, p. 91, 2020)

crescente: ampliar a cobertura da previdência social, elevando-a a um instrumento internacional, visando, sobretudo, a garantia de uma renda aos idosos,⁴⁴ suficiente para que pudessem viver com dignidade e qualidade de vida. A abordagem desse tema por parte da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a partir da segunda geração⁴⁵ de normas de segurança social,⁴⁶ com a Convenção 102, que definiu normas mínimas de seguridade social, reuniu diversos instrumentos anteriores e estabeleceu requisitos básicos em cada contingência social quanto à cobertura, benefícios e condições de acesso ao mesmo tempo em que afirmou não existir um único modelo adequado de seguridade social, na medida em que cada sociedade deveria escolher a melhor forma de garantir tais direitos, a partir do contexto no qual se encontrassem envolvidas (MESA-LAGO, 2006, p. 17-19).

Era sob tais influências que os países da América Latina introduziam seus primeiros programas de seguridade social. Brasil e Chile – ao lado de Argentina, Cuba e Costa Rica – estavam inseridos no grupo denominado pioneiro-alto, os primeiros na região a implementar modelos securitários para seus cidadãos (MESA-LAGO, 2006, p. 19).

Já nesse período, a segurança de renda na velhice era o principal foco da política social na América Latina. Durante o período de industrialização, pós-Segunda Guerra Mundial, disseminaram-se fundos de seguro ocupacional estratificados que ofereciam uma gama de transferências e serviços a grupos específicos de trabalhadores, tendo como principal núcleo, os benefícios voltados aos idosos. De olho na crescente incorporação política de organizações de trabalhadores e reservas de fundos de pensão, os governos se engajaram na consolidação e expansão dos planos de pensão (BARRIENTOS, 2021, p. 1).

Nesta senda, é possível dividir a proteção social no grupo pioneiro-alto em dois períodos do século XX, até as grandes reformas no sistema de seguridade social implementadas a partir da década de 1980 – que tiveram o Chile como pioneiro.

O primeiro, englobando as primeiras décadas do século XX, foi caracterizado pela caridade na resolução dos problemas sociais, consubstanciados em ajuda humanitária aos

⁴⁴ O debate internacional acerca dos direitos dos idosos não se limitou à proteção de renda, abrangendo a garantia de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas idosas, tendo como marcos as Conferências Internacionais sobre Envelhecimento, em 1982 e 2002, com ênfase em políticas públicas relativas à saúde, nutrição, moradia, bem-estar social, direitos civis e políticos e eliminação de todas as formas de violência e discriminação (NOTARI e FRAGOSO, 2011)

⁴⁵ Há 3 gerações de normas de segurança social: A primeira visa estabelecer sistemas obrigatórios de seguro social e cobertura das principais categorias de trabalhadores; A segunda tem por escopo unificar os regimes de proteção social, alargando a cobertura para todos os trabalhadores; A terceira visa oferecer um nível mais elevado de proteção e rever as primeiras normas estabelecidas (OIT, p. 5, 2019)

⁴⁶ Segundo a OIT, os termos segurança social e proteção social são intercambiáveis e abrangem um conjunto variado de instrumentos de política, incluindo assistência social, prestações universais e outros tipos de prestações pecuniárias (OIT, p. 1, 2019).

necessitados, com ampla participação da sociedade civil e de grupos religiosos, através de políticas não institucionalizadas, em que as elites políticas, econômicas e sociais financiavam e prestavam serviços sociais. No início da década de 1920⁴⁷, surgem as primeiras instituições de proteção social contributiva, inspiradas no modelo bismarckiano (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 26).

O segundo período se inicia após quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, no ano de 1929, e é caracterizado pelo desenvolvimento de um modelo de industrialização por substituição de importações, com crescimento interno e ênfase no planejamento estatal. Neste contexto, a justiça, a ordem social e a seguridade social foram as principais questões de políticas para proteção social, que diante de bons resultados econômicos, expandiram-se notavelmente até meados da década de 1970, implementando os princípios norteadores propostos por Willian Beveridge, interrompendo-se pelas crises dos choques do petróleo (OIT, 2018, p. 14) e pela ascensão de regimes ditatoriais que, dentre suas diversas consequências, tiveram relevante papel na disseminação de políticas neoliberais.

Nesse sentido, o que se observou entre as décadas de 1950 e 1970, quando os preços das matérias-primas regionais experimentaram uma tendência de aumento, foi a forte geração de emprego formal - ainda que a partir de pontos de partida relativamente baixos - e o desenvolvimento das instituições trabalhistas, incluindo a previdência social, programas e agências de gestão. Os países do cone sul haviam iniciado esse processo de desenvolvimento da seguridade social algumas décadas antes (OIT, 2018, p. 38).

A política social era financiada principalmente pelo Estado, o que levou ao aumento de sua participação na prestação de serviços, com pouca participação do setor privado. Essa etapa também foi caracterizada pela pressão dos setores sociais sobre o Estado, para atendimento de suas demandas, bem como foi marcada pela concessão de subsídios visando o acesso a determinados bens e serviços e, ao final, caracterizada pela alta inflação, aumento da dívida externa e corporativismo (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 25-26).

Dessa forma, os primeiros modelos de seguridade social de Brasil e Chile se assemelhavam do ponto de vista da estrutura administrativa – pois geridos por múltiplas instituições, em geral dotadas de autonomia legislativa e financeira, sempre com o apoio de

⁴⁷ No Chile, a década de 1920 foi marcada por um período de grave crise institucional e permanentes protestos, greves e outros movimentos populares, sendo que a proteção social dos trabalhadores é marcada pela ascensão ao poder de Arturo Alessandri, com ideais reformistas e o comprometimento de enfrentar as oligarquias chilenas (MENESES *ET AL*, 2016, p. 81-82).

recursos públicos – e enfrentaram, na prática, problemas causados pela elevada estratificação⁴⁸ e diversificação nos tipos e valores de benefícios. A estratificação exprimia a forma pela qual os grupos mais poderosos da classe trabalhadora foram gradualmente beneficiados (LOUREIRO, 2017, p. 194-195), e tiveram como consequência elevadas despesas de manutenção, déficits e desequilíbrio financeiro e tributário.

Visando combater tais adversidades, os princípios norteadores propostos no Plano Beveridge, não obstante a resistência para sua eficaz implementação, foram paulatinamente adotados e desenvolvidos nos sistemas protetivos desses países.

Em matéria de previdência social, o modelo adotado foi o de repartição simples – ainda em vigor no Brasil – alicerçado nos princípios da solidariedade,⁴⁹ universalidade de cobertura,⁵⁰ igualdade,⁵¹ abrangência e suficiência das prestações,⁵² unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e sustentabilidade financeira.⁵³ Esses princípios foram reforçados pela Convenção nº 102 da OIT, que determinou normas mínimas de proteção social⁵⁴ em face a situações de risco

⁴⁸ No Chile, havia 160 programas de seguros sociais em 1979, 90 de benefícios associados à idade, ao tempo de serviço, à incapacidade e morte (MESA-LAGO, 2006, p. 31).

⁴⁹ O princípio da solidariedade se constitui em um dos principais alicerces do Plano Beveridge, a partir da previsão de que toda a população deve estar filiada ao sistema de seguridade social, devendo também verter contribuições para financiá-lo e garantir sua sustentabilidade. A solidariedade consiste na relação entre os cidadãos em idade ativa aptos para o trabalho e aqueles em idade avançada ou incapazes para o labor. Os primeiros devem contribuir para financiar as prestações dos últimos, gerando, assim, um efeito redistributivo progressivo (CASTRO E LAZZARI, 2020).

⁵⁰ Objetivo primordial do plano proposto por Bismarck, tinha por escopo abolir a pobreza, na medida em que houvesse ampla cobertura dos mais diversos setores da sociedade. Inicialmente, a cobertura seria voltada a grupos organizados, empresas, empregadores formais e empregados assalariados urbanos, por serem mais fáceis e rápidos de serem identificados. A cobertura deveria ser progressivamente ampliada, com fins de alcançar setores historicamente negligenciados, como trabalhadores autônomos, rurais e domésticos (MESA-LAGO, 2006, p. 21). Os sistemas estratificados, a informalidade e a falta de acesso se constituíram em grandes obstáculos para efetivação deste princípio.

⁵¹ Em relação ao princípio da igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento, Beveridge recomendou taxas de contribuição e benefícios monetários uniformes para todos os segurados, independentemente de sua renda (MESA-LAGO, 2006, p. 23), de modo que todos os trabalhadores teriam a garantia de receber benefícios em caso de determinadas contingências sociais. Novamente, a implementação efetiva deste princípio encontrou grandes dificuldades com a proliferação de sistemas estratificados, na medida em que os regimes previdenciários estabelecidos pelos diversos grupos de trabalhadores introduziram condições desiguais de acesso, prestação de serviços e financiamento (MESA-LAGO, 2006, p. 36).

⁵² No Plano Beveridge, o princípio da abrangência e suficiência das prestações foi previsto através da tríade do seguro social, assistência social e seguros voluntários, tendo sua eficácia diretamente vinculada ao nível de cobertura dos segurados (MESA-LAGO, 2006, p. 28).

⁵³ Um dos fatores de maior preocupação no que concerne o plano de seguridade social é sua viabilidade econômica. Para que fosse eficaz, a sustentabilidade do sistema deveria ocorrer por etapas, definindo-se quais seriam prioritárias, para implementação imediata, e a posterior expansão das demais, conforme a viabilidade de recursos. O custo de administração seria financiado coletivamente, por meio de contribuições ou impostos, ou ambos, com métodos visando evitar a oneração daqueles que dispõem de menos recursos e considerando sobremaneira as peculiaridades socioeconômicas de cada país (MESA-LAGO, 2006, p. 33).

⁵⁴ Há três gerações de normas de segurança social: A primeira visa estabelecer sistemas obrigatórios de seguro social e cobertura das principais categorias de trabalhadores; A segunda tem por escopo unificar os regimes de proteção social, alargando a cobertura para todos os trabalhadores; A terceira visa oferecer um nível mais elevado de proteção e rever as primeiras normas estabelecidas (OIT, p. 5, 2019)

que podem ser enfrentadas pelos segurados.⁵⁵ Cumpre ressaltar, ainda, o constante debate acerca da sustentabilidade financeira do sistema previdenciário, cujas alegações acerca de sua viabilidade se constituem em catalisadores para a implementação de reformas estruturais ou paramétricas no mundo todo.⁵⁶

Tais políticas eram consistentes com os ideais difundidos pelo Estado de bem-estar social, que foram aplicadas ao sistema de seguridade social como um todo, sendo que o desafio primário era incorporar a respetiva população ao sistema adotado (LOUREIRO, 2017, p. 194).

No Chile, as tentativas de incorporar a classe trabalhadora ao sistema previdenciário ocorreram a partir a expansão dos programas sociais, marcada pelas tentativas de cooptação⁵⁷ dos trabalhadores, que, entretanto, resistiram, especialmente em situação de maior polarização política. O sistema chileno foi marcado por divisões entre segmentos de empregados e operários, que combinava a criação de novos benefícios com a massificação de vantagens, o que, contudo, não permitiu a unificação e universalização do sistema, na medida em que, antes da reforma estrutural efetuada pela ditadura de Pinochet, havia 35 caixas de previdência, cujos planos de benefícios eram diversificados, ao passo que, não obstante a cobertura previdenciária de cerca de três quartos da população em idade ativa, grupos de trabalhadores historicamente negligenciados, como os trabalhadores informais e rurais, continuaram excluídos do sistema protetivo (LOUREIRO, 2017, p. 196-197).

No Brasil, as primeiras legislações e organizações implementadas da década de 1920 evoluíram e se expandiram, visando a incorporar trabalhadores de acordo com o perfil ocupacional. Tal medida estava sujeita ao controle do Estado, através da rigorosa fiscalização imposta aos sindicatos. Essa relação foi caracterizada pelo clientelismo, com trocas de favores políticos entre sindicatos, organismos de fiscalização estatais e pelos institutos previdenciários

⁵⁵ A Convenção nº 102 da OIT determina que as áreas ou programas que a seguridade social compreende e estabelece normas mínimas em conteúdo e nível, nas seguintes contingências: assistência à saúde; prestações monetárias por doença, maternidade, idade, invalidez e morte; acidentes de trabalho e doenças ocupacionais; desemprego e salário-família. Essas prestações não teriam, necessariamente, de ser estabelecidas todas de uma vez, podendo ser implementadas gradualmente ou por etapas. E ainda, estipula que o Estado deve assegurar a realização periódica dos estudos e cálculos atuariais necessários para o equilíbrio financeiro e, em qualquer caso, antes de toda modificação de prestações, contribuições e impostos.

⁵⁶ As formas de financiamento e manutenção do equilíbrio da seguridade social nos regimes a longo prazo, como os benefícios, são realizadas sob três aspectos: capitalização plena, de contribuição definida ou constante, a qual garante o equilíbrio por tempo indefinido, método que pode ser coletivo ou individual; capitalização parcial coletiva, que garante períodos de equilíbrios relativamente longos, sujeitos a avaliações atuariais periódicas que, frequentemente, resultam em um incremento da contribuição no período seguinte; e repartição, em que a renda e os gastos devem ser balanceados anualmente ou em períodos muito curtos (MESA-LAGO, 2006, p. 34).

⁵⁷ A incorporação de trabalhadores por cooptação se constitui em privilégio legal e forma de controle corporativo (LOUREIRO, 2017, p. 197)

existentes à época, o que impediu a unificação e administrativa e financeira do sistema e a universalização dos benefícios (LOUREIRO, 2017, p. 197-198).

O início da década de 1970 foi marcado por uma crise sistêmica, decorrente do esgotamento do modelo de produção capitalista fordista-keynesiano. O período de expansão inicial da cobertura previdenciária no Brasil e no Chile encontrou óbices no aumento do número de atividades laborais informais, que começaram a ganhar maior relevância na região, com a consolidação do processo de urbanização e êxodo rural. As crises de choques do preço do petróleo em 1973 e 1979 interrompem as políticas de expansão da previdência social, de modo que a insuficiência da seguridade social passou a ser atrelada à própria incapacidade do Estado.

A solução encontrada para superar as dificuldades econômicas foi um processo de reestruturação produtiva e econômica, gerando uma nova forma de intervenção do Estado, visando ajustar-se às novas demandas político-econômicas, calcada nos ideais da doutrina neoliberal (MENESES *ET AL*, 2016, p. 82).

Este período foi dominado por visões que buscavam obter maior eficiência na alocação de recursos econômicos por meio da retirada do Estado. Em relação às políticas sociais, esperava-se revitalizar, por meio de reformas condizentes com essa visão, o funcionamento da economia e do mercado de trabalho para sanar deficiências em termos de cobertura previdenciária contributiva (OIT, 2021, p. 15).

A década de 1980, conhecida como a década perdida na América Latina,⁵⁸ consolidou essa crise econômica, na medida em que foram cortados os fluxos de financiamento externo, a ordem política e econômica foi enfraquecida, minando-se estruturalmente as possibilidades de que os países continuassem seu desenvolvimento (LOUREIRO, 2017, p. 193).

Neste contexto, ganharam espaço as ideias neoliberais de Milton Friedman,⁵⁹ que se contrapunham às políticas públicas desenvolvidas nas décadas anteriores, incentivando a não-intervenção dos Estados na economia, afetando diversos institutos, dentre os quais destaca-se o setor de seguridade social.

⁵⁸ No Chile, os impactos econômicos da crise foram também devastadores: o PIB chegou a cair 15% em 1982, conforme dados de seu Banco Central. No Brasil, mesmo com os baixos índices de crescimento econômico (que levaram à definição dos anos 1980 como década perdida), a estrutura industrial não foi desmontada. Ou seja, o processo de reestruturação adquiriu um estilo defensivo, marcado pela tendência de preservar a base produtiva herdada da industrialização substitutiva de importações (Palermo, 1998). Do ponto de vista político, a crise da dívida externa não abalou a ditadura chilena, enquanto na Argentina e no Brasil os regimes autoritários não resistiram à deterioração da situação econômica dos anos 1980. Também no Brasil, a democracia surge como solução para a situação de estagnação econômica, de inflação elevada e de incapacidade dos governos militares de alcançarem saídas para o país (LOUREIRO, 2017, p. 193-194).

⁵⁹ Prêmio Nobel de Economia e fundador da Escola de Economia da Universidade de Chicago.

2.2 Os debates envolvendo novas políticas de seguridade social: reformas estruturais e paramétricas

Nas décadas anteriores ao cenário de crise econômica, que culminou com o golpe militar de Augusto Pinochet, em 1973, o Chile passou por uma série de reformas estruturais visando a fornecer um caráter mais universal e menos fragmentado às políticas sociais. No ano de 1970, Salvador Allende, representante da coalização de esquerda da chapa Unidade Popular, foi eleito presidente e deu continuidade às modificações iniciadas nos governos anteriores,⁶⁰ com especial destaque para a reforma agrária e a estatização de empresas estrangeiras de exploração de cobre – principal produto de exportação e que pertenciam majoritariamente a empresários estadunidenses – o que gerou uma crescente insatisfação da elite chilena e do governo dos Estados Unidos, que passou a apoiar e financiar movimentos de oposição (MENESES *ET AL*, 2016, p. 82).

A partir disso, o Chile sofreu um boicote internacional, tendo seus produtos recusados pelo mercado, inserindo-se num contexto de grave crise econômica,⁶¹ com aumento nas taxas de desemprego e queda dos salários reais, situação que, combinada com as turbulências sociais internas e pressões externas, tornou o cenário explosivo e facilitou o colapso da democracia, de modo que – com suporte dos Estados Unidos – o governo da Unidade Popular teve um traumático desfecho em setembro de 1973, com a derrubada de Salvador Allende pelos militares (MESA-LAGO, 2010, p. 32-33).

Neste contexto, as ideias do grupo de economistas da Escola de Chicago, discípulos de Milton Friedman e denominados “*Chicago Boys*”,⁶² ganham força e passam a ser adotadas para combater a crise econômica. Sob a justificativa de que os elevados gastos sociais e o intervencionismo estatais seriam responsáveis pelas crises econômicas e fiscais dos Estados

⁶⁰ Entre 1970 e 1973, o Estado se destacava como principal agente da economia, com papel fundamental na regulação econômica, produção, alocação de recursos e mediação de conflitos. A nacionalização das empresas exploradoras de cobre, a aceleração da reforma agrária e o controle de instituições bancárias implicou ao Estado o controle de 70% do investimento total, que ainda fixava preços e concedia subsídios para produtos básicos, bem como fiscalizava o comércio exterior, o mercado de trabalho e disseminava políticas públicas para a prestação de serviços sociais gratuitos (MESA-LAGO, 2010, p. 30).

⁶¹ Destacam-se a contínua desvalorização do câmbio chileno, que em 1973 atingiu o patamar de 468%, aumento no valor das importações, drástica redução das reservas nacionais e hiperinflação de 508% (MESA-LAGO, 2010, p. 32-33).

⁶² De acordo com o sítio eletrônico da Universidade de Chicago, durante a década de 1970, formou-se um grupo de economistas, majoritariamente chilenos, que estudaram na Universidade de Chicago, sob a orientação de Milton Friedman. Quando concluíram seus estudos e retornaram para a América Latina, exercendo papel de destaque ao atuarem como guias econômicos ou mesmo ocupando cargos de destaque na esfera administrativa. A este grupo de cientistas é creditado o sucesso na transformação do Chile em um dos países com melhor desempenho econômico na América Latina. Esse grupo foi responsável pela formulação e execução das políticas econômicas durante todo o governo Pinochet e, em particular, pela reforma da previdência social, ainda nos anos 1980 (LOUREIRO, 2017, p. 198).

Nacionais, a doutrina neoliberal apresentou o livre mercado como solução eficaz, que seria implementado por meio de três pilares: privatização, focalização e descentralização, concedendo ao setor privado um papel fundamental no desempenho de políticas sociais que possibilitam a obtenção de lucro, especialmente os setores de educação, saúde e previdência social, ao passo que as políticas de responsabilidade do Estado se tornam focalizadas nos setores populacionais de extrema pobreza (MENESES *ET AL*, 2016, p. 83).

A ideia orientadora era a de que os programas sociais não poderiam entrar em choque com o crescimento econômico, e o Estado deveria concentrar sua atenção apenas nos setores de baixa renda, com mínimo envolvimento na administração e implementação dos programas sociais (LOUREIRO, 2017, p. 198).

Sob a liderança do ditador Augusto Pinochet (1973-1990) e influenciado pelos economistas de Chicago, o Chile foi pioneiro na implementação de tais reformas, que culminaram em uma política de privatizações, apreciação cambial e abertura comercial (LIRA, 2010) e resultaram na introdução de sistemas de capitalização privada na seguridade social, dentre outras reformas significativas, além do fortalecimento dos critérios de direcionamento para alocar recursos em saúde, assistência social e, assim, compensar os efeitos do chamado ajuste estrutural iniciado em alguns países durante a década de 1980 (OIT, 2021, p. 15).

O Chile foi o primeiro país latino-americano a adotar políticas neoliberais na América do Sul e tornou a área previdenciária um verdadeiro campo experimental para o receituário privatizante, ocorrendo em meio às políticas ditatoriais, sem debate público ou aviso prévio à população, através da implementação por etapas (LOUREIRO, 2017, p. 199).

Neste ponto, sob a ótica neoliberal, a experiência chilena no setor previdenciário foi considerada tão positiva, que resultou na publicação da obra “Envelhecimento Sem Crise” – *Adverting the Old Age Crisis* – pelo Banco Mundial, no de 1994, na qual foram disseminados os ideais do modelo privado de previdência social, servindo como uma espécie de manual de instruções para evitar e mitigar problemas no sistema previdenciários atrelados às modificações demográficas previstas especialmente para os demais países do grupo Pioneiro-Alto.⁶³

⁶³ Nas republicações desta obra, contudo, devido aos problemas oriundos do modelo de capitalização individual puro adotado no Chile, isto é, com a relação direta entre os valores dos benefícios e apenas a contribuição individual do segurado, o Banco Mundial reformularia os ideais difundidos, sugerindo a implementação de um sistema multipilares (ANTÍA E LANZARA, 2011), por meio de uma paulatina mudança, que envolveria maior diversidade na base de financiamento administração, permitindo ao interessado escolher o melhor planejamento dentre as alternativas existentes (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 12-13)..

Com as crescentes críticas ao sistema público⁶⁴ de seguridade social, especialmente quanto às diretrizes básicas do sistema previdenciário – o princípio da solidariedade e da redistribuição de renda – e à lógica do modelo de repartição simples, que passaram a ser encarados como fator de preocupação para a sustentabilidade financeira e capacidade de sustentação dos modelos, no contexto de crise econômica e diante da previsão do rápido envelhecimento populacional, e aliadas à capacidade do regime ditatorial chileno em implementar reformas drásticas, houve um terreno fértil para a propagação dos ideais neoliberais dos *Chicago Boys*, que propunham a implementação de um modelo privado de previdência social, de capitalização individual.

O sistema privado caracteriza-se pela contribuição definida, fixa no longo prazo e sob promessa de pagamento de um benefício em valor não-definido previamente, uma vez que cada prestação dependeria diretamente do acumulado na conta individual do segurado, o que, por sua vez, possui relação direta com os rendimentos auferidos, do montante de sua contribuição, do rendimento do investimento, além de fatores externos ao indivíduo, como o crescimento econômico do país, a inflação acumulada, dentre outros, substituindo-se, assim, o modelo de repartição simples pelo de capitalização individual. O sistema deveria ser administrado por múltiplas entidades, pública, privada e/ou mista (MESA-LAGO, 2006, p. 39), garantindo-se assim, a maior liberdade de escolha e de melhores benefícios aos segurados.

A crise da década de 1980 desencadeou um processo de ajuste estrutural na América Latina que envolveu flexibilização das condições de emprego, privatização de empresas e serviços públicos, desregulamentação de setores econômicos, revertendo ou reduzindo direitos trabalhistas, incluindo a proteção social associada a esses empregos. O debate, então, voltou-se para quanto espaço havia para a participação privada na provisão de proteção social e se a proteção de risco exigia mais responsabilidades individuais em relação aos esquemas de solidariedade. Numerosos países da região se aventuraram em reformas estruturais de proteção social nesse sentido (OIT, 2018, p. 39).

Os debates em torno do sistema previdenciário serviram como catalisadores para reformas nos modelos adotados, que foram implementadas no mundo todo, dividindo-se em reformas estruturais e paramétricas (MESA-LAGO, 2006, p. 41).⁶⁵

⁶⁴ O sistema público caracteriza-se pela contribuição não-definida (tende a aumentar a longo prazo por causa do envelhecimento da população e do amadurecimento do sistema); prestação definida (regulada por lei, a qual pode fixar um benefício mínimo e um máximo, especificar a fórmula para o cálculo do benefício etc.; mas, na prática, essas regras não são sempre cumpridas); regime financeiro de repartição ou de capitalização parcial coletiva; e administração pública (por uma entidade autônoma ou diretamente pelo Estado) MESA-LAGO, 2006, p. 39)

⁶⁵ Importante frisar que as reformas previdenciárias paramétricas são aquelas em que não há transformação da estrutura do modelo adotado. As modificações mais comuns consistem no aumento das alíquotas de contribuição,

Dentre os problemas previstos a serem enfrentados nas décadas seguintes, indicavam-se que as fórmulas utilizadas para calcular benefícios não eram sustentáveis e se mantinham devido à pressão política e insatisfação social em reduzi-las, desencorajando a formalização da relação de trabalho. Aposentadorias antecipadas e fraudes também foram apontadas como instrumentos deficientes no interesse coletivo, lançaram-se fortes críticas quanto à administração dos sistemas previdenciários por fundos públicos. Além disso, difundiu-se amplamente que a estrutura dos modelos securitários favorecia a concentração de renda e demandaria elevadas contribuições dos futuros trabalhadores, que receberiam benefícios de forma tardia e inferiores, na medida em que o índice de dependência da velhice aumentasse e o crescimento econômico diminuísse (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 51-53)

O modelo substitutivo foi inicialmente seguido por seis países, tendo o Chile como pioneiro, em 1981, e visou o paulatino fim do sistema público, com a separação dos benefícios oriundos das contribuições e os da assistência social, vedando novas filiações e fomentando migrações para o novo sistema criado. No Brasil, embora não tenha sido realizada a reforma estrutural em seu sistema – debate que já foi levado ao Poder Legislativo em mais de uma ocasião – passou, ao longo das últimas décadas, por cinco reformas paramétricas no sistema securitário.⁶⁶

Os novos ideais disseminados pelo modelo privado de previdência social, culminaram também na reinterpretação de princípios consagrados pelo modelo público,⁶⁷ bem como em inovações principiológicas.

Neste contexto, o princípio da Universalidade da cobertura nos sistemas públicos teve seu escopo questionado, em virtude de supostas insuficiências financeiras, além de sofrer

aumento da idade para aposentadoria, enrijecimento de critérios para auferir benefícios e serviços e mudança no cálculo de valores dos benefícios (MESA-LAGOS, p. 51, 2020). Esses tipos de mudanças foram muito comuns durante as reformas da previdência social no Brasil desde a década de 1990. A reforma estrutural, por sua vez, é aquela em que há transformação da estrutura do modelo adotado, modificam-se os ideais e a lógica de funcionamento e é criado um sistema inovador (MESA, 2019, p. 49, tradução nossa).

⁶⁶ As reformas constitucionais foram inseridas através das Emendas Constitucionais foram as de nº 18/98, 20/98, 41/03, 45/04 e 47/05 (MESA-LAGOS, 2020, p. 104).

⁶⁷ Para os países que realizassem a reforma estrutural, relegava-se ao pilar público o objetivo limitado de aliviar a pobreza na velhice e cosseguro para inúmeros riscos. Apoiado na capacidade do governo de arrecadar impostos, esse pilar é o único que permite que os benefícios sejam pagos às pessoas que atingem a velhice logo após a introdução do plano, redistribuem renda para os pobres e fornecem cosseguro no longo prazo. São importantes em períodos de baixo retorno de investimento, contra recessão e inflação e contra falhas nos mercados privados. Este pilar público poderia assumir três formas: poderia ser parte de um programa de benefícios baseado em necessidades para os pobres de todas as idades, com requisitos de admissão levando em conta o fato de que os idosos são menos capazes de trabalhar; e em que os benefícios serão determinados tendo em conta as necessidades da idade. A segunda alternativa seria o pilar em questão oferecer a garantia de uma pensão mínima por meio de um pilar de poupança obrigatória. A terceira seria fornecer um benefício uniforme, universal ou vinculado ao emprego, que constituiria cosseguro para um grupo maior de funcionários. Mas deve ser pequeno, para dar espaço a outros pilares amplos, e ser financiado com receitas correntes para evitar os problemas que podem estar associados aos fundos de previdência administrados publicamente (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 17-19)

críticas quanto à relação de dependência entre os segurados e o Estado, na medida em que, haveria maior interesse dos segurados em verter contribuições a uma conta individual, da qual poderiam auferir benefícios diretamente proporcionais às contribuições cotizadas, afastando-se do princípio da solidariedade,⁶⁸ aumentando a cobertura geral e liberando os recursos fiscais – cuja insuficiência é cediça – para que fossem investidos em grupos populacionais vulneráveis e necessitados (MESA-LAGO, 2006, p. 44).

Dessa forma, a provisão universal, caracterizada como custosa e ineficiente, dá lugar à focalização, sob alegação de que o Estado poderia reduzir a pobreza de forma mais eficaz e com menores despesas. Essa mudança de abordagem também é acompanhada pela substituição do entendimento em relação aos destinatários de políticas sociais protetivas, que originariamente abrangiam todos os setores da sociedade e passam a ser direcionadas apenas àqueles em situação de pobreza e outras vulnerabilidades (CEPAL, 2015, p. 66).

Essa dicotomia entre focalização e universalismo, conseqüentemente, acarretou em outras formas de interpretação em relação aos demais princípios propostos no Plano Beveridge.

Ademais, as reformas estruturais visaram desmembrar os ramos da seguridade social, tornando-os independentes entre si e compartimentando-os individualmente. Uma medida basilar foi a separação dos programas de benefícios, das funções de financiamento e previdência – passando-as para o setor privado – das funções de supervisão e distribuição – de responsabilidade do Estado. – Essa divisão garantiria maior eficiência na administração, rendimentos mais vultosos nos fundos de pensões e efeito positivo no crescimento econômico dos países, na geração de empregos e salários (MESA-LAGO, 2006, p. 45).

Nesta senda, houve fortes críticas em relação à ineficiência dos sistemas públicos geridos pelo monopólio estatal, de modo que a sua substituição por múltiplas administradoras aumentaria a eficiência administrativa – através da concorrência – e reduziria os custos de administração.⁶⁹ Os mecanismos de mercado passam a dominar a administração,⁷⁰ o

⁶⁸ O grande desafio em relação ao sistema de proteção social proporcionado pelas iminentes modificações demográficas indicadas à época, envolvia criar regras de transição que fossem aceitáveis para os trabalhadores ativos, que teriam seus requisitos para aposentadoria enrijecidos e implementar um novo sistema sustentável e atuarial, que incentivasse a vinculação formal e favorecesse aos jovens. Temia-se principalmente o conflito entre as gerações, especialmente entre aposentados idosos, auferindo vultosos benefícios e por maior período, e trabalhadores jovens, que verteriam contribuições elevadas e possivelmente não receberiam benefícios proporcionais (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 5).

⁶⁹ De acordo com o Banco Mundial, para que a concorrência funcione, são essenciais: o acesso a um mínimo de informação, transparência e um marco adequado de regulação-supervisão (BANCO MUNDIAL, 1994).

⁷⁰ Neste ponto, há que se destacar relevantes diferenças na estrutura da seguridade social entre Chile e Brasil, causada pelas reformas, respectivamente, estrutural e paramétrica. No Chile, as reformas neoliberais empreendidas durante a ditadura visavam dismantelar o financiamento solidário, limitando a oferta de serviços universais, garantindo que a população não classificada como pobre adquirisse serviços sociais de mercado, estabelecendo subsídios à demanda para que as pessoas pobres tivessem acesso ao mercado benefícios e transferir funções

financiamento e a provisão de prestações, de modo que o Estado se limita a regular e fiscalizar o sistema, garantir prestações mínimas para os grupos populacionais vulneráveis e financiar os custos de transição previdenciários (MESA-LAGO, 2006, p. 45).

O princípio da sustentabilidade financeira também foi condenado pelos defensores do sistema privado, especialmente pelo histórico desequilíbrio atuarial e financeiro nos sistemas públicos latino-americanos, ensejando a necessidade de políticas públicas visando o subsídio fiscal, bem como pela falta de equivalência entre as contribuições vertidas e os valores dos benefícios concedidos, que seriam incentivos à evasão e subdeclaração de rendimentos. Tais celeumas poderiam ser sanados com a reforma estrutural, pois com as contribuições definidas e baseadas na equivalência dos benefícios no regime de capitalização individual, não seria necessário realizar avaliações atuariais periódicas (MESA-LAGO, 2006, p. 46).

Houve uma grande transformação nos fundos de aposentadoria e pensão e seguro-saúde no setor formal no período. O problema da sustentabilidade fiscal da previdência por repartição levou à ideia de fundos individuais, sob o pressuposto de que, com um mercado de trabalho formal e segurança no emprego, os indivíduos poderiam acumular os recursos necessários para uma aposentadoria digna e também poder financiar o seguro de saúde de sua família (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 27).

Nesse sentido, a reforma estrutural foi defendida como a o caminho mais lógico para a resolver o problema da crescente dívida oriunda do sistema público de repartição,⁷¹ cuja situação se agravaria com o envelhecimento da população e a diminuição da taxa de fecundidade, na medida em que tal situação comprometeria a própria lógica do sistema, baseado no princípio

importantes para os entes municipais em termos de saúde primária e educação. Grandes recursos foram alocados para privatizar o sistema previdenciário e consolidar as instituições de saúde. Assim, a focalização acompanhou mudanças profundas na dinâmica dos setores sociais. No Brasil, prevaleceu um ímpeto universalista em termos de política social, com forte respaldo na Constituição de 1988, pactuada na transição para a democracia e com grande repercussão em termos de política social, entre as quais a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), Previdência Rural e Benefício de Prestação Continuada (BPC). É interessante considerar que, na década de 1980, a polêmica em torno da relação entre políticas seletivas e universais no combate à pobreza não resultou em uma opção pelo acesso seletivo aos programas de assistência social (CEPAL, 2015, p. 67-68)

⁷¹ O Banco Mundial indicou a necessidade de adoção de algumas medidas, que deveriam nortear o processo de adaptação dos sistemas de previdência social. A primeira delas, seria preparar e introduzir um pilar de financiamento descentralizado e obrigatório, tendo como requisitos mínimos a capacidade regulatória, sistema bancário, mercado secundário de títulos públicos e um mercado de ações incipiente, ou, ao menos, garantir a capacidade necessária para criar rapidamente essas instituições, com fins de atender à demanda gerada pelos novos fundos de pensão. Esse pilar deveria ser acompanhado da introdução de uma estrutura privada financiada, submetida à forte regulamentação e com contribuições compulsórias determinadas previamente. O terceiro passo, seria expandir gradualmente o pilar público, mas mantê-lo moderado e redistributivo para satisfazer, através do pilar privado financiado, a necessidade dos trabalhadores em pouparem ou uniformizarem os seus rendimentos (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 24-25). E ainda, indicou-se que não observância de tais medidas poderia ensejar a necessidade futura – e muito mais trabalhosa – de reestruturação do sistema protetivo.

da solidariedade, pois não haveria segurados suficientes na ativa para prover os benefícios dos inativos.

Ao mesmo tempo, a reforma eliminaria ou reduziria consideravelmente a contribuição do empregador, transferindo tal responsabilidade ao trabalhador, visando eliminar distorções do trabalho, promover a criação de emprego e aumentar a competitividade das exportações. As projeções indicavam também que os investimentos dos fundos privados seriam mais eficientes, gerando rendimentos muito superiores ao sistema público (MESA-LAGO, 2006, p. 46).

No Chile, a segurança social neste período foi, portanto, marcada por uma abordagem dupla. Por um lado, existia a proteção social contributiva dos trabalhadores com base em contas e seguros individuais pré-financiados, operando sob a égide dos ministérios do trabalho e da saúde e, por outro, a proteção não contributiva destinada a cumprir determinados padrões mínimos de bem-estar e mitigar as consequências da pobreza extrema, administrado pelos ministérios responsáveis pelo desenvolvimento social. O Estado assumiu um papel cada vez mais secundário de monitoramento e avaliação, enquanto seu papel de provedor diminuiu, ao menos, proporcionalmente (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 28).

Os princípios da igualdade ou uniformidade de tratamento, da solidariedade e redistribuição de renda, por sua vez, são ignorados, têm sua importância reduzida ou ocorrem externamente ao sistema privado (MESA-LAGO, 2006, p. 44).

Sob a ótica das políticas neoliberais, o modelo privado de previdência social deveria ser regido por novos princípios, para o seu bom funcionamento. Destaca-se a promoção da poupança nacional e do mercado de capitais, que ensejariam o crescimento econômico, melhores empregos e salários, a partir do acúmulo de capital, diversidade da carteira de investimento e aumento da poupança nacional. Este princípio se constituiu na diretriz básica dos adeptos do sistema de capitalização individual (MESA-LAGO, 2006, p. 46).

Além disso, outra de suas premissas básicas era de que o sistema privado deveria ser imune às interferências estatais e à manipulação política, devido à propriedade da conta individual e à natureza privada da gestão dos sistemas, em contraste com a ingerência político-estatal que foi tradicional e adversa na região com relação aos sistemas públicos (MESA-LAGO, 2006, p. 46-47).

Dessa forma, o modelo de capitalização individual não só substituiu o antigo regime de repartição, como também transferiu responsabilidades e vantagens para o setor privado, bem como restringiu benefícios aos trabalhadores, tornou mais duras as regras de habilitação e reduziu drasticamente a participação do Estado na concessão e administração das aposentadorias (LOUREIRO, 2017, p. 200).

A adoção em maior ou menor grau dos estratagemas indicados pelos economistas de Chicago no âmbito de Seguridade social impactaram no desenvolvimento e na estruturação dos modelos positivados em cada nação. Nas décadas seguintes, com os resultados empíricos das modificações realizadas, os debates envolvendo a eficácia e a suficiência dos regimes implementados entraria em ebulição, reacendendo o debate acerca da necessidade de novas reformas.

2.3 Desafios comuns a Brasil e Chile que permeiam o sistema de seguridade social

Não obstante as diferenças nos modelos nos sistemas de seguridade social adotados por Brasil e Chile após a década de 1980, é importante pontuar que os objetivos políticos declarados pelas nações são comuns, especialmente no que toca a garantir a proteção de seus segurados em face às contingências sociais e formular políticas para atender às demandas da sociedade e às transformações que lhe são inerentes.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela visão reducionista de políticas direcionadas ao combate da pobreza, limitada a programas assistenciais. (CEPAL, 2015, p. 66).⁷²

No início do século XXI, a consolidação das instituições democráticas permite a flexibilização dessa abordagem, na medida em que são fortalecidos programas com políticas setoriais de caráter universal, especialmente voltados à saúde, nutrição e educação, reforçando, assim, o viés de complexidade dos objetivos das políticas sociais, que transcendem o mero combate à miserabilidade (CEPAL, 2015, p. 68).

Dessa maneira, com o fortalecimento da garantia dos direitos fundamentais e de cidadania, os segurados deixam de ser considerados meros consumidores e beneficiários de prestações e se tornam cidadãos com direitos. No âmbito da Seguridade social, ganham relevância as características heterogêneas dos diferentes setores da sociedade, consideradas variáveis-chave para o desenvolvimento de políticas públicas que protejam contra contingências sociais e aumenta a preocupação em promover serviços e benefícios que garantam a qualidade objetiva e subjetiva aos cidadãos, assim como a criação de redes de apoio e atenção sinérgicas entre si (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 28-29).

⁷² Superar uma abordagem assistencialista no combate à pobreza e atuar em suas causas requer ações setoriais que visem ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos benefícios. Essas mudanças nas abordagens predominantes de política e proteção social necessariamente tiveram correlações na evolução das instituições sociais na região (CEPAL, 2015, p. 66)

É neste contexto que os ordenamentos internos de Brasil e Chile se desenvolvem e, apesar da diferença estrutural nos sistemas adotados – que impactam na lógica na concessão de benefícios e prestação de serviços – em maior ou menor grau, tentam avançar em seus objetivos e são obrigados a lidar com os desafios inerentes ao desenvolvimento dos sistemas de seguridade social. É interessante notar que, não obstante os diferentes modelos implementados, nas últimas décadas, o debate acerca da eficiência do sistema de seguridade social esteve muito presente em ambos os países, sendo que no Chile foram adotadas medidas que visaram reincorporar o pilar solidário e a lógica do sistema de repartição, ao passo que, no Brasil, em mais de um oportunidade, foi aventada a hipótese de realizar uma reforma estrutural, com fins de adotar o modelo de capitalização individual.⁷³

As últimas contendas envolvendo o contexto de seguridade social na América Latina estão inextricavelmente ligados aos debates sobre a pobreza e a falta de mecanismos para proteger os pobres dos riscos (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 33), situação que será agravada com as modificações demográficas em desenvolvimento. Mais especificamente, no contexto que concerne a garantia de renda digna aos idosos no Brasil e no Chile através de benefícios de seguridade social substitutivos de renda, é necessário aprofundar o papel da proteção social em face a tais adversidades, cuja forma de abordagem deve ser realizada por meio de três eixos principais: a ampla cobertura, a suficiência dos benefícios e a sustentabilidade do sistema (OIT, 2018, p. 35).⁷⁴

Um ponto em comum e basilar acerca dos modelos previdenciários adotados por Brasil e Chile é a contributividade, ou seja, a necessidade de que o cidadão realize contribuições para que seja possível auferir futuros benefícios previdenciários. A partir dessa lógica, quanto maior o número de cidadãos em idade ativa que cumprirem os requisitos para auferir tais benefícios, menor será o número de indivíduos que dependerá do exclusivo aporte estatal para provimento de suas necessidades básicas.

No entanto, essa premissa encontra barreiras que dificultam sobremaneira que tal objetivo seja alcançado.

⁷³ É preciso ressaltar que os sistemas securitários de Brasil e Chile serão estudados de forma pormenorizada no próximo capítulo, visando elucidar os motivos que levaram às decisões tomadas na implementação de seus modelos de seguridade social, as recentes reformas legislativas e as consequências diretas e indiretas relacionadas à garantia de proteção de renda aos cidadãos idosos.

⁷⁴ Cobertura refere-se à quantidade da população atingida pela proteção contra riscos sociais e acesso efetivo aos benefícios. A suficiência, ou adequação dos benefícios, refere-se ao nível ou valor dos benefícios monetários ou em espécie, medidos em termos absolutos ou em relação a vários parâmetros. A sustentabilidade é entendida como o custo presente e futuro de um sistema para garantir a cobertura e o nível dos serviços prometidos (OIT, 2018, p. 35).

Uma das principais dificuldades na ampla cobertura está em proteger a parcela de cidadãos que, historicamente, foram excluídos da esfera protetiva da seguridade social, constituída, sobretudo, por trabalhadores de economia informal e rurais (ISSA, 2021, p. 24). Essa proteção deve se voltar não só àqueles que englobam as parcelas mais pobres da população, mas também trabalhadores pertencentes à classe média, que em períodos de crescimento econômico, conseguem ser autossuficientes para cobrir suas próprias necessidades (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 128-130), mas que, em períodos de crise, tornam-se altamente vulneráveis a diminuição da renda e perda do emprego. O crescimento dessa gama de trabalhadores no setor de serviços caracteriza a maior informalidade, desafiando assim a expansão da cobertura da proteção social e o financiamento de benefícios quando se tornam idosos (OIT, 2018, p. 27).

Neste ponto, é essencial analisar o desafio de garantir a segurança econômica da população idosa, tema que, ainda que com diferentes abordagens e instrumentos, vem sendo gradativamente levantado, não obstante as inerentes limitações dos sistemas de proteção social (OIT, 2018, p. 100).

A pobreza e a vulnerabilidade estão associadas a diversas questões sociais, políticas e econômicas específicas a cada nação, de modo que é necessário desenvolver estratégias adequadas para cada população dentro das possibilidades estruturais dos sistemas securitários (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 127).⁷⁵

Cabe ao Estado formular estratégias de ampliação e fortalecimento dos pisos nacionais de proteção social, que deve ser realizada de forma conjunta e coerente com a progressiva formalização do trabalho, buscando sinergias entre esses processos e ampliando o espaço fiscal.

Os sistemas de segurança social podem e devem ter um impacto positivo ao trabalharem nas causas das desigualdades estruturais na sociedade, bem como na mitigação das disparidades nos resultados (ISSA, 2021, p. 36).

Uma questão de particular relevância para a proteção social de crianças, idosos e pessoas doentes ou deficientes, que só recentemente começaram a receber maior atenção nos esquemas de proteção social abrangentes, é a estrutura social dos cuidados, que apresenta uma distribuição

⁷⁵ A prestação de proteção social diferenciada não contraria o princípio da universalidade dos direitos; pelo contrário, pode potencializar o exercício dos direitos e reduzir a desigualdade. Assim, direcionar os serviços de proteção social aos mais vulneráveis (ou discriminação positiva) pode ser uma maneira adequada de avançar incrementalmente em direção à universalização dos direitos econômicos, sociais e culturais, como parte de um processo de realização progressiva dos direitos com base no nível de cada país (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 127).

desigual de responsabilidades no seio da família e abrange todas as dimensões e componentes da política social (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 133).

Dessa forma, a população em idade ativa requer a proteção e a promoção de emprego e renda, inserindo-se assim, na esfera protetiva da previdência social, para que, quando atinjam determinada faixa etária, seja-lhes garantido o direito à aposentadoria. Quanto mais abrangentes e expansivas forem as políticas securitárias, menor será o número daqueles que não cumpriram os requisitos para auferir o benefício de aposentadoria, sendo fundamental, portanto, o desenvolvimento de políticas públicas assistenciais, que garantam proteção à renda a essa parcela da população, que se encontrará em idade avançada e que sem condições de prover a própria subsistência.

É mister, portanto, que o Estado implemente níveis mínimos de benefícios que garantam aos idosos condições de vida digna e qualidade de vida ou, em outras palavras, que impeça a miserabilidade dessa parcela da população, inseridas num quadro de singular vulnerabilidade.

Para atingir a suficiência das prestações pecuniárias, requer-se, a médio e longo prazo, a implementação de um sistema sustentável, de modo que são relevantes questões acerca de políticas fiscais de cada economia, bem como os já abordados problemas de envelhecimento populacional e esgotamento do bônus demográfico (OIT, 2018, p. 101).

Um dos principais desafios de um sistema de proteção social abrangente é criar as condições certas para garantir recursos suficientes e fontes de financiamento estáveis (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 179).

A busca pela sustentabilidade do sistema securitário é um argumento frequentemente utilizado para reformas legislativas – estruturais ou paramétricas – como mostra o passado recente no Brasil e no Chile. Não obstante, tais reformas são, recorrentemente, fruto de grandes insatisfações por parte da população, haja vista que estão diretamente ligadas à alteração de direitos e mudança de critérios para concessão de benefícios.

Dessa forma, o desafio mais premente no estabelecimento de mecanismos para assegurar o progresso sustentado na salvaguarda dos direitos econômicos, sociais e culturais é a relação entre a garantia da vontade política de se comprometer com ações concretas de política social e a outorga de garantias explícitas dotadas de base legal, capacidade institucional e financiamento para a realização progressiva desses direitos (CECHHINI e MARTÍNEZ, 2012, p. 177).

A forma como tais adversidades são encaradas permite explicar as diferenças de desempenho em termos de cobertura, suficiência e sustentabilidade e, assim, aferir se os sistemas de seguridade social funcionam ou não (OIT, 2018, p. 154).

CAPÍTULO 3 – SEGURIDADE SOCIAL NO CHILE E NO BRASIL: OS MODELOS IMPLEMENTADOS E ANÁLISE ACERCA DA REFORMAS LEGISLATIVAS ADOTADAS

3.1 O novo modelo de seguridade social chileno implementado a partir da reforma estrutural

O sistema de seguridade social chileno foi moldado no contexto das reformas neoliberais implementadas durante o período ditatorial, sob liderança do general Augusto Pinochet. Não obstante a Constituição Política da República do Chile tenha entrado em vigor em março de 1981, as modificações nos sistemas previdenciário e assistencial já haviam sido positivadas em novembro do ano anterior, por meio do Decreto-Lei (DL) nº 3500 – que estabeleceu o novo sistema de benefícios previdenciários – e do Decreto-Lei (DL) nº 3501 – que implementaram novas regras de contribuição e critérios para a concessão de benefícios.

Na Constituição chilena, a seguridade social foi garantida como um direito fundamental, materializada por meio do art. 19, §18,⁷⁶ - inserido no Capítulo III: *De los derechos y deberes Constitucionales* – que previu o quórum qualificado para sua regulamentação legal e o acesso universal de prestações básicas universais, que poderiam ser outorgadas a entes públicos ou privados, conferindo ao Estado a função de supervisão do adequado exercício do direito à seguridade social e de pagamento dos benefícios àqueles que se mantiveram segurados ao regime previdenciário anterior (CHILE, 1981 e MESA, 2010, p. 21).

O antigo modelo previdenciário de repartição simples, de forma radical e sem diálogo social, foi substituído pelo modelo de capitalização individual,⁷⁷ regido pelas *Administradoras de Fondos de Pensiones*⁷⁸ – AFPs – vedando-se, em maio de 1981, o ingresso de novos segurados ao antigo regime (MESA-LAGO, 2010, p. 77) e com políticas públicas voltadas a

⁷⁶ Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: 18°.- El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervisará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social (Chile, 1980);

⁷⁷ As modificações, contudo, não incluíram os integrantes das forças armadas e policiais (HUJO, 1999, p. 180).

⁷⁸ Sociedades anônimas criadas para administrar seguros privados na área previdenciária (FLEURY, 1996, p. 79), com negócios exclusivos, controladas e fortemente reguladas pelo Estado pela Superintendência da AFP (SAFP) (MESA, 2010, p. 21). À administradora de fundo de pensão é conferida a possibilidade de investir o capital do fundo de acordo com normas de investimento específicas estabelecidas pelo Estado, creditando-se a respectiva rentabilidade à conta individual (HUJO, 1999, p. 161). Caso as AFPs não atingissem o limite mínimo de rentabilidade, garantindo ao menos 50% da taxa de reposição no valor do benefício previdenciário ou mesmo em caso de falência, o custeio dos benefícios seria de responsabilidade estatal (MENESES ET AL, 2016, p. 86).

convencer que aqueles que já eram segurados antes da reforma migrassem para o modelo privado, sob promessa de melhores benefícios, maior rentabilidade e segurança.

Destacam-se, ainda, as promessas de menores custos administrativos e menores valores contributivos dos segurados, bem como as projeções – mas não garantias – de que a relação estrita entre contribuições e valores dos benefícios reduziria a evasão e levaria ao aumento da cobertura populacional. Embora inicialmente tenha havido empenho no cumprimento de tais premissas,⁷⁹ a população chilena se viu inserida em um contexto de crise econômica, com alta nas taxas de desemprego, diminuição da cobertura de segurados e descontrole da inflação (MESA-LAGO, 2010, p. 77-79).

O novo sistema chileno foi baseado em três pilares, sendo o de capitalização individual – pilar secundário – o seu núcleo (HUJO, 1999, p. 161). Aos trabalhadores formais, a filiação a alguma das AFPs era compulsória – com alíquota contributiva correspondente a 10% do salário bruto auferido⁸⁰ – ao passo que para os trabalhadores informais havia a mera faculdade, positivando a estratificação no acesso dos trabalhadores a diferentes planos e serviços, que poderiam escolher entre os diversos planos existentes, de acordo com a respectiva capacidade de pagamento. Ademais, a contribuição patronal foi eliminada e os valores vertidos para o sistema anterior foram transferidos pelo Estado às AFPs, por meio do denominado bônus de reconhecimento (FLEURY, 1996, p. 78).⁸¹

Os benefícios de aposentadoria previstos dividiam-se nas modalidades de aposentadoria programada, renda vitalícia e uma combinação das duas primeiras, cujos cálculos de prestações futuras levavam em conta, além das contribuições acumuladas nas contas individuais, da carência de 20 anos de contribuição e da idade mínima de 60 anos para mulheres e 65 anos para homens, o retorno dos investimentos das AFPs, e fatores pessoais, como o gênero, a idade do segurado e sua expectativa de vida, condições pouco divulgadas aos novos segurados, mas extremamente relevantes no cálculo do valor de benefícios no regime de capitalização individual (MESA, 2010, p. 20-21).

⁷⁹ Em 1983, o custo administrativo por beneficiário (combinando ativos e passivos) era 40% menor no antigo sistema previdenciário do que no novo; a solidez financeira das AFPs previa o pagamento de elevados benefícios de aposentadoria e aumento do salário líquido; e as AFPs tinham rendimentos anuais superiores às taxas de juros reais dos bancos (MESA-LAGO, 2010, p. 77-79)

⁸⁰ Neste ponto, é mister esclarecer uma importante diferença entre afiliados e contribuintes, uma vez que, no Chile, era possível que o indivíduo fosse afiliado a uma AFP, mas não vertesse contribuições ao sistema, gerando assim uma grande dicotomia na análise de dados, consistente no fato de que, no ano de 1994, a cobertura previdenciária da população economicamente ativa era de 98%, sendo 82% vinculada a alguma AFP. Contudo, apenas 44% dessa parcela da população contribuía efetivamente para o sistema, o que significava, na prática, que uma grande parte dos futuros beneficiários não cumpriria a carência para ter direito à aposentadoria (HUJO, 1999, p. 170).

⁸¹ O bônus de reconhecimento provocou um considerável e imediato aumento dos gastos com a transição do modelo público para o privado e afetou gravemente o financiamento e orçamento público (FLEURY, 1996, p. 79).

O primeiro pilar do sistema previdenciário chileno era voltado àqueles que cumprissem com o período contributivo mínimo de 20 anos e demais requisitos previstos no DL 3500, mas com saldo acumulado que não garantisse o financiamento de uma aposentadoria mínima, foi garantido uma pensão complementar, custeada pelo Estado, denominada *Garantía Estatal por Pensión Mínima* – GEPM (HUJO, 1999, p. 161 e CHILE, 1981).⁸²

Este pilar era complementado com políticas assistenciais, que também foi alterado, com implementação de medidas extremamente focalizadas e pouco extensas,⁸³ por meio da concessão de *Pensión Asistencial* (PASIS), benefício não contributivo voltado apenas para famílias de baixa renda em programas específicos de maternidade e promoção social, cujas prestações não foram capazes de compensar o contexto de crise econômica, culminando no rápido processo de empobrecimento de famílias de classe média e baixa ao longo da década de 1980 (FLEURY, 1996, p. 80).

3.2 As percepções em relação ao modelo de capitalização individual após a redemocratização

Embora o sucesso do desenvolvimento das políticas neoliberais no Chile ao longo da década de 1980 tenha sido amplamente difundido – especialmente nos países da América do Sul – por meio da elaboração de manuais reformistas, como a já citada obra do Banco Mundial, “Envelhecimento Sem Crise”, o cenário social chileno se mostrou em constante ebulição, ainda que grandes movimentos contrários fossem fortemente repelidos pelo regime ditatorial. Nos últimos anos da década de 1980, o exaltado crescimento econômico, com alta no PIB e diminuição das taxas de desemprego, contrastava com a concentração de renda, aumento da miséria entre os mais pobres e falta de acesso da população a serviços públicos essenciais.⁸⁴

Neste contexto, em 1988, a continuidade da liderança de Augusto Pinochet foi indagada em plebiscito, o que gerou grande mobilização social e culminou na opção de 55% dos votantes pelo fim do regime ditatorial. No ano seguinte, Patricio Aylwin foi eleito presidente (1990-1994), tendo como uma de suas grandes responsabilidades a missão de realizar a transição para a democracia.

⁸² Destaca-se ainda a possibilidade de contribuições voluntárias, que compõem o terceiro pilar do sistema (HUJO, 1999, p. 161).

⁸³ Em 1994, os benefícios de assistência social eram limitados a 300 mil pessoas (HUJO, 1999, p. 173).

⁸⁴ O PIB per capita chileno cresceu 9,6% entre 1981 e 1989, resultando ainda mais expressivo quando comparado com a média dos países na América do Sul, que apresentou queda de 8,3% desse indicador (FLEURY, 1996, p. 81).

Durante esse período, aumentaram-se as pressões nos setores de maior insatisfação popular, dentre os quais incluem-se as políticas públicas de seguridade social. O grande objetivo deste período foi compatibilizar a manutenção dos fundamentos neoliberais com o resgate da função redistributiva do Estado, em um cenário de ausência de recursos para o financiamento de políticas públicas capazes de mitigar os problemas sociais intensificados durante o regime ditatorial (FLEURY, 1996, p. 81).

Mais especificamente no setor previdenciário, tornou-se evidente que o sistema das AFPs não cumpriria com as promessas realizadas e que seus benefícios seriam muito inferiores aos do sistema anterior (MESA, 2010, p. 28). Os principais problemas eram relacionados à baixa cobertura contributiva, que não teve o crescimento esperado, em virtude do aumento dos níveis informais de trabalho e dos grupos populacionais que ingressaram e/ou permaneceram em situação de pobreza (UTHOFF, 2006, p. 10), bem como da considerável diminuição dos benefícios previstos quando o trabalhador passava um período sem verter contribuições (MESA-LAGO, 2020, p. 33-34).

E ainda, a experiência chilena evidenciou que, diante da volatilidade e incerteza do cenário econômico, as medidas de ajuste, consistentes na redução da proteção social, aplicadas como solução em caso de crises financeiras são pró-cíclicas e potencializam os problemas de subemprego e desemprego, funcionando como catalisadores para os problemas históricos de desigualdade social (UTHOFF, 2006, p. 13).

Este cenário foi propício para que uma parcela considerável da população economicamente ativa no Chile optasse pela evasão do sistema previdenciário, afastando a premissa de que os trabalhadores deveriam poupar recursos para cumprirem os requisitos necessários para a aposentadoria. Essa situação ocorre em virtude da grande parcela da população que vive em situação de pobreza, laborando informalmente em atividades precárias, com necessidades básicas imediatas que não permitem a prática da poupança. Dessa forma, o sistema chileno, ao primar pela relação direta entre contribuição individual e valor do benefício, sem considerar outras fontes de custeio, reforçou a tendência de reprodução das desigualdades inerentes ao mercado de trabalho (UTHOFF, 2006, p. 19), ou seja, apenas os trabalhadores estáveis e como boa renda teriam acesso a benefícios dignos na velhice.

Ao longo dos anos 1990 e 2000, os crescentes debates acerca dessa matéria levaram até mesmo o Banco Mundial a rever suas diretrizes na formulação de modelos previdenciários,⁸⁵

⁸⁵ O Banco Mundial, ao longo da década de 1980 e 1990, passa a defender a implantação do sistema denominado multipilares, adotado, dentre outros países, na Argentina. De acordo com esse modelo, a previdência social deve ser estruturada em três pilares: o primeiro, baseado na solidariedade, de caráter público, universal e não-contributivo, focalizado na proteção contra a pobreza (BATISTA, 2018, p. 125-126); O segundo, privado e

indicando que um sistema concebido apenas com base em benefícios financiados pelo próprio indivíduo não seria capaz de prover seus segurados com uma renda digna, especialmente para os trabalhadores sem qualificação e que auferissem rendimentos mais baixos (CORTÉS E FLORES, 2014, p. 119).

Os resultados das primeiras décadas da experiência chilena com o modelo de capitalização individual, contudo, são extremamente relevantes, sobretudo pelo fato de que o Chile foi o primeiro país do mundo a implementar tal sistema e, conseqüentemente, foi pioneiro nos primeiros resultados empíricos, no tocante ao pagamento de benefícios securitários, sendo possível aferir alguns pontos falhos que culminaram, nas décadas seguintes, em tentativas de correção.

Neste ínterim, é mister ressaltar que a mera transição de um sistema de repartição simples para um de capitalização individual não correspondeu, conforme amplamente difundido pelos defensores da reforma, à garantia de maiores receitas ao Estado. Pelo contrário, essa mudança demandou diversas despesas públicas, que deveriam ter sido previstas e assumidas na elaboração do projeto. Ademais, a reforma estrutural no sistema previdenciário, por si só, não se mostrou como incentivo suficiente para o aumento real da cobertura de segurados e muito menos na majoração de benefícios previdenciários (UTHOFF, 2006, p. 27).

Dessa forma, se não houver um diligente planejamento, o cálculo da renda mensal dos futuros benefícios pecuniários voltados aos idosos pode ficar comprometido por diversos motivos, como o início tardio das contribuições ao sistema, períodos de desemprego e/ou de impossibilidade laboral que resultem em baixa densidade relativa de contribuições (MARTÍN, 2014, p. 90).

Além disso, constatou-se que, em regra, delegar exclusivamente ao segurado o ônus contributivo, não era suficiente para garantir o pagamento de benefícios adequados, em patamar que garantisse ao idoso prover a própria subsistência com dignidade. No mesmo sentido, restou evidenciada a necessidade de implementação de medidas que garantissem aos fundos de pensão maior rentabilidade⁸⁶ – e que ela fosse revertida às contas individuais dos segurados – bem

contributivo, é baseado na contribuição do segurado, podendo ainda haver outros responsáveis pelos aportes, como o Estado e/ou o empregador; O terceiro se constitui em um pilar complementar e/ou facultativo, no qual o indivíduo possui recursos financeiros e é incentivado a poupar, para utilizar tais recursos no futuro, quando houver diminuição da capacidade laboral e da fonte de renda (BANCO MUNDIAL, 1994).

⁸⁶ Os retornos dos fundos de pensão estão sujeitos a riscos financeiros típicos do mercado de capitais. Os sistemas foram promovidos usando informações sobre taxas históricas do modelo chileno acima de 20%, correspondentes aos que contribuíram durante os 25 anos de existência desses fundos. No entanto, as taxas não foram isentas de alta volatilidade, observando retornos diferenciados para os afiliados que estiveram dentro do sistema em diferentes períodos (UTHOFF, 2006, p. 30-31).

como os custos administrativos deveriam ser levados em consideração, sobretudo, quando fossem elevados.

Os primeiros resultados empíricos do modelo chileno, portanto, apresentaram falhas estruturais em todos esses setores,⁸⁷ especialmente quando analisada a qualidade da cobertura previdenciária (ANTÍA E LAZARA, 2011, p. 72), gerando o temor de que, nas décadas seguintes, haveria um grande contingente de cidadãos idosos que não cumpririam os requisitos mínimos para ter direito à aposentadoria ou que teriam benefícios concedidos em valores abaixo do mínimo legal, gerando, em consequência, um grande encargo para o Estado (UTHOFF, 2001, p. 36), que seria demandado para arcar com tais insuficiências.

No início do século XXI, as projeções de cálculo dos valores de aposentadoria, que seriam concedidos entre 2020 e 2025, previam que cerca de 46% dos idosos aposentados nesse período seriam contemplados com benefícios inferiores ao salário-mínimo previsto na lei (ANTÍA E LANZARA, 2011, p. 72)⁸⁸. Neste cenário, certamente haveria um aprofundamento da enorme desigualdade social presente na sociedade chilena, de modo que os debates acerca da suficiência do modelo de capitalização individual foram potencializados.

3.3 Crescentes pressões para modificação do sistema de capitalização

As projeções acerca dos baixos valores de benefícios previdenciários a serem concedidos e a insatisfação da população com os requisitos para obtê-los, resultaram em grande pressão popular para revisão e alteração do sistema previdenciário. O movimento contou a participação de grupos populares, centrais sindicais e com a divulgação de pesquisas e análises, que apontaram que o modelo implementado reforçava a desigualdade social já existente no contexto chileno e um mecanismo de dominação e enriquecimento do mercado financeiro com as contribuições vertidas (PORTELLA e CALIL, 2020, p. 172).

O caráter excludente do sistema de capitalização era realçado pela histórica precarização das relações laborais, que impediam pessoas de baixa renda e trabalhadores autônomos de terem acesso, de fato, à previdência social. Ademais, os próprios segurados se encontravam em

⁸⁷ Após a reforma, a cobertura ocupacional diminuiu em um primeiro momento, diante do cenário de crise política e econômica, mas com a estabilização do cenário econômico, aumentou gradativamente, atingindo seu ápice em 1997, quando cerca de 68% da população economicamente ativa estava filiada a alguma AFP. Não obstante, o número de trabalhadores autônomos nunca se mostrou efetivo, uma vez que nesse mesmo ano, apenas 3,8% dessa categoria de profissionais contribuía para a previdência social. As altas taxas administrativas cobradas pelas AFPs também consistiam em barreiras para a filiação, por vezes totalizando valores que correspondiam a mais de 5% do valor do fundo acumulado (UTHOFF, 2001, p. 22-23).

⁸⁸ Em outras palavras, caso não fosse realizada uma reforma previdenciária, no futuro, mais de 1 a cada 2 cidadãos chilenos idosos teriam de se valer de benefícios total ou parcialmente assistenciais, financiados pelo pilar primário do modelo implementado (CORTÉS E FLORES, 2014, P. 117).

situação de vulnerabilidade, diante da volatilidade do mercado financeiro global, uma vez que os valores depositados nas contas individuais poderiam ser investidos para gerar maiores rendimentos, nem sempre obtendo os resultados previstos (PORTELLA e CALIL, 2020, p. 171).

Tais demandas impulsionaram a eleição de Michelle Bachelet à Presidência do Chile, que logo nos primeiros meses de mandato, criou o Conselho Assessor Presidencial para a Reforma Previsional, constituído por 15 conselheiros nomeados pela nova líder chilena e que contou com a participação social, por meio de consulta a grupos organizados da sociedade civil e realização de audiências públicas, nos quais foram debatidos temas acerca da densidade de cotizações, incorporação de trabalhadores independentes, discriminação de mulheres, estrutura e contribuições cobradas pelas AFPs, bem como sobre o reestabelecimento de um pilar solidário no sistema previdenciário, a garantia de benefícios não-contributivos⁸⁹ e a necessidade de maior participação do Estado na seguridade social (LOUREIRO, 2017, p. 207).

O relatório final foi preparado pelo Conselho e apresentado à Presidente, iniciando-se um procedimento de deliberação interna entre um Comitê de Ministros, que se reunia periodicamente para definir critérios políticos e realizar ajustes técnicos, concomitantemente à elaboração de um projeto de lei (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 38).

Em dezembro de 2006, o projeto de Reforma da Previdência foi encaminhado ao Congresso Nacional e treze meses depois, foi aprovado por unanimidade, resultando na promulgação da Lei 20.255, que materializou umas das principais modificações legislativas desde a redemocratização chilena, com relevantes modificações para a população.

3.4 Principais alterações implementadas pela Lei 20.255 de 2008

A Reforma Previsional chilena de 2008 consistiu em uma reforma paramétrica, de modo que o segundo e principal pilar, de capitalização individual, foi mantido e aperfeiçoado. As principais alterações ocorreram no pilar primário, uma vez que as diretrizes da solidariedade foram reinseridas, com o escopo de proteger grupos populacionais de baixa renda, desempregados e demais setores em situação de vulnerabilidade no tocante à proteção social

⁸⁹ Benefícios não-contributivos consistem em prestações pecuniárias de valores módicos e uniformes, oferecidas a pessoas em situação de determinada contingência social – usualmente idade avançada, incapacidade laboral e/ou extrema pobreza – dissociadas da necessidade de contribuições e de exercício de atividade laboral. Em regra, são financiados com recursos públicos e têm como principal escopo a redução da pobreza e da indigência (MESA, 2019, p. 189)

(PORTELLA e CALIL, 2020, p. 171) e, assim, mitigar os efeitos da grande desigualdade social perpetuada ao longo do período ditatorial e que se manteve após a redemocratização.

Além de tentar corrigir o modelo inicialmente proposto, a reforma trouxe importantes inovações a partir das perspectivas social e demográfica, uma vez que o diagnóstico apontou que as importantes mudanças que estas duas variáveis registravam, seriam fundamentais para condicionar a futura capacidade do Estado no financiamento de políticas de proteção social, especialmente voltadas à nova composição de gênero dos mercados de trabalho e à concessão de benefícios pecuniários voltados aos idosos (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 37).

Neste contexto, houve mudanças em relação aos próprios entes responsáveis pelo controle do sistema previdenciário, de modo que foi criada a Superintendência de Pensões, que substituiu a antiga Superintendência de AFPs, com a finalidade de fiscalização do sistema previdenciário de forma geral. Criou-se o Instituto de Previsão Social, que assumiu as responsabilidades do INP e em uma das medidas que visaram o aumento do diálogo social, instituiu-se a Comissão de Usuários,⁹⁰ com intuito de formular avaliações e pareceres acerca do sistema, necessidade de reformas e estratégias para aperfeiçoamento (MENESES ET AL, 2016, p. 90).

Essas modificações visaram melhorar a articulação entre o pilar contributivo e o não-contributivo, com especial destaque para a criação de um sistema de pensões solidárias, capaz de combater a pobreza e a extrema pobreza entre as pessoas com mais de 65 anos. Além disso, buscou-se aumentar o alcance da cobertura nos grupos vulneráveis, especialmente em relação aos trabalhadores jovens, mulheres e autônomos e aperfeiçoar o sistema de capitalização individual, promovendo políticas que fomentassem a concorrência entre as AFPs, assim como a regulamentação dos investimentos, a redução dos custos administrativos e incentivos à previdência voluntária (MESA, 2019, p. 68).

Mais especificamente, em relação à reinserção do pilar solidário, a reforma implementou três programas, com fins de aumentar a cobertura dos segurados idosos⁹¹ e os valores dos benefícios concedidos (MESA, 2019, p. 69).

Dessa forma, foi positivado o benefício de *Pensión Basica Solidaria de Vejez* (PBSV) – que substituiu a PASIS e a GEPM – não contributivo, consistente em uma prestação pecuniária mensal, voltada aos idosos com mais de 65 anos, que fossem integrantes de grupo

⁹⁰ A Comissão de Usuários é formada por cinco integrantes, cada qual representante de uma categoria: trabalhadores, aposentados, Instituto de Previsão Social, das AFPs e um acadêmico (MENESES ET AL, 2016, p. 90).

⁹¹ Por meio das medidas aplicadas ao pilar solidário, o Chile visou aumentar a cobertura dos idosos de 65% para 85% do total da população nos anos seguintes (UTHOFF, 2021, p. 03).

familiar inserido dentre os 60% mais pobres da população⁹² e que fossem domiciliados no Chile por, no mínimo, 61 anos (CHILE, 2008). O valor do benefício, à época de sua implementação, correspondia a cerca de 75.000 pesos chilenos, ou 150,00 dólares americanos (UTHOFF, 2011, p. 24), com reajuste anual conforme a variação do Índice de Preços do Consumidor (IPC).

Outra importante implementação no sistema de proteção social voltado aos idosos se deu com o benefício de *Aporte Previsional Solidario de Vejez* (APSV), cuja principal finalidade era financiar um complemento ao benefício de aposentadoria auferido em valores abaixo do mínimo indicado, sendo, portanto, um benefício contributivo, complementar ao regime de capitalização individual. O valor a ser complementado era variável conforme o maior ou menor rendimento de aposentadoria recebido, ou seja, aqueles com menores rendimentos eram agraciados com maiores complementações, e vice-versa, de modo a atingir o montante, na época de sua implementação, de cerca de 150.000 pesos chilenos, ou 300 dólares americanos (CHILE, 2008).

A inserção de tais previsões no ordenamento jurídico chileno se deu com o objetivo principal de garantir que os cidadãos idosos tivessem a garantia de acesso, por meio do sistema de seguridade social, à renda digna, que permitisse prover as necessidades básicas e viver com qualidade de vida. Ambos os benefícios eram financiados pelo Estado, mediante a utilização de impostos arrecadados, condizentes com as propostas apresentadas pela OIT e de acordo com as novas proposições do Banco Mundial (LILLO E CARVACHO, 2018, p. 119) e foram mecanismos fundamentais – especialmente o APSV – para evitar que os idosos ingressassem ou permanecessem em situação de miséria.⁹³

Não obstante as pertinentes e relevantes preocupações quanto à concessão de benefícios pecuniários de seguridade social voltados aos idosos, é mister destacar que a reforma chilena também implementou alterações importantes pensando nas futuras gerações de idosos.

Em primeiro lugar, foi modificada a previsão de mera faculdade de filiação de trabalhadores autônomos a alguma AFP, um dos principais problemas identificados para explicar a baixa cobertura. Por conseguinte, a legislação chilena passou a prever a paulatina

⁹² Inicialmente, o benefício foi voltado aos 40% mais pobres, com previsão de aumento progressivo, chegando a 60% dos cidadãos com mais de 65 anos em julho de 2011 (CHILE, 2008).

⁹³ A cobertura da população idosa por meio do recebimento de benefícios contributivos e não contributivos aumentou cinco pontos percentuais devido à criação da PBS (MESA-LAGO, 2020, p. 120), dados extremamente relevantes, haja vista que o benefício é voltado para os membros de famílias mais pobres do Chile. Nos três primeiros anos da reforma, o número de benefícios financiados pelo pilar primário aumentou em 38% e, comparando-se com todas as concessões concedido ao longo de toda a década 1990, duplicou-se o número de concessões (MARTÍN, 2014, p. 91).

incorporação obrigatória⁹⁴ dessa categoria de profissionais, tornando-os, ainda, elegíveis para o recebimento de outros benefícios solidários (MESA-LAGO, 2020, p. 83).

Outro problemática abordada pela Reforma Previsional se deu em relação à desigualdade de gênero, com especial ênfase na tentativa de superar a baixa cobertura de mulheres e na grande diferença no cálculo de benefícios. As históricas diferenciações entre os salários concedidos para homens e mulheres que exerciam as mesmas funções somadas às jornadas duplas ou triplas enfrentadas pelas mulheres, culminavam, frequentemente, em períodos de inatividade laboral formal, prejudicando, assim, o cumprimento do período de carência e diminuindo o valor final do benefício de aposentadoria que lhe seria concedido no futuro (MESA, 2010, p. 95-96).

Embora os benefícios de PBSV e APSV tenham constituído uma importante ferramenta de aplicação imediata para mitigar parcialmente os efeitos decorrentes da elevada desigualdade de gênero no país,⁹⁵ a médio e longo prazo, tais benesses poderiam se tornar pouco eficazes e demandariam despesas estatais incompatíveis com a lógica do sistema de capitalização individual – afinal, uma das grandes promessas formuladas foi a de que os gastos do Estado com seguridade social seriam mínimos.

Dessa forma, em acréscimo aos benefícios já citados, também foram instituídas ferramentas específicas de proteção à mulher, como o Bônus por Filho Nascido Vivo, que é creditado na conta individual da mãe, rende juros anuais e lhe é pago no momento da aposentadoria, aumentando o cálculo do valor final do benefício (MESA-LAGO, 2020, p. 84), bem como, dentre outras medidas relevantes, a divisão do saldo acumulado da conta individual em caso de divórcio e o Rendimento Mínimo Tributável dos Trabalhadores Domiciliares Privados (MESA, 2010, p. 96).

A reforma de 2008 visou reconfigurar o quadro institucional público, uma vez que conferiu novamente ao Estado um papel de maior atuação no sistema previdenciário. Em relação à proteção social da população idosa por meio dos benefícios substitutivos de renda, é possível aferir que as modificações implementadas visaram integrar objetivos protetivos com as diretrizes propostas pelo modelo de capitalização individual, em uma notória tentativa de corrigir as falhas do modelo originalmente formulado, substituindo os antigos supostos

⁹⁴ A Lei 20.255 previu um período trienal, a partir de março de 2008, no qual a obrigação de filiação a alguma AFP e a contribuição não teriam efeito, bem como determinou um processo ativo de educação previdenciária. Nos três anos seguintes a esse período, determinou uma segunda etapa de transição, com aumento gradual da taxa de contribuição, consolidando-se integralmente no sétimo ano (MESA, 2010, p. 99-100).

⁹⁵ Arenas de Mesa (2010, p. 96) afirma que no ano de 2009, dos 950.000 benefícios de PBSV concedidos pelo Estado chileno, 60% foram direcionados às mulheres. Nos cinco anos seguintes, este percentual corresponderia a 80% do total de benefícios concedidos (MARTÍN, 2014, p. 92).

antagonismos por um modelo mais abrangente (MESA, 2010, p. 127) e, assim, garantir rendimentos dignos para os cidadãos idosos.

Nesta senda, de acordo com o ex-Ministro das Finanças do Chile, Alberto Arenas de Mesa (2010, p. 128), a importância da função estatal no processo de consolidação e de conferir eficiência aos benefícios securitários foi evidenciada, ainda que mantida a capitalização individual como núcleo do sistema. O sistema previdenciário passa a ser encarado, ao menos em tese, como o seguro social coletivo, firmando o compromisso de evitar a miséria e diminuiu a pobreza entre os idosos.

Embora não se possa desmerecer a relevância das modificações implementadas durante a Reforma Previsional, especialmente quando se considera o contexto social, político e econômico do Chile desde o final da década de 1970, as medidas adotadas não foram ilesas a críticas, sobretudo por grupos que clamavam por mudanças no principal pilar do modelo previdenciário – de capitalização individual – e pelas incertezas inerentes ao sistema na concessão de benefícios (LOUREIRO, 2017, p. 208), de modo que o compromisso que Alberto Arenas de Mesa alegou ter sido firmado, correspondeu ao primeiro passo de uma longa trajetória.

Nesse sentido, uma vez que as fragilidades do sistema de capitalização individual foram evidenciadas, especialmente em relação a seu caráter excludente e em desacordo com o princípio da dignidade da pessoa humana (PORTELLA e CALIL, 2020, p. 172), em pouco tempo, outros desafios foram expostos, sobretudo pela persistência do cenário de pobreza e desigualdade social em todas as faixas etárias da população, com especial ênfase nos idosos, na medida em que os benefícios concedidos não se mostraram capazes de produzir uma renda suficiente para garantir o mínimo necessário (MARTÍN, 2014, p. 115).⁹⁶

Coube ao Chile, contudo – após notoriamente se tornar o primeiro país a adotar um modelo previdenciário de capitalização individual e colher os supostos louros econômicos – assumir o fracasso de sua decisão, que tornou cidadãos com direitos e obrigações em consumidores de indústrias de serviços financeiros, que atraem os interesses de grupos econômicos, mas não se mostraram minimamente eficazes, competitivas ou em consonância com os princípios básicos de seguridade social (UTHOFF, 2021, p. 03).

Ainda que a simbologia do contexto reformista seja importante, especialmente após os nefastos efeitos do período de ditadura militar, não se pode afirmar que tais mudanças visaram

⁹⁶ Até o ano de 2008, a PASIS era concedida na proporção de 48% do benefício mínimo contributivo, ao passo que, a partir de 2009, a PBSV representava cerca de 62% do valor do benefício mínimo contributivo, de modo que o nível de proteção aos excluídos do sistema previdenciário passou de baixo para médio (ANTÍA, 2013), constituindo um evidente progresso, mas insuficiente para suprir as necessidades dos beneficiários.

reestruturar as políticas originariamente implementadas, mas sim, mitigar as consequências mais prejudiciais à população (MENESES *ET AL*, 2016, p. 95). Na prática, é possível aferir a insatisfação popular, mesmo com tais medidas adotadas, haja vista que, desde meados de 2011, o Chile se encontra em processo constante de ebulição social.

3.5 A insatisfação com o modelo de capitalização individual como catalisador dos protestos no Chile

Desde o governo de Ricardo Lagos (2001-2006) até a eleição de Gabriel Boric para a Presidência no ano de 2021, o Chile experimentou uma alternância de poder entre Michele Bachelet (2006-2010 e 2014-2018) e Sebastián Piñera (2010-2014 e 2018-2022) que, após a Reforma Previsional de 2008 e, não obstante a distinta ideologia dos respectivos líderes do Poder Executivo, configurou-se em tentativas de um processo gradual e constante de restrição das AFPs e de ampliação das funções do Estado, materializado na proposição de novas modificações legislativas envolvendo o sistema de capitalização individual.

O número de pessoas cobertas pelos benefícios de APSV e PBSV aumentou significativamente nos anos subsequentes à reforma,⁹⁷ chegando muito próximo ao total de aposentadorias concedidas pelo sistema de capitalização individual e, assim, reduzindo o número de cidadãos idosos em situação de pobreza e extrema pobreza.

Nesse sentido, houve aumento de mais de 10% na concessão de benefícios não-contributivos aos idosos entre os anos de 2006 e 2013, bem como os rendimentos oriundos de benefícios financiados pelo pilar primário, em 2017, consistiam na única fonte de renda de 56,7% dos beneficiários inseridos entre os 20% mais pobres da população. Além disso, o número de idosos com mais de 65 anos em situação de extrema pobreza foi de 1,2% em 2015, e, desconsiderando a concessão de tais benefícios, o percentual aumentaria para 6,2% (MESA, 2019, p. 70-71). Tais dados evidenciam a importância do pilar solidário e da concessão de benefícios não-contributivos para alcançar os objetivos inerentes ao sistema de proteção social.

O principal problema do modelo chileno, contudo, persistia. Durante o primeiro mandato de Sebastián Piñera, visou-se, sobretudo, conferir eficácia às mudanças implementadas pela Reforma Previsional. Dessa, a inalteração das regras envolvendo a concessão de benefícios no sistema regido pelas AFPs manteve as insatisfações dos segurados

⁹⁷ O número de cidadãos contemplados com os benefícios criados em 2008 foi de 610.000 no ano da reforma, aumentou para 1 milhão de pessoas em 2010 e em 2018 beneficiou 1,5 milhão de pensionistas. Desse total, cerca de 68% são mulheres (MESA, 2019, p. 70-71).

– sobretudo pelas previsões de que, na aposentadoria, a maioria receberia um benefício em valor abaixo do salário-mínimo – que passaram a manifestar publicamente sua insatisfação (CORTÊS E FLORES, 2014, p. 114).

Em 2013, diversos sindicatos de trabalhadores vinculados às iniciativas pública e privada dão origem à Organização denominada “*Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP*”, que se insurgiram quanto à precariedade das condições do sistema de capitalização individual (BUGUENO e MAILLET, 2019). Um dos principais problemas apontados era concernente às deficiências na gestão administrativa do regime, uma vez que as modificações implementadas permitiram aos gestores das AFPs o auferimento de lucros vultosos, com atuação preponderante de investidores estrangeiros, que se tornaram os principais acionistas das AFPs (ORTIZ ET AL, 2019, p. 17).

Paulatinamente, a Organização ganha o apoio dos movimentos estudantis e trabalhadores em geral, e, em 2016, as manifestações populares contrárias ao sistema obrigatório de capitalização individual chegam às ruas, com apoio massivo da população, no movimento que ficou notoriamente conhecido pelos cânticos clamando “*NO MÁS AFP*” – sendo assim popularmente denominado – cujos participantes clamavam por uma nova reforma estrutural, extinguindo o sistema de capitalização individual.⁹⁸

Ante às fortes pressões sociais, no final de seu primeiro mandato, no ano de 2014, a gestão de Piñera elaborou um projeto de lei – retirado do mesmo relatório que originou a Reforma Previsional de 2008 – com fins de realizar uma nova reforma paramétrica, desta vez com foco no pilar secundário, propondo uma combinação de aumento percentual do rendimento dos valores de poupança e aumento da idade para a concessão da aposentadoria, bem como fomentar a concorrência entre as AFPs, o valor das contribuições e a redução da evasão previdenciária, buscando o aumento no acúmulo de capital. Em paralelo, formulou-se uma proposta de criação de um AFP estatal, com fins de aumentar a concorrência do sistema e diminuir as taxas administrativas e que incluiria grupos de trabalhadores que não são objeto de interesse das empresas privadas (CORTÊS E FLORES, 2014, p. 126). Este projeto foi utilizado na campanha presidencial de Michele Bachelet, que foi reeleita naquele ano.

As críticas à possibilidade de positivação de uma AFP estatal foram veementes, haja vista que visavam apenas mitigar os efeitos do modelo de capitalização individual, de modo

⁹⁸ Desde a primeira marcha, no ano de 2016, até o final de 2018, foram realizados 11 grandes protestos no Chile (BUGUENO e MAILLET, 2019), nos quais as principais demandas da população eram relacionadas a necessidade de mudanças no sistema de seguridade social, mais especificamente, versavam sobre às condições de acesso e serviços de saúde e das regras do sistema de capitalização individual.

que, dentre outros motivos, as pressões populares e a falta de consenso entre os parlamentares impediram a efetivação da proposta.

No tocante ao setor previdenciário, o segundo mandato de Bachelet foi marcado por conflitos políticos dentro da coalização formada, que culminou na nomeação de um Ministro da Fazenda conservador, que se mostrava avesso a promoção de medidas que alterassem a estrutura do modelo de capitalização individual. A falta de consenso foi acompanhada de morosidade na apresentação e apreciação de projetos relacionados à temática previdenciária (MESA-LAGO, 2020, p. 92), mas, ainda assim, no final de 2017, iniciou-se novo debate legislativo acerca da reforma do sistema previdenciário chileno.

Os objetivos centrais dessa nova reforma previdencial consistiam em criar um sistema de pensões tripartido e solidário, reinserindo a contribuição patronal, no montante de 5% incidente sobre a remuneração do trabalhador, destinada a financiar um fundo coletivo de poupança solidárias, com fins de aumentar os valores dos benefícios atuais e futuros (MESA, 2019, p. 111)⁹⁹ – resgatando-se a ideia central do modelo de repartição simples.

Não obstante a maioria parlamentar de Michele Bachelet, as mudanças não foram aprovadas, devido à demora na submissão ao Congresso Nacional. Em 2018, durante o exercício do segundo mandato de Sebastián Piñera, foi apresentado um novo projeto de reforma no sistema previdenciário, que seria debatido no ano seguinte.

A nova proposta enviada, contudo, não reproduziu as alterações que resgatavam a lógica de repartição simples nem visou fortalecer o pilar solidário.

O enfoque se deu na tentativa de fortalecer o modelo de capitalização individual e no aumento do montante pago nos benefícios financiados pelo pilar primário (MESA, 2019, p. 112).¹⁰⁰

Em dezembro de 2019, o Congresso Nacional chileno aprovou a Lei 21.190, que aumentou os benefícios do PBSV e da APSV em 50% para beneficiários com 80 anos ou mais, em 30% para os que tinham entre 75 e 79 anos e em 25 para menores de 75 anos (CHILE, 2019).

⁹⁹ Para atingir tais escopos e aumentar a chance de sucesso de aprovação, tais medidas foram apresentadas em três propostas ao Congresso Nacional. A primeira tratou de uma emenda constitucional, para criar e instituir um novo ente público para administrar o aumento da contribuição. A segunda, um projeto de lei, previa a contribuição patronal para a criação do fundo coletivo. A terceira propôs o aperfeiçoamento e novas regulamentações para o sistema de capitalização individual (MESA, 2019, p. 111).

¹⁰⁰ De forma mais específica, o projeto de lei enviado visou implementar aumentos nos valores dos benefícios da PBSV, de acordo com grupos etários; criar um aporte adicional por gênero e um benefício adicional que incentivasse o diferimento dos pedidos para aposentadoria e aumentar a idade para aposentadoria e enrijecer os seus requisitos

No ano seguinte, os parlamentares deram sequência aos debates legislativos, por meio de um novo projeto de lei, com destaque para a previsão da garantia de que os novos benefícios solidários fossem suficientes para evitar que cidadãos com mais de 65 anos auferissem rendimentos que os mantivessem abaixo da linha da pobreza, que seriam destinados àqueles que contribuíram por mais de 30 anos, cujo valor de benefício teria como piso o valor do salário-mínimo (MESA-LAGO, 2020, p. 86).¹⁰¹

Tais medidas, contudo, não foram suficientes para aplacar a insatisfação social com o modelo de capitalização individual. Em outubro de 2019, uma nova onda de protestos populares tomou conta do país, demandando modificações em inúmeras frentes - tendo o sistema de seguridade social uma das principais – por meio de uma reforma constitucional. Em novembro de 2020, a elaboração de uma nova constituição foi aprovada em plebiscito, por uma esmagadora maioria de quase 80% dos eleitores.

No ano seguinte, Gabriel Boric venceu a corrida à presidência e os trabalhos realizados pela nova assembleia constituinte chilena foram intensificados. Na nova Constituição, uma das grandes inovações foi o fim do regime de capitalização individual obrigatório – que seguiria existindo como uma faculdade ao trabalhador – e a reinserção de um modelo de repartição simples, baseado nos princípios da universalidade de cobertura, solidariedade, integralidade, unidade de atendimento, igualdade, suficiência das prestações, participação social, sustentabilidade e oportunidade (CHILE, 2022)¹⁰²

O texto definitivo da nova constituinte foi apresentado e os cidadãos chilenos foram convocados para aprová-lo (*apruebo*) ou rechaçá-lo (*rechazo*), no dia 04 de setembro de 2022. Um momento histórico para um país que sofreu com um dos regimes ditatoriais mais rígidos e sanguinários da América Latina, que teve a oportunidade de, enfim, derrubar um dos grandes marcos do autoritarismo que, mesmo depois de mais de três décadas de redemocratização, ainda acarreta em consequências nefastas à população.

¹⁰¹ Debaterá-se também, a criação de um seguro de dependência para o beneficiário pessoa com deficiência e 65 anos ou mais, financiado pelo pilar solidário e um subsídio de dependência para pessoas da mesma idade e com deficiência, que integre núcleo familiar inserido entre os 60% mais pobres da população. E ainda, formulou-se a proposição de que os benefícios da APS e PBS fossem concedidos em caráter vitalício e ajustadas anualmente pelo IPC (MESA-LAGO, 2020, p. 86).

¹⁰² *Artículo 45. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social, fundada en los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, igualdad, suficiencia, participación, sostenibilidad y oportunidad. 2. La ley establecerá un sistema de seguridad social público, que otorgue protección en caso de enfermedad, vejez, discapacidad, supervivencia, maternidad y paternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y en las demás contingencias sociales de falta o disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo. En particular, asegurará la cobertura de prestaciones a quienes ejerzan trabajos domésticos y de cuidados* (CHILE, 2022).

O pleito, contudo, não foi exitoso. Quase 62% dos votos foram pela rejeição da nova Constituição do Chile, mantendo-se, portanto, em vigência a Constituição pinochetista de 1980.

Embora o resultado tenha sido frustrante para aqueles que almejavam o fim imediato do sistema de capitalização individual, os debates envolvendo o tema não ficaram estagnados. Dois meses antes do plebiscito realizado, a Lei nº 21.419 foi aprovada, regulamentando o benefício de “*Pensión Garantizada Universal*” (PGU), que revogou os artigos da lei nº 20.255 que previam a concessão do APSV e PBSV, substituindo-os.

3.6 Os benefícios de proteção social substitutivos da renda voltados aos idosos atualmente em vigor no Chile

Após pouco mais de quarenta anos da implementação do modelo de capitalização individual, é possível aferir que poucas foram as mudanças implementadas no pilar secundário, da contribuição obrigatória do trabalhador para sua conta individual.

Na mesma seara, observa-se que a idade mínima para requerer o benefício de aposentadoria se manteve o mesmo durante esse período: mínimo de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, desde que cumprida a carência de 20 anos de contribuição, nos termos definidos pelos *Decretos Leys* nº 3500 e 3501. O cálculo do valor do benefício é feito de acordo o saldo final adquirido e as especificidades da aposentadoria variam de acordo com a agência administradora escolhida, sendo que não há valores mínimos garantidos pela lei (MESA, 2019, p. 178).

Dessa forma, como já amplamente analisado ao longo deste capítulo, o pilar primário, regido pela solidariedade e que prevê benefícios semicontributivos e não-contributivos, com atuação preponderante do Estado, é de suma importância para garantir rendimentos aos idosos que não cumprem a carência para obter direito à aposentadoria ou que recebem benefícios abaixo do salário-mínimo.

Nesta senda, a Lei nº 21.419, que instituiu a PGU se mostra o principal benefício existente em favor dos cidadãos com mais de 65 anos no Chile. Insta salientar que o acesso aos benefícios revogados da PBSV e APSV se deu até o dia 31 de julho de 2022. Após esta data, todos aqueles que auferiam tais benefícios foram automaticamente incorporados à PGU e aqueles que, após esta data cumpriram os requisitos definidos pela PGU, devem pleitear diretamente esta benesse, sendo o Instituto de Previdência Social a entidade responsável pelo pagamento (CHILE, 2022).

A PGU é um benefício assistencial complementar de renda, garantida a todas as pessoas que tenham 65 anos ou mais, que não estejam inseridos entre os 10% mais ricos da população¹⁰³ nessa faixa etária e que tenha domicílio no Chile por 20 anos ou mais após completar 20 anos de idade ou que tenham residido no Chile em 4 dos últimos 5 anos. O último requisito é censitário, de modo que a pessoa idosa deve auferir mensalmente uma renda inferior a 1.048.200 peso chilenos – o equivalente a cerca de 1.130 dólares americanos¹⁰⁴ - seja ela oriunda de aposentadoria ou não¹⁰⁵ (CHILE, 2022).

O cálculo do valor do benefício a ser concedido varia conforme os rendimentos da pessoa, de modo que, para aqueles que possuem renda mensal igual ou inferior a 660.366 pesos chilenos – ou 712 dólares americanos – receberá um complemento da PGU no valor de 193.917 pesos chilenos (valor máximo) – ou 208 dólares americanos. Se o requerente auferir renda entre 1.048.200 e 660.366 pesos chilenos, a PGU concedida será variável, de modo que, quanto mais próximo do teto, menor será o valor do benefício (CHILE, 2022).¹⁰⁶

A PGU, portanto, é um avanço em relação aos benefícios de segurança social substitutivos de renda voltados aos idosos, na medida em que garante valores um pouco superiores aos antigos PBSV APSV, constituindo-se em uma importante ferramenta para evitar e impedir que a população idosa se encontre em situação de pobreza ou extrema pobreza.

3.7 Reflexões acerca das reformas previdenciárias chilenas e consequências oriundas do sistema de capitalização para a população idosa

A estrutura do sistema de seguridade social deve se amoldar às respectivas características sociais, políticas e econômicas do país no qual será implementada. Dessa forma, não se pode aplicar indistintamente os institutos de um determinado modelo a territórios distintos e esperar obter os mesmos resultados. É possível, contudo, analisar alguns aspectos

¹⁰³ A lei prevê um instrumento de mensuração específico para a concessão deste benefício, a fim de determinar, por meio de uma pontuação, se a pessoa pertence a um grupo familiar inserido nos 10% mais ricos da população. Essa análise inclui a base de dados criada pelo Cadastro Social de Famílias, que possui diversas informações sobre a renda e necessidades dos membros desse grupo (CHILE, 2022).

¹⁰⁴ Todas as conversões realizadas neste trabalho, referentes aos atuais valores de benefícios securitários, foram realizadas de acordo com a cotação de 1º de dezembro de 2022.

¹⁰⁵ Há duas exceções a essa regra: é vedada a concessão da PGU àqueles que recebem aposentadoria por meio das instituições Capredena e Dipreca (CHILE, 2022).

¹⁰⁶ No portal eletrônico *chileatiende*, há uma simulação ilustrativa: para aqueles que tenham renda mensal de 700.000 pesos chilenos, faz-se o seguinte cálculo: o valor máximo do benefício é multiplicado pelo teto, subtraído pelo valor de renda, cujo resultado é dividido pela subtração do montante máximo pelo mínimo. Em números a conta ficaria: $\$193.917 \times \$1.048.200 - \$700.000 / \$1.048.200 - \$660.366 =$ Benefício PGU: 174.100 pesos chilenos, totalizando um rendimento mensal final no valor de $\$700.000 + \$174.100 = \$874.100$. Informação disponível em: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077-pension-garantizada-universal-pgu>.

gerais que proporcionam relevantes ensinamentos, que podem ser ferramentas fundamentais para a implementação de um modelo securitário eficiente.

Embora as transformações da sociedade demandem adaptações no ordenamento jurídico, no setor securitário, a análise do histórico recente demonstra que as reformas, em geral, priorizaram o aspecto econômico do modelo adotado, sob as premissas de conferir maior sustentabilidade e equilíbrio atuarial ao sistema, em detrimento da efetiva proteção social dos segurados.

Neste contexto, o caso chileno se configura em uma experiência emblemática, na medida em que, desde a reforma estrutural que culminou na implementação do modelo de capitalização individual, não obstante os bons resultados econômicos para as AFPs e seus acionistas, a insatisfação popular é crescente, bem como a pressão para a reversão de medidas extremamente danosas para a população chilena.

Em primeiro lugar, é mister destacar que a defesa do Estado mínimo como melhor opção para a formulação de políticas públicas de seguridade social e para garantir o bem-estar dos cidadãos se mostrou extremamente equivocada, uma vez que potencializou os problemas sociais já existentes no país, que só foram mitigados a partir de uma nova rodada reformista, que conferiu maior responsabilidade na atuação do Estado (MESA, 2010, p. 129).

Ademais, para a formulação de uma reforma de grandes proporções, seja ela estrutural ou paramétrica, um requisito obrigatório a ser observado é o amplo diálogo social, com participação de todos os setores envolvidos, com fins de maximizar o consenso e a legitimidade das alterações, bem como deve haver a veiculação de campanhas educativas, que expliquem aos cidadãos as medidas propostas e a necessidade de envolvimento para que seja possível formular propostas alternativas (MESA-LAGO, 2020, p. 142).¹⁰⁷

Em países nos quais as relações de trabalho são precárias, caracterizadas pela informalidade, volatilidade dos empregos formais e pela elevada evasão contributiva, expandir o pilar solidário se mostra uma tarefa fundamental, especialmente com fins de ampliar a cobertura de atendimento da população idosa e garantir benefícios em patamar suficiente para assegurar o mínimo necessário para essa parcela da sociedade (MESA, 2019, p. 134).

¹⁰⁷ Mesa-Lago (2020, p. 142) também indica a necessidade de realização de estudos atuariais, realizados por instituições idôneas e que prevejam as futuras consequências a partir das modificações a serem implementadas, com a garantia de que os resultados sejam apresentados à população em linguagem acessível e transparente, com fins de alcançar o escopo de melhoria dos princípios da segurança social, e criação de um ente independente, composto por representantes de todos os setores interessados, que participem do processo de formulação e fiscalização da reforma, responsável pela produção de relatórios periódicos para avaliação objetiva do sistema.

Desta feita, o pilar nuclear do sistema de segurança social deve ser estabelecido com base na consulta aos segurados, bem como por meio de análises empíricas acerca do modelo estabelecido, sobretudo quanto à suficiência das prestações. Eventuais substituições do regime de repartição simples pelo de capitalização individual ou vice-versa, deve ser acompanhado por estudos que garantam não só sua estabilidade financeira e atuarial, mas também com projeções reais dos valores dos benefícios a serem concedidos, bem como das regras de concessão e das contribuições que deverão ser vertidas (MESA-LAGO, 2020, p. 143).

O renomado economista chileno, Carmelo Mesa-Lago, sugere, ainda, que um modelo securitário efetivo para o país andino deveria ser estruturado em quatro pilares, sendo um pilar solidário de aposentadorias não-contributivas para a população idosa em situação de pobreza, outro pilar de repartição, financiado por contribuições de trabalhadores, empregadores e, possivelmente, do Estado. Os últimos dois pilares seriam correspondentes a capitalização individual complementar e outro voluntário, que fossem atrativos para os investidores e às administradoras (MESA-LAGO, 2020, p. 143).

No Chile, o pilar da solidariedade representou o alívio da pobreza entre os idosos, sendo que seu caráter redistributivo contribui para o compartilhamento de riscos, que mitiga a perda de renda das pessoas em idade avançada (SOJO, 2014, p. 19). Desde sua reinserção no ordenamento jurídico, essa estrutura se mostrou fundamental, mas ainda requer aperfeiçoamento, como evidenciam as recentes alterações legislativas propostas pela Lei nº 21.419.

É possível dizer que a história do sistema de capitalização individual pura, tal como idealizado pelos economistas da Escola de Chicago, se confunde com a história chilena, haja vista que, apesar de não ter sido o único país a implementar tal modelo previdenciário, o Chile foi o único país que vinculou os benefícios conferidos unicamente às contribuições vertidas pelos segurados, sem contrapartida do empregador ou aporte do Estado (CORTÊS E FLORES, 2014, p. 123).

Embora o país andino seja um expoente do sucesso econômico das políticas neoliberais, que têm como um de seus carros-chefe o sucesso na privatização da previdência social, desde a Reforma Previsional de 2008, o mundo parece ter ligado um sinal de alerta na implementação de tal medida, haja vista que não houve nenhum caso de semelhante reforma estrutural (MESA, 2019, p. 130). Na contramão desse movimento, encontra-se o caso brasileiro, que, como veremos na sequência, inseriu no projeto inicial de emenda constitucional a previsão de uma reforma estrutural, implementando um sistema de capitalização individual em substituição ao sistema de repartição.

A despeito disso, nos últimos anos criou-se grande expectativa acerca da possibilidade uma nova reforma estrutural no Chile, tal qual previsto no projeto final da Nova Constituição. A rejeição da população à constituinte, no entanto, não equivale à ratificação do modelo de capitalização individual em vigência, restando aguardar – avidamente – pelos próximos passos que serão tomados.

3.8 O Direito à seguridade social na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e as principais características dos pilares previdenciário e assistencial

O fim da ditadura militar no Brasil, em março de 1985, deu início ao processo de elaboração de uma nova Constituição, por meio da Assembleia Constituinte, composta por representantes de diversos setores da sociedade. A transição para o regime democrático foi marcada por manifestações sociais, sobretudo da classe trabalhadora, dos sindicatos e dos movimentos estudantis (OIT, 2011), que pressionaram a inclusão de dispositivos constitucionais que garantissem a participação do Estado na oferta de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, bem como a formulação de políticas públicas voltadas a melhoria das condições de trabalho e salários. Concomitantemente, havia uma pressão de agentes externos, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Mundial que propunham medidas tipicamente neoliberais, formando um cenário político com dois extremos, que disputavam as forças parlamentares e constituintes (ESTEVES *ET AL*, 2020, p. 2577).

Em 1988, a Constituição Cidadã foi promulgada, positivando direitos universais e garantias inéditos na história brasileira, dentre os quais, destaca-se o direito à seguridade social, sendo esta composta pelo tripé saúde,¹⁰⁸ previdência social¹⁰⁹ e assistência social,¹¹⁰ que perdeu seu caráter anterior de mero seguro, sendo alçada ao *status* de direito social,¹¹¹ inserida em

¹⁰⁸ Os arts. 196 a 200 da CRFB/88 consagraram a saúde como direito universal e dever do Estado (BRASIL, 1988), de modo que é acessível a todos os cidadãos, em qualquer hipótese de necessidade.

¹⁰⁹ O direito à previdência social foi positivado nos arts. 201 e 202 da Constituição, organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo e filiação obrigatória, prevendo as situações de contingência social às quais os segurados deveriam ser protegidos, princípios para o funcionamento, bem como regras mínimas para a concessão de benefícios (BRASIL, 1988).

¹¹⁰ A assistência social é direito assegurado pelos arts. 203 e 204 da CRFB/88, que poderá ser concedido àqueles que dela necessitarem, sem caráter contributivo e com observância dos objetivos elencados nos incisos do art. 203 (BRASIL, 1988).

¹¹¹ Os direitos sociais são aqueles garantidos pelo Estado democrático de direito, com escopo de amenizar as desigualdades causadas pelo modo de produção capitalista, tornando mais justa a convivência entre os indivíduos e constituem-se em garantias imprescindíveis para cumprir com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tal como consagrado no art. 3º da Carta Maior, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, visando a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988 e FRANÇA, 2019, p. 14).

capítulo próprio, materializado nos artigos 194 a 204, que preveem princípios e diretrizes gerais (BRASIL, 1988).¹¹²

Nesta seara, com fulcro na Declaração Universal de Direitos Humanos, a CRFB/88 concebeu a seguridade social como uma política de proteção integrada da cidadania, de proteção social, universal e de responsabilidade do Estado, conferindo direitos a todos e prevendo as formas de financiamento e acesso a cada setor (FRANÇA, 2019, p. 13). Tais previsões significaram uma profunda transformação nas políticas de proteção social brasileira, oriundas da intensificação de movimentos sociais, com fins de alcançar a universalização da cobertura e do atendimento e romper com as restrições protetivas, historicamente concedidas apenas àqueles que exerciam atividade laboral formal, bem como flexibilizar a relação entre contribuição e benefício, por meio dos princípios organizadores expressos da seguridade social (FLEURY, 2008, p. 66),¹¹³ aplicados a cada setor específico, conforme as disposições que os regem.

Em consonância com o movimento de democratização, a organização dos pilares securitários foi orientada por dois princípios basilares, a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa, com fins de expandir a cobertura de atendimento à totalidade da população (FLEURY, 2008, p. 67).

No tocante à previdência social, o modelo adotado foi o de repartição simples, de caráter contributivo e filiação obrigatória, com base no princípio da solidariedade e no pacto de gerações,¹¹⁴ custeado por trabalhadores, empregadores, aposentados e Estado, organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que inclui todos aqueles que não fazem parte de algum Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), sistema nos quais os servidores públicos são filiados (PORTELLA E CALIL, 2021, p. 25).

¹¹² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹¹³ Art. 194. – Redação atualizada, de acordo com EC nº 103/2019 – A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

¹¹⁴ O caráter solidário e intergeracional, atributo central deste modelo de financiamento, consiste na imposição de contribuições a cargo das pessoas que se encontram em atividade laboral, que irão custear os benefícios a serem pagos pelo sistema de previdência (PORTELLA E CALIL, 2021, p. 25).

Neste ponto, é necessário fazer uma breve diferenciação entre os regimes previdenciários previstos na Carta Maior, haja vista que o RGPS, como direito social, faz parte do desenvolvimento da política pública de seguridade social, que não se confunde os RPPS, que se constituem em gestão de pessoal, com a finalidade precípua de manter e compor o aparelho do Estado, por meio de servidores públicos, de modo que ambos os regimes possuem natureza jurídica distinta, não se confundindo em seus escopos e diretrizes.

A Constituição de 1988 foi estruturada em dez títulos, nos quais trata de assuntos específicos e distintos. Neste ínterim, os regimes próprios de previdência social foram inseridos no título que versa sobre a “Organização do Estado”, mais especificamente no art. 40, Seção II, do Capítulo VII, que trata da Administração Pública (BRASIL, 1988). Essa diferença topográfica entre o RGPS e o RPPS não se tratou de mero equívoco ou opção do legislador, pelo contrário, evidencia uma grande diferença entre os regimes, que se materializa na forma de arrecadação dos recursos orçamentários para cada um deles, haja vista que o orçamento da seguridade social é composto com as receitas e despesas decorrentes de seus três pilares,¹¹⁵ enquanto os recursos que financiam as despesas no âmbito dos RPPS são previstos no orçamento fiscal (BATISTA, 2018, p. 119-120).

Mais uma vez, a intenção do legislador é manifesta em realizar tal distinção, haja vista que o sistema de financiamento do RGPS, ao se basear na solidariedade, buscou estabilizar o sistema, rompendo com a histórica concepção de seguro social que atrelava rigidamente a contribuição e a concessão de benefícios (FLEURY, 2008, p. 69).

Essa diferença é fundamental para compreender que, no sistema previdenciário brasileiro, a própria constituição estabelece que a previdência do servidor público, ao contrário do RGPS, não é política de proteção social. A lógica aplicada é a mesma em relação às demais prerrogativas do servidor público, ou seja, ele não representa a si mesmo no exercício de suas funções, mas o próprio Estado (BATISTA, 2018, p. 120). Diante dessa distinção na própria estruturação dos RPPS e, em consequência, das regras a que seus filiados são submetidos, não haveria cabimento analisar tais condições para o escopo desta pesquisa.

Por conseguinte, no que toca ao tema da proteção dos idosos por meio da concessão de benefícios de segurança social substitutivos de renda, serão analisados os aspectos referentes ao RGPS e à assistência social. Nesta esteira, apesar da grande relevância dos citados dispositivos constitucionais, houve previsão de que o arcabouço legal do sistema securitário

¹¹⁵ 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 (BRASIL, 1998).

seria regulamentado por leis orgânicas, específicas de cada setor, que seriam responsáveis por materializar as regras e condições para acesso aos serviços, em consonância com os princípios e diretrizes propostos na Constituição (FLEURY, 2008, p 70).

Insta salientar que, não obstante a previsão constitucional, a disputa entre a universalização da cobertura previdenciária e a retração de gastos sociais persistiu, dificultando a própria elaboração das leis orgânicas (ANTÍA E LANZARA, 2011, p. 70), que foram promulgadas após intensos debates e conflitos, em um cenário político no qual o Poder Executivo se mostrava abertamente avesso aos dispositivos constitucionais (FLEURY, 2008, p. 70).

Neste diapasão, a maior ou menor proximidade das respectivas leis orgânicas com as determinações da Constituição teve relação direta com a capacidade política de resistência às tendências neoliberais da época (FLEURY, 2008, p. 71). No setor previdenciário, a lei orgânica foi positivada sob a forma da Lei nº 8.212/91, ao passo que os planos de benefícios da previdência social foram regulamentados pela Lei nº 8.213/91. E ainda, foram elaborados os Decretos nº 356/91 e 357/91, que regulamentaram, respectivamente a organização e custeio da seguridade social e aprovou o regulamento da previdência social.

Na área de assistência social, apesar da pressão realizada pelos profissionais do setor, fizeram-se mais presentes os ideais neoliberais, que difundiam as políticas assistenciais focalizadas para as pessoas em situação de extrema pobreza, positivando-se por meio da Lei nº 8.742/93.¹¹⁶ Os serviços e benefícios assistenciais são caracterizados por serem de caráter não contributivo e destinados àqueles que se encontram em situação de necessidade, havendo previsão constitucional específica para a proteção à velhice, nos termos do art. 203, I (BRASIL, 1988).

Em relação aos idosos, o art. 20, da citada lei, positivou o benefício de prestação continuada (BPC) ao idoso, que consistia, em sua redação original, no pagamento de um salário-mínimo mensal ao idoso com 70 anos ou mais, que comprovasse não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua própria família, utilizando-se, para tal aferição, o critério de renda mensal *per capita* de cada membro do núcleo familiar, que não poderia ultrapassar o montante de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (BRASIL, 1994)

Por outro lado, no setor previdenciário, aos idosos foi garantido, na redação original da Constituição Federal, o direito ao benefício de aposentadoria, mediante a idade mínima de 65

¹¹⁶ A lei orgânica da saúde (Lei nº 8.080/90) foi a primeira das leis do tripé de seguridade social a ser positivada após a CRFB/88.

anos de idade para homens e 60 anos de idade para mulheres,¹¹⁷ mediante a carência de 35 e 30 anos de trabalho, respectivamente, e o valor do benefício era calculado sobre a média dos últimos 36 meses de contribuição (BRASIL, 1988).¹¹⁸

Ao longo das décadas subsequentes à redemocratização do país, constantes debates acerca do ordenamento jurídico que as envolvem seriam travados no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, acarretando em uma série de expressivas modificações constitucionais e infraconstitucionais (PORTELLA E CALIL, 2021, p. 27).

3.9 A primeira onda reformista pós-Constituição de 1988

Durante a década de 1990, os ideais disseminados pelo regime de capitalização individual tiveram seu apogeu na América Latina (MESA-LAGO, 2019, p. 119). O Brasil, apesar dos recentes dispositivos constitucionais que determinaram a estruturação de um sistema securitário com base nos ideais beveridgianos, não passou ileso das fortes pressões internas e externas que visavam viabilizar a privatização do sistema securitário. No Governo de Fernando Collor, cerca de 70 dias antes da promulgação das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91 o Poder Executivo elaborou uma série de projetos, que se afastavam das diretrizes constitucionais e se aproximavam dos preceitos disseminados pela doutrina neoliberal (ESTEVEES *ET AL*, 2020, p. 2577-2578),¹¹⁹ mas que foram inicialmente rechaçados, diante da resistência organizada dos movimentos dos movimentos sociais (PORTELLA E CALIL, 2021, p. 27).

Durante todo o Governo de Fernando Collor e, posteriormente, de Itamar Franco, o contexto socioeconômico brasileiro foi marcado por uma grave crise econômica, cujos maiores expoentes eram os elevados índices de desemprego e inflação descontrolada, de modo que as medidas reformistas eram propostas sob a alegação de um mesmo escopo: a reversão do quadro inflacionário, embate que admitia, inclusive, a desconsideração do ordenamento jurídico brasileiro (OLIVEIRA, 2011, p. 136-137).

¹¹⁷ A idade era reduzida em 5 anos aos trabalhadores rurais que exerciam atividades laborais em regime de economia familiar. Além disso, houve previsão da modalidade de aposentadoria proporcional por tempo de trabalho, que não exigia uma idade mínima (BRASIL, 1988).

¹¹⁸ Aos professores, houve previsão de redução do período de trabalho em 5 anos, para homens e mulheres (BRASIL, 1988)

¹¹⁹ Os principais pontos das modificações propostas consistiam na implementação de um modelo previdenciário muito semelhante ao chileno, com predominância da capitalização individual em detrimento do modelo de repartição, inserindo a relação direta entre contribuições em contas individuais e benefícios previdenciários, pouca atuação do Estado, caracterizada pela garantia mínima de direitos e serviços na área assistencial, exclusão da contribuição patronal e extinção de aposentadorias especiais (ESTEVEES *ET AL*, 2020, p. 2579).

O início do período de estabilização econômica, expresso pelas metas do Plano Real (OLIVEIRA, 2011, p. 137), deu azo a questionamentos acerca do exponencial crescimento de despesas públicas nos anos de crise econômica, de modo que reformas legislativas visando a redução do Estado e a diminuição de gastos foram utilizadas como promessa de campanha na eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República (LOUREIRO, 2017, p. 203).

Em seu primeiro ano de mandato, um projeto para reforma do sistema previdenciário foi apresentado, com fins de ajustar o sistema de repartição, reimplementar a vinculação entre contribuição e a concessão de benefícios e modificar o regime dos servidores públicos, sendo rechaçado pelo Congresso. Nos anos seguintes, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (LOUREIRO, 2017, p. 204),¹²⁰ uma série de dados envolvendo supostos *déficits* na seguridade social foram divulgados – que não eram baseados nos parâmetros constitucionais (ESTEVE *ET AL*, 2020, p. 2583) – com ampla divulgação da mídia, fazendo com que o tema voltasse a ser objeto de análise.

O programa reformista de Fernando Henrique Cardoso foi consonante com os interesses das agências financeiras internacionais, que vislumbravam vultosos lucros com a privatização da seguridade social, sobretudo nas áreas de saúde e previdência social. Nesta esteira, o Plano Diretor da Reforma do Estado fomentou a depreciação do setor público e superdimensionou o mercado financeiro (OLIVEIRA, 2011, p. 144), culminando na primeira reforma paramétrica do sistema previdenciário brasileiro – mais branda que a proposta originalmente enviada em 1995 (LOUREIRO, 2017, p. 203) – por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 20/98.

3.9.1 A Emenda Constitucional nº 20/98 e as conseqüentes modificações na legislação infraconstitucional

A Emenda Constitucional nº 20/98 implementou diversas mudanças no sistema de previdência social, com modificações atinentes às regras de concessão e pagamento de benefícios, ao financiamento do sistema¹²¹ e instituiu o regime de previdência complementar

¹²⁰ Consistiu em um conjunto de profissionais cujos esforços foram voltados para formulação de propostas de emendas constitucionais e reformas legislativas, com escopo de implementar o Estado-mínimo (OLIVEIRA, 2011, p. 137).

¹²¹ Dentre os incisos do art. 195, abrangeram-se a empresa e entidades equiparadas no financiamento da seguridade social, por meio de contribuições incidentes sobre a folha de salário e demais rendimentos ao trabalho à pessoa física, mesmo sem vínculo empregatício, mantendo-se as contribuições sobre a receita, faturamento e lucro (BRASIL, 1998). A reforma consagrou, ainda, que as contribuições vertidas por empregados e empregadores fossem voltadas exclusivamente para o setor previdenciário (FLEURY, 2008, p. 78).

privada,¹²² aos segurados do RGPS e dos RPPS (BRASIL, 1998). Além disso, trouxe relevantes inovações, que viriam a se consagrar como alguns dos dispositivos protetivos mais importantes do ordenamento jurídico brasileiro.

Dentre tais dispositivos, uma inovação positiva da reforma constou no parágrafo 2º do artigo 201, no qual foi previsto que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo” (BRASIL, 1998). Essa previsão constitucional se mostrou uma ferramenta fundamental para o combate à miséria entre os idosos, sobretudo com a valorização do salário-mínimo nas primeiras décadas do século XXI e como importante barreira às reformas vindouras, para evitar a concessão de benefícios pecuniários em valores ínfimos.

Outras duas garantias asseguradas em âmbito constitucional aos segurados da previdência social foram a previsão de reajuste periódico do valor dos benefícios, com fins de preservação de seu valor real, e a atualização monetária dos salários de contribuição para o cálculo de benefício (BRASIL, 1998).

Ademais, outra alteração relevante se deu quanto ao cálculo do valor do benefício de aposentadoria, na medida em que, para chegar ao valor da renda mensal inicial, passou-se a utilizar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% do total do período em que houve contribuição do segurado (ESTEVES *ET AL*, 2020, p. 2584)

Em relação ao benefício de aposentadoria sem exigência de idade mínima,¹²³ as alterações no texto constitucional substituíram o termo “anos de serviço” por “anos de contribuição”, de modo que o benefício passou a ser denominado aposentadoria por tempo de contribuição, o que foi justificado para diminuir a evasão ao regime, uma vez que o segurado deveria, doravante, comprovar as efetivas contribuições vertidas e não mais o mero período laboral (NAJBERG E IKEDA, 1999, p. 271).¹²⁴

¹²² "Art. 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (...) § 2º - As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. § 3º - É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado." (BRASIL, 1998). Esta novidade legislativa revelou o grande escopo de fomentar o crescimento da previdência privada e/ou complementar, em detrimento do sistema público de repartição (OLIVEIRA, 2011, p. 141)

¹²³ O benefício de aposentadoria por idade manteve as regras atinentes à idade mínima para aposentadoria, inclusive a redução quinquenal para trabalhadores rurais (BRASIL, 1998).

¹²⁴ O tempo de contribuição foi estabelecido nos mesmos moldes do anterior anos de trabalho: 35 anos para homens e 30 para mulheres (BRASIL, 1998)

Uma das principais consequências acarretadas com a EC nº 20/98 foi facilitar a edição de diplomas normativos que modificaram as regras de concessão e de valores de benefícios (ESTEVE ET AL, 2020, p. 2582).

Nesta esteira, é mister destacar que as regras atinentes ao benefício de aposentadoria foram substancialmente modificadas pela Lei nº 9.876/99, que positivou o fator previdenciário,¹²⁵ um elemento no cálculo do valor desse benefício que tinha por escopo prolongar a permanência do trabalhador no mercado laboral, funcionando, na prática, como um redutor do benefício em caso de requerimento de aposentadoria precoce. A aplicação do fator previdenciário era obrigatória para os requerentes da aposentadoria por tempo de contribuição e facultativa aos requerentes da aposentadoria por idade.

No mesmo ano, foi promulgado o Decreto nº 3.048/99, que substituiu os Decretos nº 356/91 e 357/91, regulamentou a previdência social e se configurou em uma importante inovação legislativa, na medida em que prevê as categorias dos segurados obrigatórios da previdência social,¹²⁶ regras para manutenção e perda da qualidade de segurado, a forma de filiação e inscrição, os benefícios previdenciários, seus períodos de carência e formas de cálculo da renda mensal inicial, dentre inúmeras outras atribuições relevantes.

Este cenário de ebulição legislativa, cujas medidas foram adotadas sob a alegação de modernização do Estado, significou o afastamento das normas infraconstitucionais em relação às determinações formuladas pela Carta Maior, caracterizando uma transgressão ao pacto social, haja vista que enfraqueceu a seguridade social, não fomentou a unificação de seus três pilares (OLIVEIRA, 2011, p. 144) e significou o fim da concessão de diversos benefícios previdenciários.¹²⁷

E ainda, nessa época, difundiu-se a metodologia de cálculo do *déficit* previdenciário – reitera-se que tal cálculo era realizado sem considerar os dispositivos constitucionais – e fomentou a ideia de necessidade de ajustes fiscais e a supressão de direitos para evitar

¹²⁵ O fator previdenciário consiste em uma complexa fórmula matemática, com fins de definir o valor do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, o cálculo considera o valor fixo da alíquota de contribuição em 0,31, idade do trabalhador, tempo de contribuição para a previdência social e expectativa de sobrevida do segurado na data de aposentadoria. O cálculo pode ser inferior ou superior a 1, sendo o valor aplicado ao valor da renda mensal inicial que o segurado teria direito (BRASIL, 1999). Quanto mais longe da idade mínima para aposentadoria e menor o número de contribuições, maior o desconto incidente sob o benefício.

¹²⁶ O art. 9º do Decreto nº 3.048/99 regulamenta, atualmente, as seguintes categorias de segurados obrigatórios: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial, cada qual com regras de contribuição e concessão de benefícios específicos, voltados para suas peculiaridades e com o fim máximo de atingir a cobertura total da população em idade ativa, de modo que aqueles que não exercem atividade laboral podem se filiar como segurados facultativos (BRASIL, 1999)

¹²⁷ Neste contexto, houve a revogação da concessão dos benefícios de abono por permanência em serviço, extinção do pecúlio e fim das aposentadorias especiais para diversas categorias de trabalhadores (ESTEVES ET AL, 2020)

instabilidades econômicas (ESTEVEZ *ET AL*, 2020), discurso que foi constantemente divulgado ao longo do século XXI e serviu de base para a mais recente reforma previdenciária.

Nos anos seguintes, sob a dualidade de adoção de medidas que atendessem concomitantemente à agenda neoliberal e a busca pela efetivação dos preceitos constitucionais, houve maior ênfase em assegurar a cobertura de atendimento universal e um paulatino processo de enrijecimento das regras para concessão dos benefícios previdenciários.

3.10. O duplo movimento das políticas previdenciárias nas primeiras décadas do século XXI

Os primeiros anos do novo milênio no Brasil ilustraram a inédita ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao mais elevado cargo do Poder Executivo, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva a Presidente da República, no ano de 2022. Em seu primeiro ano de mandato, o presidente eleito deu continuidade às políticas macroeconômicas do governo anterior (LOUREIRO, 2017, p. 211), por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003, ao mesmo tempo em que priorizou medidas voltadas à inclusão previdenciária (ANTÍIA E LANZARA, 2011, p. 70).

A nova reforma foi voltada, sobretudo, para modificar regras atinentes aos RPPS, e instituiu o caráter contributivo nos regimes, estabeleceu o teto para aposentadorias e pagamento de pensões aos funcionários públicos e seus dependentes, permitiu a taxação de servidores inativos modificou regras para concessão de benefícios e determinou a criação do Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos, a ser instituído por lei de iniciativa do Poder Executivo (BRASIL, 2003), numa tentativa de assemelhar os dispositivos do RGPS aos RPPS e de difundir a previdência privada. Essa nova reforma foi complementar à realizada no ano de 1998 e, somadas, tiveram como consequência a criação de novas bases operacionais para os sistemas previdenciários, que se distanciaram do formato originalmente proposto pela Constituição Cidadã, aproximando-se – especialmente nos RPPS – do sistema de previdência multipilares (ANTÍIA E LANZARA, 2011, p. 71), amplamente difundido pelo Banco Mundial.

Após a adoção de tais medidas, o debate envolvendo uma reforma estrutural do sistema previdenciário foi retirado da pauta governamental, decisão facilitada pela conjuntura internacional favorável, decorrente do acúmulo de grandes reservas na balança comercial e com projeções positivas de crescimento econômico interno (LOUREIRO, 2017, p. 213). No início de seu segundo mandato, diante de novas pressões reformistas, Lula se valeu do diálogo social para debater a questão, instituindo um fórum, com representantes de todos os setores

interessados – trabalhadores, empregadores, aposentados e membros do Estados e do Ministério da Previdência Social – que formularam conclusões acerca da futura sustentabilidade previdenciária contrárias aos projetos de reforma com orientação fiscal (OIT, 2012, p. 91).

No setor previdenciário, o movimento contrário às políticas reformistas foi concomitante à reversão da agenda econômica, que culminou na retomada do crescimento econômico e, por conseguinte, aumentou as receitas tributárias e permitiu a expansão da cobertura securitária, a partir do crescimento do emprego formal, melhorias no gerenciamento do sistema previdenciário e maior eficácia na arrecadação dos tributos, fatores que, conglobados, auxiliaram no esmorecimento dos clamores reformistas das regras para concessão de benefício de aposentadoria (LOUREIRO, 2017, p. 214).

Esse processo foi acompanhado pela formulação de políticas públicas que visavam a expansão da cobertura e, conseqüentemente, a concessão de benefícios para parcelas da população historicamente com pouco acesso aos serviços e benesses securitários, notadamente, os trabalhadores autônomos informais e trabalhadores rurais.

3.10.1 Políticas de expansão da cobertura de atendimento voltadas ao trabalhador rural e aos trabalhadores informais

Os trabalhadores rurais compõem um grupo heterogêneo no mercado de trabalho e na economia brasileira, sobretudo diante das grandes diferenças sociais e econômicas inerentes a um país continental e com grandes níveis de desigualdade, o que dificulta o acesso dessa população a serviços e direitos essenciais, sobretudo em relação ao sistema previdenciário. Em sede constitucional, essa categoria de profissionais foi contemplada com a redução etária em 5 anos para o requerimento de aposentadoria (BRASIL, 1988).

No âmbito legal, o Decreto nº 3.048/99 inseriu os trabalhadores rurais na categoria de segurados especiais,¹²⁸ regidos por normas diferenciadas para o cumprimento dos requisitos para aposentadoria. Em primeiro lugar, é mister salientar que para os trabalhadores rurais – e demais segurados especiais – a concessão do benefício de aposentadoria não está condicionada a realização de contribuições periódicas por um determinado período. A aposentadoria para esses segurados é, portanto, semicontributiva.

¹²⁸ A Lei nº 11.718/08 constituiu um importante avanço na proteção do segurado especial, na medida em que tornou mais objetivo o critério para definição dos trabalhadores abrangidos por esta categoria, facilitando o acesso à concessão de benefícios (OIT, 2012, p. 66)

Por conseguinte, a carência para a concessão do benefício é de comprovação de efetivo exercício de atividade rural – ainda que sem perenidade – que deve corresponder à quantidade de meses necessárias para a concessão da aposentadoria, com salário de benefício correspondente ao valor de 1 salário-mínimo e pode ser requerida por homens e mulheres (BRASIL, 1999).¹²⁹

Tais dispositivos estão em consonância com o caráter distributivo da seguridade social, uma vez que beneficiam um amplo conjunto de trabalhadores e suas famílias, compostos especialmente por pequenos produtores agrícolas, agropecuários, pescadores artesanais e trabalhadores avulsos rurais, que frequentemente trabalham individualmente ou em regime de economia familiar, visando a subsistência própria e em períodos sazonais (OIT, 2012, p. 30).

A expansão da cobertura previdenciária dos trabalhadores rurais e a concessão dos benefícios trouxe resultados positivos no combate à pobreza entre os idosos e suas famílias. Em 2008, cerca de 53,5% da população que vivia na área rural tinha renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo. Contudo, retirando-se dos dados os valores auferidos a título de transferências previdenciárias, este percentual aumentaria para 68%, o correspondente a um acréscimo de cerca de 4 milhões de pessoas (OIT, 2012, p. 70).

Esses dados se tornam ainda mais relevantes em um cenário no qual o salário-mínimo nacional teve aumento real entre os anos de 2003 a 2016 (DIEESE, 2022)¹³⁰, demonstrando o caráter redistributivo das políticas previdenciárias, beneficiando uma enorme gama de segurados que, usualmente, não vertem contribuições (OIT, 2012, p. 30) e, especialmente, considerando a garantia constitucional do salário-mínimo como piso para qualquer benefício substitutivo da renda.

Insta salientar a importância estratégica da política de previdência voltada aos segurados especiais, que tem papel fundamental na produção dos principais alimentos consumidos no mercado interno brasileiro, de modo que a manutenção de critérios diferenciados para acesso aos benefícios é essencial para evitar um colapso social no país (OIT, 2012, p. 92).¹³¹

Visando concretizar o processo de democratização e universalização da segurança social, outro eixo que foi objeto de atenção das políticas públicas foi o de trabalhadores

¹²⁹ Não há óbices para que o segurado especial verta contribuições para a previdência social, permitindo, assim que o cálculo de seu benefício supere o piso estabelecido.

¹³⁰ Houve aumento real em todos os anos nesse período, no qual o salário-mínimo passou de R\$ 240,00 para R\$ 880,00 (DIEESE, 2022).

¹³¹ As regras voltadas à concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais evidenciam a grande influência dos ideais beveredgianos na previdência social brasileira, com provisão de renda mínima a todos os cidadãos e não apenas aos trabalhadores, baseada não só na solidariedade intergeracional, mas também entre a população rural e urbana (OIT, 2012).

informais que, no decreto nº 3.048/99, foram agrupados na categoria de contribuinte individual, sendo-lhes garantido o acesso a todos os benefícios previdenciários.¹³²

Com base no princípio da isonomia material, houve diversas inovações legislativas na primeira década do século XXI, com fins de ampliar a cobertura de atendimento dos trabalhadores informais. Tais diplomas normativos estabeleceram alíquotas contributivas diferenciadas e delegaram aos tomadores de serviço a responsabilidade de recolher a contribuição.

A Lei nº 10.666/03 tornou obrigação das empresas verter as contribuições previdenciárias de seus prestadores de serviço, visando assemelhar – da perspectiva da previdência social – tais profissionais aos trabalhadores formais. Em 2006, outra relevante norma foi promulgada, por meio da Lei Complementar nº 123, que instituiu o Plano de Inclusão Previdenciária, voltado para a formalização de trabalhadores informais, a partir da criação gratuita de uma pessoa jurídica, com contribuição em valor reduzido,¹³³ baseado no valor do salário-mínimo e garantindo a esses trabalhadores o direito a aposentadoria por idade (OIT, 2012, p. 38).

Em consequência à adoção desses mecanismos, a cobertura previdenciária teve um relevante aumento nos anos subsequentes, com a diminuição dos índices de pobreza no país, na garantia renda à população idosa e inclusão de relevante parcela da população (OIT, 2012, p. 47) que, historicamente, foram negligenciadas e se desenvolveu à margem do Estado.

3.10.2 As inovações legislativas e a garantia de renda ao idoso por meio do benefício assistencial de prestação continuada

Após o segundo mandato presidencial de Lula, o Partido dos Trabalhadores se mantém na chefia do Poder Executivo Federal com a eleição de Dilma Rousseff, no ano de 2010, que deu continuidade às políticas de expansão da cobertura e de inclusão na seguridade social.

Em 2011, foi organizado o Plano “Brasil Sem Miséria”, estruturado sob três pilares, com fins de garantir renda para superação imediata da extrema pobreza, efetivo acesso aos direitos sociais constitucionalmente garantidos e inclusão produtiva (COLIN ET AL, 2014, p. 349).

¹³² O Art. 9º do Decreto nº 3.048/99 possui aplicação abrangente, com fins de englobar nessa categoria pessoas físicas e jurídicas que exercem atividade remunerada e não se enquadram nas demais categorias de segurados.

¹³³ A LC 123/06 permitiu que tais trabalhadores vertessem contribuição mensal no valor de 11% do salário-mínimo, ao passo que para aos trabalhadores formais e informais prestadores de serviço, a alíquota correspondia a 20% do salário-base (BRASIL, 2006 e Brasil, 1999).

Foram conferidas funções essenciais à assistência social em todos os eixos, com especial destaque para a garantia de acesso à renda aos idosos, pela concessão do benefício de prestação continuada.¹³⁴ Neste contexto, a Lei nº 12.435/11 implementou relevantes mudanças na lei orgânica da Assistência Social.

A idade mínima para concessão do benefício, correspondente a um salário-mínimo mensal, foi diminuída para 65 anos, mantendo-se, contudo, o viés focalizado do pilar assistencial, uma vez que o requisito objetivo de miserabilidade foi mantido, de modo que o benefício só poderia ser concedido ao idoso que, considerando seu núcleo familiar,¹³⁵ tivesse renda *per capita* em valor inferior ao salário-mínimo. Ainda assim, a importância desse benefício não pode ser desconsiderada, pois se mostra como uma ferramenta fundamental de transferência de renda e combate à extrema pobreza (ANTÍA E LANZARA, 2011, p. 76).

Nesta senda, cumpre destacar que os idosos em situação de necessidade usufruem do direito ao benefício de prestação continuada como condição para assegurar sua cidadania e são inseridos em um contexto legislativo de maior proteção do que os demais beneficiários dos programas assistenciais, mais vulneráveis às mudanças políticas (FLEURY, 2008).

Ademais, o critério objetivo de renda *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo se mostra contraditório, haja vista que para a concessão de outros benefícios assistenciais, admite-se que a renda seja inferior a ½ do salário-mínimo. E ainda, é possível que a situação de miserabilidade seja constatada por outros meios, que não simplesmente a renda mensal auferida, como se verá mais detalhadamente no decorrer deste trabalho.

Durante o período analisado, é incontroverso que as medidas adotadas nos pilares de previdência e assistência social acarretaram na redução da indigência, pobreza e desigualdade entre os idosos, cumprindo com algumas das diretrizes previstas na Carta Maior, ainda que se afastando em outros pontos (OIT, 2012, p. 34). Os bons resultados econômicos reduziram a pressão pela continuidade das reformas fiscais no sistema de seguridade social.

Durante a crise institucional, econômica e política alastrada pelo Brasil, a partir do ano de 2015, contudo, a retomada da agenda neoliberal foi imposta, tendo como marco inaugural o questionável julgamento por crime de responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff, que

¹³⁴ A partir da análise legislativa, é possível constatar como o tema de proteção ao idoso vai se tornando cada vez mais relevante no contexto brasileiro. Um importante marco foi a criação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03), em 2003, que, somadas às inúmeras modificações legislativas subsequentes e pesquisas realizadas, evidenciam a escalada do protagonismo dessa parcela da população na sociedade brasileira, seja como principal provedor da família ou como fonte complementar da renda familiar.

¹³⁵ O núcleo familiar é composto pelo requerente (idoso com 65 anos ou mais), o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto (BRASIL, 2011).

resultou em seu *impeachment*, dando início a um processo de reformas legislativas radicais, que subverteram os mandamentos constitucionais (PORTELLA e CALIL, 2020, p. 181). O sistema de seguridade social novamente foi apontado como um dos principais responsáveis pelo desequilíbrio das finanças públicas, que só poderia ser sanado com a aplicação de reformas atuariais. Em 2019, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, é positivada uma nova reforma no sistema previdenciário brasileiro.

3.11 A retomada da agenda neoliberal e a segunda onda reformista no Brasil

Para que seja possível analisar a EC nº 103/2019, é necessário realizar uma breve contextualização de outras medidas de austeridade implementadas no Brasil, que desfizeram o pacto constitucional de 1988 e foram voltadas para a garantia da confiança de investidores estrangeiros, conferir maior credibilidade aos portadores de títulos públicos e favorecer interesses do mercado (LOUREIRO, 2017, p. 218).

Neste diapasão, com a ascensão de Michel Temer à Presidência da República, a EC 95/2016 foi aprovada, dando origem ao Novo Regime Fiscal,¹³⁶ que consiste em uma grande amarra fiscal, que limitou as despesas primárias do Estado ao exigir que, para que seja possível aumentar uma determinada expensa, é imprescindível a sua compensação pelo corte de outra despesa, não sendo possível se valer do aumento de receita (ANFIP, 2022, p. 22).

O teto de gastos não admite exceções e não se modifica com base no binômio possibilidade/necessidade, sendo corrigido anualmente pela inflação.¹³⁷ A sua implantação representa a inversão dos valores constitucionais,¹³⁸ uma vez que estabelece um limite para as despesas, inclusive para a garantia de direitos fundamentais e sociais, ao invés de prever investimentos mínimos nessas áreas (ANFIP, 2022, p. 26).

Por conseguinte, visando o equilíbrio atuarial, o corte de despesas se torna a principal diretriz do Estado brasileiro, que se vale da distorção dos princípios constitucionais em prol de

¹³⁶ O instituto foi criado para diminuir os gastos com pessoal, custeio, serviços e investimentos públicos e impossibilitar a ação governamental nesses setores, compelindo o Estado a delega-los para o setor privado (ANFIP, 2022).

¹³⁷ No ano 2017, fixou-se em R\$ 1.309 bilhões, o equivalente a 19,9% do PIB nacional brasileiro. Após cinco exercícios, em 2021, o teto foi corrigido para R\$ 1.486 bilhões. Esse teto em relação ao PIB daquele ano representava 17,1%. Não por acaso, o país vive um apagão de investimentos e diminuição de despesas discricionárias nas áreas de educação, assistência social e no funcionamento dos diversos órgãos (ANFIP, 2022, p. 27).

¹³⁸ O Orçamento Público passou a ser formulado após o estabelecimento da denominada meta fiscal, que é realizada conferindo prioridade ao pagamento da dívida pública, relegando a segundo plano a observância dos princípios constitucionais fundamentais (PORTELLA E CALIL, 2020, p. 181)

uma suposta estabilidade gerencial, ignorando objetivos e políticas da Constituição Cidadã, de forma a tornar insustentável a manutenção dos atuais direitos sociais (ANFIP, 2022, p. 27).¹³⁹

No âmbito previdenciário, uma reforma paramétrica foi formulada por meio da PEC nº 26/2016, que previu uma drástica ruptura com os dispositivos consagrados na CRFB/88,¹⁴⁰ enrijecendo critérios para concessão de benefícios e dificultando a cobertura securitária, que não foi aprovada pelo Congresso Nacional. No ano seguinte, o processo de desmonte de direitos prosseguiu com a Reforma Trabalhista, positivada pela Lei nº 13.467/17, com escopo declarado de combater o desemprego, legalizou a precarização das relações de trabalho, com potenciais prejuízos a médio e longo prazo para a extensão da cobertura de atendimento da previdência social.

No ano seguinte, a eleição do extremista Jair Bolsonaro à Presidência da República permitiu a continuidade de propostas neoliberais na economia, com o manifesto objetivo de implementar uma nova reforma previdenciária (LOBATO *ET AL*, 2019, p. 06).

3.12 O desmonte do sistema de seguridade social incorporado pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06 de 2019

Sob a liderança do Ministro da Economia, Paulo Guedes – discípulo de Milton Friedman e estudante da Escola de Chicago (MESA-LAGO, 2020, p. 110) – em 2019 foi formulada a PEC nº 06 – parcialmente convertida na EC nº 103/2019 – que propôs uma reforma estrutural na previdência social brasileira, bem como a supressão de direitos e enrijecimento das regras de concessão de benefícios.

A estrutura básica da proposta consistiu na indicação de um *déficit* insuperável¹⁴¹ nos sistemas previdenciário e assistencial brasileiro, não havendo possibilidade de custear o

¹³⁹ Insta salientar que, diante do contexto da pandemia da “Covid-19”, em 2020 foi reconhecido o estado de calamidade, que dispensou o cumprimento das metas de resultados fiscais, através da EC nº 106/20. Em 2021, durante a tramitação da proposta orçamentária para 2022, constatou-se a impossibilidade orçamentária de cumprir as metas fiscais, diante da falta de recursos para pagar precatórios, reajustar o valor do salário-mínimo e honrar o pagamento de benefícios previdenciários, o que resultou na promulgação da EC nº 113/21, que, dentre outras medidas, alterou novamente o método de cálculo do teto, parcelou o pagamento de precatórios e que os valores excedentes fossem aplicados na ampliação dos programas sociais, no combate à pobreza, despesas com benefícios previdenciários e assistenciais (ANFIP, 2022).

¹⁴⁰ Dentre as mudanças discutidas na PEC, encontravam-se o aumento da idade e da carência para concessão do benefício de aposentadoria, a desvinculação do piso mínimo de salário de benefício equivalente ao salário-mínimo nacional, a redução do salário de benefício de pensão por morte (LOUREIRO, 2017), dentre outros dispositivos que visavam ceifar direitos dos beneficiários e seus dependentes.

¹⁴¹ Como já analisado anteriormente, a positivação de modificações no sistema securitário sob alegação de garantia da sustentabilidade é argumento recorrentemente utilizado, com dados que ignoram as fontes de receita expressas na Constituição voltadas ao financiamento da previdência social, utilizando-se apenas as receitas oriundas da contribuição previdenciária. Quando as demais receitas são incluídas, o sistema previdenciário apresenta

pagamento de benefícios¹⁴² atuais e futuros (ANFIP, 2022, p. 125), exigindo a adoção de medidas radicais para mitigar os prejuízos e a possibilidade de utilização dos recursos excedentes para investimento em outras áreas essenciais.

Além do falacioso¹⁴³ discurso acerca da sustentabilidade do sistema, é mister destacar a ausência de debate social com os setores interessados, haja vista que não houve a inclusão de representantes dos trabalhadores ou das centrais sindicais no processo de elaboração da proposta (LOBATO *ET AL*, 2019, p. 07), bem como os manifestos prejuízos para as parcelas mais pobres da população e categorias de segurados com maior dificuldade em verter contribuições previdenciárias, além de relevantes modificações nas regras de concessão do benefício de prestação continuada ao idoso.

Neste ínterim, a população idosa certamente seria a mais prejudicada caso as nefastas medidas presentes no texto definitivo da PEC nº 06/2019 fossem integralmente aprovadas, na medida em que a solução proposta para sanar as imperfeições do sistema previdenciário foi de implementar uma reforma estrutural, criando um sistema de capitalização individual (BRASIL, 2019)¹⁴⁴, semelhante ao modelo chileno implementado na década de 1980.

Há que se ressaltar a extemporaneidade da proposição formulada pelo Ministro Paulo Guedes, sobretudo considerando que o modelo chileno, à época, já apresentava sinais de graves falhas estruturais, com pagamento de benefícios em valores irrisórios e elevados índices de insatisfação popular. Ademais, as promessas não cumpridas no país andino foram levemente

resultados positivos, ainda que seja necessário algum aporte estatal (PORTELLA E CALIL, 2021, p. 35). Ademais, sob a ótica financeira, entre 2012 e 2014 a necessidade de aportes financeiros do Estado da seguridade social foi de 0,7% do PIB, bem como cerca de 90% dos benefícios de aposentadoria e pensões por morte foram custeados com receitas exclusivas do RGPS, de modo que as despesas do Estado com o sistema representam um montante irrelevante do total de receitas, mas se constitui em uma ferramenta fundamental de redistribuição de renda e de redução da desigualdade social. Entre 2017 e 2019 o aporte estatal foi de 2,8% do PIB, aumento justificado pelo início da crise econômica e da falta de investimentos, diante da vedação constitucional do Novo Regime Fiscal (ANFIP, 2022).

¹⁴² Na justificativa da PEC nº 106/19, foram apontados como elementos impeditivos do pagamento de benefícios a transição demográfica, o crescimento do número de idosos e superidosos, o envelhecimento populacional, o fim do bônus demográfico, a concessão de aposentadorias precoces e a longa expectativa de sobrevida, a deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários e o elevado patamar de despesas previdenciárias (BRASIL, 2019).

¹⁴³ A justificativa apresentada pelo Governo Federal deixa de considerar a dilapidação das receitas previdenciárias diante da precarização das relações de trabalho – que culminam em aumento de atividade laboral informal e redução de salários – renúncias fiscais e redução de alíquotas das contribuições empresariais, bem como ignora a passividade do Estado em adotar medidas necessárias para a superação da crise econômica instaurada no país desde o ano de 2015 (ANFIP, 2022). O falso silogismo se torna ainda mais evidenciado pela vedação imposta pelo Novo Regime Fiscal de que, independentemente do crescimento das receitas, o aumento de investimentos é limitado a valores pré-determinados e corrigidos apenas pela inflação do ano anterior.

¹⁴⁴ Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo (BRASIL, 2019).

repetidas no texto definitivo,¹⁴⁵ sem que fossem apresentados dados e/ou fontes que corroborassem as irrazoáveis alegações.

A premissa básica da reforma consistia na criação de um modelo de capitalização individual obrigatório, no qual os atuais segurados do RGPS teriam a faculdade de se filiar e os futuros segurados seriam compulsoriamente filiados,¹⁴⁶ com contribuição definida para a conta individual, correspondente a 10% do salário, garantindo a todos os segurados o benefício com piso no valor do salário-mínimo nacional (BRASIL, 2019).

O sistema seria regulamentado por lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, de modo que não houve especificidade quanto aos dispositivos estruturais do novo modelo, o que foi objeto de questionamento por parte da bancada do Partido Socialismo e Liberdade na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019)¹⁴⁷. Diante da falta de informações detalhadas, a medida não foi formalmente debatida no Congresso Nacional.

Uma das medidas mais drásticas e com maior impacto negativo na população idosa se deu com o debate acerca da modificação das regras de concessão para o requerimento da aposentadoria voltada aos trabalhadores rurais. A proposta propôs aumentar em 5 anos a idade mínima para mulheres requererem o benefício, equiparando a idade de 60 anos para homens e mulheres. Além disso, debateu-se a modificação da carência para a concessão do benefício, que deixaria de ser vinculada à comprovação do período mínimo de 15 anos de atividade rural e passaria a ser um benefício contributivo, exigindo-se 20 anos de comprovada contribuição (MESA, 2019, p. 126 e BRASIL, 2019).

Essa mudança teria um impacto extremamente excludente da proteção social, na medida em que, se tais regras fossem aplicadas no ano de 2016, mais de 50% da população que recebeu a benesse da aposentadoria rural teria o requerimento negado, sendo assim, excluída da esfera protetiva da seguridade social. É cediço que essa parcela da população é uma das mais vulneráveis do sistema previdenciário brasileiro, de modo que antes de implementar mudanças radicais nas regras de concessão dos benefícios que lhe são destinados, é necessário realizar

¹⁴⁵ No texto definitivo, há informações de o impacto orçamentário da reforma estrutural seria zero ou mínimo no curto prazo (BRASIL, 2019), o que não corresponde à realidade, haja vista que o sistema previdenciário brasileiro é o maior da América Latina e confere benefícios não-contributivos e semicontributivos, além disso, o período de transição levaria cerca de sete décadas, sendo estimado um montante equivalente a 202,6% do PIB brasileiro (MESA-LAGO, 2020, p. 110).

¹⁴⁶ O trabalhador ou o seu respectivo sindicato poderia escolher quem seria o administrador de suas contas, que seria uma instituição privada que poderia ser regulada pelo governo, administrada pelo Estado ou, ainda, pelo Tesouro Nacional por meio de títulos públicos (MESA-LAGO, 2020, p. 110).

¹⁴⁷ O requerimento de informações nº 256/2019 foi realizado pela bancada do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) ao Ministro da Economia, para que fossem esclarecidas dúvidas acerca das projeções do custo de transição para o regime de capitalização proposto pela PEC nº 06/2019. Houve vinte e um questionamentos que, em síntese, foram respondidos que apenas a futura Lei Complementar poderia prever as condições e as consequências da implementação de um sistema de capitalização individual (BRASIL, 2019).

estudos e projeções acerca dos potenciais impactos causados pelo enrijecimento de tais normas (MESA, 2019, p. 127).

Outra reforma legislativa prejudicial aos idosos foi relacionada ao benefício de prestação continuada à pessoa idosa. Em primeiro lugar, debateu-se a criação de um benefício equivalente a R\$ 400,00, destinados aos idosos com 60 anos ou mais em condição de miserabilidade, que seria pago até completarem 70 anos, oportunidade na qual o benefício seria majorado para o valor equivalente ao salário-mínimo. Além disso, houve previsão de definição do critério objetivo de miserabilidade¹⁴⁸ na Constituição (BRASIL, 2019),¹⁴⁹ valendo-se de uma tentativa de impor limites na interpretação da Corte Constitucional acerca de tal critério.

Não obstante o debate acerca da constitucionalidade de tal medida, em virtude da manifesta violação do parágrafo segundo do artigo 201 da Constituição Federal, é certo que a modificação proposta não leva em consideração a realidade dos idosos que recebem tal benefício, que já se encontram em situação de miserabilidade e não possuem meios de prover a própria subsistência. A eventual diminuição no valor da benesse significaria uma grande exposição às contingências sociais, condição que já é naturalmente agravada pela falta de recursos e aumento da idade.

Ainda que essas modificações não tenham sido positivadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, o debate acerca da matéria é relevante, sobretudo pela ausência de impedimentos para que tais dispositivos sejam propostos novamente. Ademais, tal como ocorreu após a reforma implementada pela EC nº 20/98, após a reforma constitucional, houve relevantes modificações na legislação infraconstitucional, positivadas pela Lei nº 13.985/2020 e pelo Decreto nº 10.410/2020.

Em relação às modificações que constaram na EC nº 103/2019 e nas normas legais que impactaram os benefícios substitutivos de renda destinados aos idosos, é preciso destacar o aumento da carência e da idade para o requerimento do benefício de aposentadoria, a extinção

¹⁴⁸ A proposta também incluiu que o benefício auferido por algum membro da família fosse considerado para aferir a condição de miserabilidade e instituiu uma análise do patrimônio familiar, que deveria ser inferior a R\$ 98.000,00 para comprovação da condição de miserabilidade (BRASIL, 2019).

¹⁴⁹ Art. 203. § 1º Para os fins dos incisos V e VI deste artigo: VI - garantia de renda mensal de um salário-mínimo para a pessoa com setenta anos de idade ou mais que comprove estar em condição de miserabilidade, que poderá ter valor inferior, variável de forma fásica, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a setenta anos, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 ou com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades de militares de que tratam os art. 42 e art. 142, conforme dispuser a lei. §1º Para os fins do disposto nos incisos V e VI do caput: I - considera-se condição de miserabilidade a renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo e o patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei; Art. 41. Até que entre em vigor a nova lei a que se refere o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição, à pessoa idosa que comprove estar em condição de miserabilidade será assegurada renda mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a partir dos sessenta anos de idade (BRASIL, 2019);

do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e a modificação na forma de cálculo no valor mensal inicial do benefício de aposentadoria programada.

Nesta seara, para as mulheres, houve aumento da idade mínima para a concessão do benefício de aposentadoria, que passou de 60 anos para 62 anos de idade, mantendo-se em 65 anos para homens. A carência mínima implementada foi de 20 anos de contribuição para homens e 15 anos de contribuição para mulheres (BRASIL, 2020). Em relação aos professores,¹⁵⁰ a redução etária em 5 anos foi mantida, entretanto, a carência aumentou para 25 anos de contribuição (BRASIL, 2019 e ESTEVES *ET AL*, 2020, p. 2587).

O método de cálculo do valor do benefício também foi alterado,¹⁵¹ de modo que a média calculada utilizará 100% dos salários de contribuição do segurado, aplicando-se o coeficiente de 60% da média de todos os salários de contribuição, acrescidos de 2% para cada ano que ultrapassar o período de carência (BRASIL, 2020),¹⁵² em consequência, há uma grande tendência de redução no valor do benefício de aposentadoria, especialmente para segurados que laborem no setor informal e que fiquem por grandes lapsos temporais sem verter contribuições para a previdência social.

A alegada construção de um novo sistema de seguridade social sustentável e mais justo, com impactos positivos sobre o crescimento econômico sustentado e o desenvolvimento do país (BRASIL, 2019) é absolutamente fantasiosa. As modificações propostas e as efetivamente implementadas possuíram manifesto caráter de supressão de direitos dos segurados, inseridos em um contexto de extrema insegurança legislativa, com risco de chegarem no último estágio de suas vidas, auferindo rendimentos parcos, insuficientes para proverem suas próprias necessidades. A reforma constitucional de 2019 se valeu de falsos silogismos¹⁵³ para adequar o

¹⁵⁰ Art. 54. Para o professor que comprove, exclusivamente, tempo de efetivo exercício em função de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio, desde que cumprido o período de carência exigido, será concedida a aposentadoria de que trata esta Subseção quando cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos (...) (BRASIL, 2020)

¹⁵¹ Art. 32. O salário de benefício a ser utilizado para o cálculo dos benefícios de que trata este Regulamento, inclusive aqueles previstos em acordo internacional, consiste no resultado da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotadas como base para contribuições a regime próprio de previdência social ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição, considerados para a concessão do benefício, atualizados monetariamente, correspondentes a cem por cento do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior a essa competência. Art. 53. O valor da aposentadoria programada corresponderá a sessenta por cento do salário de benefício definido na forma prevista no art. 32, com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, para os homens, ou de quinze anos de contribuição, para as mulheres (BRASIL, 2020).

¹⁵² Dessa forma, para que o segurado receba 100% do salário de benefício, deverá contribuir por 35 anos, se for mulher ou por 45 anos, se for homem (ESTEVES *ET AL*, 2020)

¹⁵³ Ao longo do texto de justificativa da PEC nº 06/19, há uma série de tópicos que subvertem a lógica de funcionamento, com fins de legitimar as desastrosas medidas propostas. A título exemplificativo, destaco um trecho do tópico de nº 47, que trata das mazelas causadas pelo financiamento por repartição: “o predomínio do sistema de repartição acaba resultando no direcionamento de um volume elevado de recursos que representam uma

sistema previdenciário brasileiro ao interesse do mercado, dando continuidade às medidas impostas pelo Novo Regime Fiscal, priorizando uma suposta busca pela atuaridade em detrimento de fornecer condições dignas aos seus segurados e se afastando cada vez mais das diretrizes constitucionais originalmente propostas pelo legislador constitucional.

3.13 Os benefícios securitários substitutivos de renda voltados aos idosos atualmente em vigor no Brasil

Embora as radicais modificações propostas pela PEC nº 06/2019 não tenham sido integralmente aprovadas, é certo que a promulgação da EC nº 103/2019 e as inovações legislativas infralegais acarretaram importantes mudanças no tocante aos benefícios securitários substitutivos de renda voltados aos idosos.

Nesta seara, os benefícios de seguridade social voltados especificamente para a população em idade avançada, correspondem à aposentadoria programada e o benefício de prestação continuada ao idoso.

A aposentadoria programada – nova denominação conferida pelo Decreto nº 10.410/20 – pode ser concedida a todos os segurados da previdência social. Em regra, estabelece a idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, com carência respectiva de 15 e 20 anos de contribuição. O valor da renda mensal inicial do benefício utiliza todos os salários de contribuição vertidos pelo segurado, sendo-lhe assegurada a taxa de reposição de 60%, que será acrescida de 2% para cada ano de contribuição que ultrapasse a carência mínima (BRASIL, 2020).

Há regras especiais para a concessão do benefício aos professores, com direito à redução etária em 5 anos, mas com carência de 25 anos de contribuição. Os trabalhadores rurais também mantiveram a redução etária, sendo que a idade mínima para concessão do benefício é de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens, que se mantém semicontributivo, de modo que, atingida a idade mínima, basta comprovar o tempo de atividade rural, não sendo obrigatório comprovar as contribuições vertidas e é concedido em valor equivalente a um salário-mínimo (BRASIL, 2020).

poupança forçada dos trabalhadores ativos para pagamentos de benefícios previdenciários sem que seja uma poupança disponível para investimento (...) com o envelhecimento, a previdência com base nas regras atuais representará um peso insustentável para as gerações futuras. Exatamente para buscar um novo modelo que fortaleça a poupança no País, com impactos positivos sobre o investimento, o crescimento sustentado e o desenvolvimento, propõe-se introduzir, em caráter obrigatório, a capitalização tanto no RGPS quanto nos RPPS” (BRASIL, 2019)

O benefício de prestação continuada ao idoso é previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, que garante o recebimento de um salário-mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais, que comprove não possuir meios de prover a própria subsistência e nem tê-la provida por alguém de sua família. A comprovação da insuficiência de recursos é feita com base no requisito objetivo de renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, sendo que a lei admite a utilização de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de necessidade, que devem ser fixados em regulamento próprio,¹⁵⁴ que poderá, ainda, ampliar o limite de renda *per capita* para até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (BRASIL, 2015 e BRASIL, 2021).

3.14 O direito dos idosos aos benefícios securitários substitutivos de renda sob a ótica de atuação dos órgãos do Poder Judiciário de Brasil e Chile, por meio de estudos de casos: a tese da desaposentação e análise de casos análogos da jurisprudência chilena

Conforme as análises produzidas acerca do sistema previdenciário de Brasil e Chile, a forma como a Constituição Federal brasileira de 1988 e a Constituição Política chilena de 1980 estruturam o direito à seguridade social – e, conseqüentemente, o direito à previdência social – é distinta. Há uma aproximação, contudo, quanto à natureza jurídica do direito à seguridade social, haja vista que ambos os diplomas normativos conferiram especial atenção ao tema, de modo que a Carta Maior brasileira, no artigo 6º, consagrou a saúde, a previdência social e a assistência aos desamparados como direitos sociais, ao passo que a Constituição chilena positivou o direito à seguridade social no rol dos derechos constitucionales, no artigo 19, §18. Tais dispositivos estão em consonância com as diretrizes da Declaração Universal de Direitos Humanos, que confere à seguridade social o status de direito humano (ONU, 1948), compondo o gênero dos direitos fundamentais.

No tocante à estruturação dos pilares securitários – saúde, previdência social e assistência social – é pertinente ressaltar que a estrutura formal adotada pelos dois países foi consonante em relação ao pilar de saúde, que é independente dos demais, com estrutura e regramentos específicos. Contudo, em relação à previdência social e assistência social, enquanto o legislador brasileiro optou por também mantê-los como institutos independentes e autônomos, no Chile, estruturou-se um modelo em que eles foram aglutinados, tendo o pilar

¹⁵⁴ O regulamento, contudo, ainda não foi formulado. Não obstante, destaco o Projeto de Lei nº 4.161/21, em trâmite no Congresso Nacional, que visa ampliar o requisito objetivo para renda *per capita* inferior a $\frac{3}{4}$ do salário-mínimo (BRASIL, 2022).

assistencial uma função subsidiária, incidindo quando os institutos de previdência social não são acessíveis ou são insuficientes.

A Carta Constitucional chilena previu, ainda, nos incisos que compõem o parágrafo 18, que as leis relacionadas à seguridade social devem ser aprovadas por quórum qualificado, cabendo ao Estado o dever de fiscalização e promoção do acesso universal ao gozo de prestações básicas universais, bem como o fato de que a lei poderá estabelecer hipóteses obrigatórias de contribuição. Ao longo dos 143 artigos e 42 dispositivos transitórios que englobam a legis maxima chilena, só há uma outra menção à seguridade social, no item 4 do art. 63, que determina a reserva legal para instituir normas gerais do sistema securitário.

A ausência de dispositivos que regulamentem de forma mais específica a estrutura do sistema de seguridade social chileno é compreensível pela análise do contexto em que foi elaborada, haja vista que, menos de um ano depois, o regime ditatorial seria responsável pela grande reforma estrutural, de modo que a delegação de elaboração de normas gerais à legislação infraconstitucional, consistiu em verdadeiro termo facilitador, não tendo que passar pelos trâmites formais de uma reforma constitucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil, por outro lado, promulgada no processo de redemocratização do país, dotada de caráter garantidor, conferiu um capítulo específico para tratar de seguridade social, englobada pelos artigos 194 a 204, nos quais são enumerados uma série de objetivos, princípios gerais e diretrizes, com fins de direcionar os caminhos a serem traçados pelo legislador infraconstitucional.

Levando-se em consideração a distinção entre o arcabouço normativo constitucional de Brasil e Chile no tocante ao sistema de seguridade social, bem como as características inerentes aos modelos implementados, buscou-se averiguar os efeitos oriundos da interpretação dos parâmetros constitucionais em demandas judiciais relacionadas aos benefícios securitários substitutivos de renda dos cidadãos idosos.

Neste diapasão, é importante compreender a estrutura do Poder Judiciário chileno, que possui o Tribunal Constitucional como órgão jurisdicional máximo, com abrangência nacional e competências fixadas pela própria Constituição, nos artigos 93 e 94, com destaque para a competência exclusiva para julgar ações de controle de constitucionalidade.

Além disso, também compõem o Poder Judiciário, conforme dispõem os artigos 76 a 82 da Constituição, a *Corte Suprema de Justicia*, órgão jurisdicional de última instância recursal em matérias cíveis, penais e comerciais, de competência nacional, a *Corte de Apelaciones*, segunda instância judicial, com competência regional para julgar os recursos contra decisões proferidas em primeira instância, além dos juízes de direito, órgãos de primeira instância

judicial (CHILE, 1980). A Carta Maior chilena, no art. 77, delegou ao legislador infraconstitucional as matérias referentes à organização e atribuição dos respectivos órgãos do Poder Judiciário, que foi regulamentada pela *Ley* nº 7421.

Em paralelo com a estrutura judiciária implementada no Brasil, denota-se que o Supremo Tribunal Federal é dotado de atribuições semelhantes às conferidas ao Tribunal Constitucional chileno, sobretudo no que toca a competência para aferir se os demais componentes do ordenamento jurídico são formal e materialmente coesos com as disposições constitucionais, bem como se estas são cumpridas ou infringidas pelas normas posteriormente elaboradas, notadamente, realizando o julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade.

Desta feita, a pesquisa jurisprudencial¹⁵⁵ foi concentrada nas Cortes Constitucionais de Brasil e Chile, representadas, respectivamente, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Constitucional, buscando-se averiguar a existência de temas paradigmáticos e análogos entre as Cortes, relacionados ao benefício de aposentadoria, haja vista ser este o principal benefício securitário substitutivo de renda voltado à população idosa.

Há que se ressaltar que, diante das peculiaridades e características distintas dos modelos previdenciários adotados por Brasil e Chile, bem como das especificidades das respectivas legislações internas, não se logrou êxito na obtenção de julgados que tratassem de temas idênticos. No entanto, as decisões trabalhadas nesta pesquisa debatem um assunto comum: demandas de trabalhadores que, mesmo auferindo o benefício de aposentadoria, se mantiveram profissionalmente ativos, de modo a analisar as consequências dessa situação, assim como os fundamentos exarados pelos órgãos jurisdicionais, visando, por fim, aferir se os parâmetros constitucionais invocados fortalecessem as diretrizes dos modelos previdenciários adotados.

Na análise dos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, diante da ampla gama de julgados e considerando a pertinência temática deste trabalho, diante do objetivo de se ater aos casos paradigmáticos, as pesquisas foram realizadas valendo-se do filtro de casos com repercussão geral.¹⁵⁶ Utilizando-se os termos “aposentadoria” e “idoso”, a pesquisa retornou três resultados com repercussão geral. Quando a busca foi realizada diretamente pelos temas

¹⁵⁵ A busca pela jurisprudência chilena foi realizada por meio do portal eletrônico <http://e.tribunalconstitucional.cl/resultado/Inciso--523--5900/>; ao passo que a busca pela jurisprudência brasileira se deu através do endereço: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search> e <https://portal.stf.jus.br/repercussaogeral/teses.asp>.

¹⁵⁶ Quando a pesquisa jurisprudencial é realizada utilizando-se apenas o termo “seguridade social”, resultam-se em 1.106 acórdãos. Utilizando-se o filtro de repercussão geral, o número diminui para 85 julgados. Valendo-se apenas do termo aposentadoria, a busca retorna 129 acórdãos com repercussão geral. Já na pesquisa por teses com repercussão geral por tema, quando se busca pelo termo aposentadoria, são apresentados 27 julgados, sendo 8 deles relacionados ao Regime Geral de Previdência Social.

com repercussão geral, valendo-se dos termos “aposentadoria” e “regime geral”, foram apontados outros cinco casos paradigmáticos. Dentre eles, o que mais se aproximou dos objetivos propostos nesta pesquisa foi o *Leading case* que debateu o tema da desaposentação e resultou na Tese de Repercussão Geral nº 503 do Supremo Tribunal Federal.

Convém ressaltar que os demais *Leading cases* encontrados não foram analisados nesta pesquisa, pois não estavam inseridos no contexto de segurados aposentados que se mantinham profissionalmente ativos.

De forma mais específica, o RE 1221446, que resultou no Tema de repercussão geral nº 1095, tratou da possibilidade de concessão do auxílio-acompanhante, consistente no adicional de 25% aos segurados contemplados com o benefício de aposentadoria por invalidez (atual aposentadoria por incapacidade permanente) que necessitam de auxílio permanente de terceiros. A controvérsia versou sobre a possibilidade de extensão desse adicional a segurados que já haviam sido contemplados com o benefício de aposentaria, por outra modalidade que não a incapacidade permanente, e que, posteriormente, passaram a ter a necessidade do auxílio permanente de terceiros (BRASIL, 2020). Embora extremamente didático e relevante, optou-se por não apresentar este estudo de caso, diante da ausência de elementos relacionados à manutenção do segurado em atividade laboral após a concessão do benefício de aposentadoria.

No mesmo sentido, o ARE 875958, RE 564354, RE 655283, RE 1014286 e RE 1302501 também fugiram ao escopo deste trabalho,¹⁵⁷ haja vista que foram atinentes à aplicação de institutos de Regime Próprio de Previdência Social.

Finalmente, o ARE 1224327, que resultou no Tema de repercussão geral nº 1065, versou sobre a possibilidade de cobrança de contribuição previdenciária do segurado aposentado que permaneça em atividade ou a ela retorne, não obstante se enquadrar nos objetivos propostos, limitou-se a reafirmar a jurisprudência da Corte, de modo que o *Leading case* da desaposentação, que também versou sobre a matéria, apresenta um debate mais amplo e aprofundado, sendo mais apropriado para alcançar a finalidade desta pesquisa.

A desaposentação consiste na renúncia à aposentadoria que o segurado já recebe, para que possa requerer uma nova aposentadoria, com maior renda mensal inicial, diante de novo cumprimento dos requisitos necessários para sua concessão.

Em geral, o pedido de desaposentação era formulado quando o segurado aposentado por tempo de contribuição se mantinha no exercício de atividade laboral e, portanto, vertendo

¹⁵⁷ As teses firmadas podem ser consultadas através do portal <https://portal.stf.jus.br/repercussao geral/teses.asp>.

contribuições à previdência social.¹⁵⁸ Após o cumprimento de nova carência contributiva, o segurado pleiteava a renúncia à aposentadoria inicialmente concedida e a concessão de uma nova,¹⁵⁹ utilizando-se apenas do cálculo das contribuições vertidas após a primeira aposentadoria, que gerariam um provento maior que o originário.

Em sede administrativa, os pedidos de desaposentação não eram reconhecidos, sob alegação de expressa vedação legal,¹⁶⁰ de modo que houve o ajuizamento de inúmeras demandas judiciais pugnando pelo reconhecimento de tal direito. Diante da relevância de tal matéria, foi reconhecida a sua repercussão geral, de modo que a decisão do Supremo Tribunal Federal gerou efeitos *erga omnes*.

Em outubro de 2016, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, o Plenário do STF analisou o tema, e entendeu que, diante dos parâmetros legais vigentes à época, o instituto da desaposentação não seria possível (BRASIL, 2016).

A maioria do Plenário entendeu que, de fato, a previsão do parágrafo 2º do artigo 18 da Lei nº 8.213/91 não afrontava os dispositivos constitucionais, consistindo em verdadeiro dispositivo discricionário do legislador que, inclusive, inseriu no mesmo dispositivo as exceções legais, consistentes na possibilidade de que o segurado aposentado que exerce atividade remunerada, teria direito ao salário-família e à reabilitação profissional (BRASIL, 2016).

Os segurados que pleiteavam pela concessão da desaposentação alegaram a inconstitucionalidade de tal dispositivo, diante da alegação de que os valores contributivos vertidos para a previdência social após a concessão da primeira aposentadoria deveriam ser utilizados em seu favor, para que obtivessem maiores proventos, o que seria possível a partir de uma análise dos princípios da isonomia e do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, posicionamento que, inclusive, foi acolhido pelo Ministro redator, Luís Roberto Barroso, que salientou a inexistência de comutatividade estrita entre contribuição e concessão de benefício

¹⁵⁸ Lei nº 8.213/91: Art. 11. § 3º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social–RGPS que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por este Regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade, ficando sujeito às contribuições de que trata a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para fins de custeio da seguridade social (BRASIL, 1995)

¹⁵⁹ No caso em apreço, ao segurado havia sido concedida a aposentadoria especial, no ano de 1992 e, após, continuou exercendo atividade remunerada e quando completou 35 anos de contribuição, pleiteou a renúncia pela aposentadoria especial e a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição (BRASIL, 2016).

¹⁶⁰ Lei nº 8.213/91: Art. 18 § 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da previdência social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado (BRASIL, 1995). Decreto nº 3.048/99: Art. 181-B. As aposentadorias por idade, tempo de contribuição e especial concedidas pela previdência social, na forma deste Regulamento, são irreversíveis e irrenunciáveis (BRASIL, 1999). Insta salientar que ambos os artigos tiveram suas redações alteradas posteriormente, contudo, em síntese, foram mantidas as mesmas previsões.

previdenciário, diante do caráter solidário do sistema e que a mera contribuição sem oferecimento de contrapartida real, seria ilegítima (BRASIL, 2016).¹⁶¹

Não obstante as substanciais e diligentes manifestações do Ministro redator, a maioria dos demais Ministros entendeu que, embora não exista vedação ao direito do instituto da desaposentação, também não há sua expressa garantia, de modo que não haveria vício dos dispositivos por meio da legislação infraconstitucional e a previsão do artigo 18, parágrafo 2º da da Lei nº 8.213/91 não viola a Constituição Federal (BRASIL, 2016).

A constitucionalidade do dispositivo foi justificada com base no caráter solidário do sistema previdenciário brasileiro, que requer a cooperação coletiva em detrimento de privilégios individuais, de modo que os valores de contribuição, vertidos pelos segurados aposentados, devem ser canalizados para o fundo único da previdência social.

Por conseguinte, os aposentados que se mantêm ativos no mercado de trabalho, são contribuintes da previdência social por expressa determinação legal, que é condizente com o princípio da solidariedade, que rege o modelo de repartição simples, bem como é consonante com caráter contributivo, conforme dispõe o artigo 201 da Constituição Federal, sendo necessário ressaltar que não há previsão de correlação entre o pagamento de tais contribuições e o recebimento de benefícios que não outros aos expressamente positivados (BRASIL, 2016).

No mesmo sentido, a maioria dos Ministros firmou entendimento para não acolher a alegação de que a desaposentação seria uma espécie de renúncia à aposentadoria. Nesta seara, o argumento dos segurados eram de que o instituto da aposentadoria teria natureza jurídica de direito patrimonial disponível, de modo que seria possível ao interessado, por meio de ato voluntário, manifestar sua renúncia à benesse e, após, que fosse realizada nova análise em relação aos requisitos para a concessão da aposentadoria, considerando a carência de todo o período contributivo, a idade do segurado e demais requisitos necessários para aferir o cálculo da renda mensal inicial.

De acordo com o voto proferido pelo ex-Ministro Teori Zavascki, tal situação não se amoldaria a uma renúncia, mas sim, configuraria a substituição de aposentadoria por outra, sendo a segunda de valor majorado, representando uma verdadeira progressão em escala, sem amparo legal e constitucional e que, por conseguinte, não poderia ser reconhecida, haja vista a

¹⁶¹ O Ministro vencido sugeriu que diante da lacuna legislativa e até a edição de lei que regulamentasse a matéria, o critério a ser utilizado deveria levar em consideração no cálculo do novo benefício os fatores de idade e expectativa de vida, aferidos com referência no momento da concessão da primeira aposentadoria, de modo que o instituto da desaposentação era condizente com as diretrizes constitucionais e se constituía em critérios mais justos para graduar o valor dos benefícios em função do tempo estimado de permanência do segurado no sistema (BRASIL, 2016).

inexistência de dever previdenciário nesse sentido, sobretudo em virtude da natureza institucional¹⁶² da relação entre os segurados e o RGPS (BRASIL, 2016), de forma que apenas a lei pode criar benefícios e conferir proveitos diferenciados, com observância no princípio da isonomia material do disposto na primeira parte do parágrafo 1º, do art. 201 da Carta Maior.¹⁶³

Além disso, os Ministros chegaram à conclusão de que o instituto da desaposentação seria prejudicial em relação aos objetivos do fator previdenciário, na medida em que a flexibilização da renúncia à aposentadoria tornaria imprevisível o parâmetro legal de expectativa de sobrevida, utilizada no cálculo do fator previdenciário, com elevado potencial de manipulação dos dados para que o segurado utilizasse de tais dispositivos de maneira prejudicial ao sistema (BRASIL, 2016).

Em caso de acolhimento do instituto da desaposentação, o escopo do estímulo à aposentadoria tardia, estabelecido no mesmo diploma normativo que implementou o fator previdenciário, seria totalmente esvaziado, uma vez que haveria um incentivo à aposentadoria precoce (BRASIL, 2016) e, posteriormente, à revisão de benefício, com vantagens para àqueles que tiveram a benesse concedida e, posteriormente revisada para auferir um montante maior à revelia dos dispositivos legais que permeiam o sistema previdenciário.

A matéria, contudo, poderia ser tratada pela legislação infraconstitucional, uma vez que não há óbice da Constituição Federal em relação ao instituto da desaposentação, mas sim, como já analisado, a mera vedação legal (BRASIL, 2016), de modo que, não haveria nenhum impedimento para que, por meio de uma reforma legislativa, o Congresso Nacional regulamentasse a matéria, o que, contudo, não foi feito.

Como a matéria foi decidida pelo STF sob a sistemática da repercussão geral, o a decisão teve efeitos *erga omnes*, e foi fixado a tema de nº 503, que estabeleceu que no âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo previsão legal do direito à desaposentação, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei 8.213/1991 (BRASIL, 2016).

A análise do *Leading case* da desaposentação na presente pesquisa é pertinente, pois demonstra uma situação cada vez mais comum nas relações de trabalho e no sistema previdenciário, qual seja, a manutenção dos idosos no exercício de atividade laboral mesmo após a aposentadoria, que não é característica exclusiva do cenário brasileiro. Dessa forma,

¹⁶² O Ministro Teori Zavascki enfatiza que o modelo previdenciário implementado no Brasil não tem natureza jurídica contratual, de modo que suas cláusulas não podem ser revistas como um mero instrumento que enseja obrigações entre as partes (BRASIL, 2016).

¹⁶³ Art. 201, § 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios (BRASIL, 1988).

buscou-se também realizar a pesquisa de jurisprudência chilena, que tratasse de alguma matéria semelhante.¹⁶⁴

A busca por julgados no Tribunal Constitucional relacionados ao direito à seguridade social foi positiva, encontrando-se 21 acórdãos, divididos em 36 teses firmadas pela Corte Constitucional. Dentre os acórdãos, 6 versavam sobre o direito à saúde, ao passo que os demais foram analisados,¹⁶⁵ encontrando-se um julgado que se amoldou aos objetivos deste trabalho.

Nesse sentido, foi proposta a ação de declaração de inconstitucionalidade do artigo 58¹⁶⁶ e do inciso primeiro do artigo 17,¹⁶⁷ ambos do *Decreto Ley* nº 3.500, na qual se discutiu a obrigatoriedade de que o empregador e o trabalhador vertam contribuições previdenciárias à conta individual de trabalhador já aposentado, requerendo-se a não aplicação do art. 58 do citado diploma normativo, diante de sua incompatibilidade com os preceitos constitucionais. Em síntese, a ação foi originada por uma ação de cobrança (processo nº 58.952-2016), na qual uma AFP pugnou que uma empresa procedesse com as contribuições previdenciárias atrasadas, referentes a um de seus empregados. A empresa, entendendo que não haveria obrigatoriedade nesse sentido, entrou com a respectiva ação de declaração de inconstitucionalidade, alegando que, diante do recebimento de benefício de aposentadoria do trabalhador com menos de 65 anos e que se mantém em atividade laboral, deveria ser aplicável a faculdade de não recolhimento das contribuições previdenciárias, sob alegação de que não haveria benefício direto ao trabalhador, pois já aposentado, que seria privado de seu direito patrimonial (CHILE, 2016, p. 02-04), ao não receber integralmente os proventos de seu salário.

Em outras palavras, a legislação chilena prevê que, ao completar a idade mínima para concessão do benefício de aposentadoria, o trabalhador que se mantém economicamente ativo pode optar expressamente por deixar de verter as contribuições previdenciárias, que são descontadas de seu salário e também pagas pelo empregador, recebendo, assim o valor integral pela atividade exercida. No caso em debate, pleiteou-se que fosse concedida tal faculdade

¹⁶⁴ Pesquisa jurisprudencial utilizou a plataforma: <http://e.tribunalconstitucional.cl/resultado/Inciso--523--5900/>.

¹⁶⁵ Dentre as teses firmadas, há que se destacar o reconhecimento do direito à seguridade social como direito patrimonial e personalíssimo, exigindo-se uma conduta ativa do Poder Público para sua efetivação; a existência de princípios orientadores implícitos, tais como a universalidade, solidariedade e suficiência das prestações, que visam garantir o adequado funcionamento do sistema securitário; o caráter alimentício do direito às contribuições previdenciárias, de modo que eventual inadimplência pode ensejar a prisão civil do responsável, não havendo que se falar em conflitos com as determinações do Pacto de San José da Costa Rica (CHILE, 2023)

¹⁶⁶ Art. 58: O empregador deve deduzir da remuneração os impostos que incidir sobre eles, contribuições previdenciárias, contribuições sindicais de acordo com a respectiva legislação e obrigações com instituições de previdência ou órgãos públicos (tradução livre, CHILE, 1980).

¹⁶⁷ Artigo 17, parágrafo primeiro: Os trabalhadores filiados ao Sistema, menores de 65 anos se forem homens, e menores de 60 anos se forem mulheres, serão obrigados a contribuir com 10% de suas remunerações em sua conta individual de capitalização. e rendimentos tributáveis (tradução livre, CHILE, 1980).

àquele que fosse contemplado com o benefício de aposentadoria, ainda que em faixa etária inferior à prevista pela legislação.

O Tribunal Constitucional, contudo, entendeu que os artigos impugnados estão em consonância com a Constituição Política chilena.

Neste contexto, arguiram os ministros que, não obstante o direito público subjetivo da segurança social consistir em discricionariedade do administrado perante a Administração, na medida em que o segurado deve optar pela empresa administradora que melhor lhe convém, aderindo ao plano de benefícios que melhor lhe aprouver, sendo ele próprio o beneficiário das prestações necessárias à satisfação de suas necessidades e à obtenção do seu bem-estar, há que se ressaltar o dever de verter contribuições previdenciárias (CHILE, 2016, p. 17).

O direito e o dever de contribuir se confundem, tendo natureza jurídica de direito patrimonial, destinado a garantir que, no futuro, ao beneficiário sejam garantidos rendimentos para que posse ter uma vida digna em face às contingências sociais de enfermidade ou velhice. Ademais, o direito à seguridade social é personalíssimo e, portanto, dotado de inalienabilidade e imprescritibilidade, sendo estabelecidos visando ao bem-estar geral da coletividade (CHILE, 2016, p. 17-18).

Desta feita, é exigida a contribuição previdenciária obrigatória, que deve ser recolhida junto à entidade gestora escolhida pelo trabalhador/beneficiário. Essa obrigação também consiste em um direito público subjetivo, que habilita o titular a exigir a contraprestação no futuro, razão pela qual a jurisprudência tem considerado tal obrigação como ato imperativo, determinado pela lei, que não tem natureza contratual nem decorre da vontade das partes (CHILE, 2016, p. 18).

Por conseguinte, ainda que o trabalhador já se encontre em gozo do benefício previdenciário de aposentadoria, as contribuições vertidas não lhe serão inócuas, uma vez que integrarão sua conta individual, majorando o valor que já foi arrecadado em sua conta e, conseqüentemente, reverter-se-á em aproveitamento direto do beneficiário (CHILE, 2016, p. 20).

O Tribunal Constitucional ressaltou ainda que, o artigo 58 do *Decreto Ley* nº 3.500, é dotada de plena eficácia e amplo alcance, de modo que não é necessária a elaboração de outra norma que o regulamente. Além disso, o legislador não incluiu no texto legal nenhuma ressalva quanto à possibilidade de isenção contributiva em razão de eventual recebimento de benefício securitário por parte do trabalhador. No mesmo sentido, o artigo 17, também invocado e do mesmo diploma normativo, estabelece a idade mínima em que a contribuição deixa de ser obrigatória – 65 anos para homens e 60 anos para mulheres – sendo este o único critério legal

que faculta ao trabalhador ao não recolhimento (CHILE, 2016, p. 21), desde que faça requerimento expresso nesse sentido após completar as respectivas idades.

O Tribunal considerou, ainda, que tais dispositivos são harmoniosos quando comparados com o mandamento constitucional do artigo 19, nº 18, cujo objetivo máximo é assegurar o acesso de todos os cidadãos às prestações securitárias básicas e uniformes, conferindo ao legislador infraconstitucional a possibilidade de instituir contribuições obrigatórias para o financiamento dos referidos benefícios (CHILE, 2016, p. 22).

No mais, destacou que a expressa previsão do artigo 69 do *Decreto Ley* nº 3.500, que determina que, ao trabalhador com mais de 65 anos ou à trabalhadora com mais de 60 anos que não requeira expressamente a isenção contributiva, as respectivas contribuições vertidas serão agregadas a suas contas de capitalização individual, cabendo à competente AFP incorporar os novos valores acrescentados ao cálculo do benefício auferido (CHILE, 2016), p. 23)

A empresa, que pugnava pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos, afirmou que, diante do fato de que o trabalhador contava com menos de 65 anos, mas já auferia o benefício de aposentadoria, ser-lhe-ia mais benéfico deixar de verter as contribuições previdenciárias, por se tratar de direito patrimonial disponível. Os ministros do Tribunal Constitucional, contudo, não concordou com a tese aventada, sobretudo pelo fato de que não ser possível deduzir que as múltiplas necessidades do trabalhador seriam inteiramente supridas pelos valores já carreados à sua conta individual, pois o fato de um cidadão aposentado se manter economicamente ativo indica justamente o contrário (CHILE, 2016, p. 31).

Por conseguinte, com fulcro nos parágrafos 9º e 12 do artigo 19, nº 18 da Constituição Política do Chile e do âmbito protetivo que tais dispositivos visam a alcançar, não seria razoável excluir a contribuição previdenciária obrigatória os trabalhadores aposentados que não atingiram os limites etários estabelecidos pela lei, para requerer a isenção contributiva (CHILE, 2016, p. 31).

Eventual acolhimento dos pedidos formulados significaria, em verdade, uma afronta às possibilidades de aumento da extensão da cobertura securitária e do próprio valor do benefício auferido.

Os ministros entenderam que a matéria não foi ignorada pelo legislador, que previu expressamente a possibilidade de que os aposentados que continuam exercendo atividade laboral sejam isentos da contribuição previdenciária, de modo que não caberia ao Poder Judiciário ampliar as hipóteses de isenção previstas pelo ordenamento jurídico, sob risco de deturpar a lógica do sistema securitário e extrapolar a competência do Poder Judiciário, de modo que a ação foi julgada improcedente (CHILE, 2016, p. 32-35).

Com base no exposto, não obstante as já citadas diferenças na respectiva abordagem do tema de previdência social, ainda se tratem de decisões proferidas sobre temas distintos, é possível estabelecer um interessante diálogo entre a tese da desaposentação e acórdão proferido pelo Tribunal Constitucional chileno.

Em primeiro lugar, há que se ressaltar que ambas as Cortes entendem pelo caráter de indisponibilidade do direito aos benefícios securitários. No caso brasileiro, uma vez que os dispositivos constitucionais trazer as diretrizes do sistema previdenciário de forma mais detalhada, há uma nítida relação de coerência entre a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal e os princípios previdenciários expressos na Constituição. Sendo assim, justifica-se a impossibilidade da prática do instituto da desaposentação com base, sobretudo, na vedação de adoção de requisitos diferenciados para a concessão de benefícios, corolário do princípio da isonomia, haja vista que a parcela de segurados que poderia ser beneficiada pelo instituto, corresponde a um grupo privilegiado de trabalhadores, pois, do contrário, não haveria modificação no cálculo do valor do benefício concedido posteriormente.

A decisão, portanto, reforça o caráter solidário do sistema de repartição e afasta qualquer interpretação no sentido de que o modelo previdenciário brasileiro possui regras que poderiam ser revistas conforme a conveniência dos interessados, fortalecendo, reitera-se, seu caráter de indisponibilidade.

Quando se analisa o acórdão proferido pelo Tribunal Constitucional do Chile, a ausência de dispositivos constitucionais expressos demanda um maior esforço para que seja compreendida a necessidade de se preservar o direito securitário, evidenciado pela própria ausência de participação do próprio beneficiário no conflito, verdadeiro interessado na maior arrecadação à sua conta individual.

Dessa forma, não obstante o sistema de capitalização individual chileno confira ao trabalhador segurado uma maior discricionariedade na escolha do melhor plano previdenciário e da contratação AFP que lhe seja mais conveniente, a ausência de dispositivos constitucionais que sejam assertivos quanto à natureza dessa relação, transfere ao órgão máximo do Poder Judiciário o dever de interpretar as normas, visando proferir decisões que atendam ao interesse coletivo dos segurados. Por conseguinte, a fundamentação de que o direito à seguridade social é personalíssimo e não disponível é fruto de uma construção doutrinária e jurisprudencial, não conferindo a mesma segurança jurídica emanada por uma norma positivada na Constituição.

Outro ponto relevante trazido pelo acórdão proferido pelo Tribunal Constitucional é que, ainda que os benefícios previdenciários sejam oriundos de contas individuais e que o próprio exercício do direito à previdência social seja exercido individualmente, há uma

preocupação em afirmar o titular dessa garantia é a coletividade, em detrimento do indivíduo. Caráter este que é inerente ao sistema de repartição simples, o que, por sua vez, também auxilia na compreensão da vedação ao instituto da desaposentação, na medida em que se privilegia a constituição do fundo comum, que será utilizado por todos os segurados, não sendo possível que o sujeito, de forma individual, mesmo cumprindo, em tese, os requisitos para auferir benefícios mais vultosos, seja privilegiado em detrimento da coletividade.

Dessa forma, não obstante os diferentes regimes previdenciários adotados por Brasil e Chile, os respectivos estudos de caso visam reforçar o caráter do direito à seguridade social como direito fundamental, indisponível e inalienável, de titularidade de toda a coletividade, ainda que exercido individualmente.

CAPÍTULO 4: A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E OS NÍVEIS MÍNIMOS DE PENSÕES DESTINADOS À POPULAÇÃO IDOSA POR MEIO DE BENEFÍCIOS PECUNIÁRIOS DE SEGURIDADE SOCIAL

4.1 Os mecanismos utilizados pelo Organização Internacional do Trabalho para sistematizar os modelos de seguridade social

A relação entre o envelhecimento populacional e a necessidade formulação de políticas securitárias que garantam à crescente população idosa os meios necessários para prover sua própria subsistência é tema que não se restringe ao âmbito interno dos Estados. A inexistência de um método uniforme de sucesso na implementação da estrutura de seguridade social – haja vista que cada Estado deve adotar o modelo que melhor se coaduna com seu contexto fático – acarreta em um interesse crescente acerca da matéria que, conseqüentemente, ganha maior relevância no debate internacional.

Neste contexto, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desempenha um papel relevante na busca pela universalização do acesso aos serviços e benefícios de segurança social e na garantia de benefícios pecuniários voltados aos idosos (OIT, 2019, p. 190), utilizando as Convenções ou Recomendações¹⁶⁸ que podem ser ratificadas pelos Estados-membros e, assim, gerar o comprometimento de que tais dispositivos serão observados no respectivo ordenamento interno.

Em consonância com os dispositivos da Declaração Universal de Direitos Humanos, a OIT confere à seguridade social o *status* de direito humano,¹⁶⁹ traduzido em uma necessidade social e econômica de conferir proteção social aos habitantes de um país (OIT, 2012, p. 01). Neste contexto, a velhice é uma contingência social que requer especial proteção social pela lei

¹⁶⁸ As Convenções e Recomendações da OIT são normas internacionais do trabalho que funcionam como instrumentos jurídicos, elaborados por representantes dos Estados-Membros, empregadores e trabalhadores, com fins de determinar direitos básico e princípios que permeiam as relações de trabalho (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 57). As Convenções da OIT criam obrigações para os Estados que as ratificam. Uma vez firmado o compromisso em relação a uma Convenção, a OIT possui mecanismos internos de fiscalização e controle, podendo indagar e cobrar respostas acerca de eventual descumprimento. Embora em termos de conteúdo não exista diferença para as Recomendações, estas, por não serem Tratados Internacionais, não geram obrigações para os Estados-membros, de modo que possuem a finalidade de definir normas orientadoras para a ação estatal. Em geral, a OIT utiliza as Recomendações para disciplinar temas nos quais, embora não exista consenso entre os países acerca da solução implementada, deseja promover a universalização e/ou regulamentar a aplicação de princípios estabelecidos em Convenções (ZAPATA, 2014).

¹⁶⁹ Artigo 22. Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (ONU, 1948).

nacional, por meio da concessão de benefícios contributivos e não-contributivos, serviços sociais e outras assistências à população idosa (OIT, 2019).

O primeiro diploma normativo internacional que versou sobre segurança social e, mais especificamente, a necessidade de garantir benefícios pecuniários à população em idade avançada foi aprovada no ano de 1952 e deu origem à Convenção nº 102 (C102), que estabeleceu Normas Mínimas de seguridade social, divididas em onze partes, nas quais são previstas disposições gerais, que definem termos essenciais, tais como os conceitos de criança, viúva e período de carência. Além disso, dispôs expressamente acerca de situações de contingência social a serem cobertas pelos Estados-Membros signatários, com destaque para o benefício pecuniário por incapacidade temporária para o trabalho, prestações em caso de desemprego, aposentadoria em caso de idade avançada e por incapacidade permanente para o exercício de atividade laboral, prestações de maternidade e voltadas às famílias dos segurados (OIT, 1952).

Na década seguinte, no ano de 1967, a Convenção nº 128 (C128) foi aprovada e inovou ao tratar sobre Prestações de Invalidez, Velhice e Sobreviventes, divididas em oito partes, como novas definições de termos essenciais, como cônjuge, residência, período de carência e benefícios de bases contributivas. No decorrer de seu texto, há disposições em relação aos benefícios que devem ser concedidos aos segurados, tratando expressamente do benefício em caso de invalidez, em caso de velhice, aos sobreviventes dos segurados, além do cálculo dos pagamentos periódicos (OIT, 1967). No mesmo sentido, a primeira Recomendação em matéria de seguridade social seria aprovada, Recomendação nº 131 (R131), que visou complementar os dispositivos da C128.

Dessa forma, em pouco menos de duas décadas, três importantes diplomas normativos foram aprovados, positivando normas protetivas mais elevadas e pormenorizadas, demonstrando um avanço na perspectiva internacional acerca da temática de proteção securitária da população idosa (OIT, 2017, p. 212).

Depois desse período, contudo, houve um longo hiato em relação à elaboração de outro dispositivo internacional acerca do tema. Apenas no ano de 2012 a Conferência adotou um novo padrão internacional de seguridade social, que deu origem à Recomendação de Pisos de Proteção Social – Recomendação nº 202 (R202) – que tratou dos pisos de proteção social, consistindo em um documento mais detalhado, contando com instruções quanto aos objetivos, princípios e âmbito de incidência dos pisos de proteção social, bem como estabelece quais devem ser os valores mínimos dos benefícios securitários, que devem ser conjugados com

estratégias nacionais eficazes de extensão da seguridade social, com fins de garantir que os sistemas implementados por cada país sejam abrangentes e adequados (OIT, 2012).

Há que se ressaltar que a OIT possui um relevante Sistema de Controle Normativo, por meio do Comitê de Peritos para a Aplicação das Convenções e das Recomendações (CEACR), que produz relatórios diante de informações prestadas pelos Estados-membros em relação às Convenções ratificadas pelos respectivos ordenamentos internos. A Comissão de Aplicação das Normas de Conferência (CAS) examina tais relatórios e, havendo discrepância entre as Convenções ratificadas e o contexto fático no ordenamento jurídico interno, são tecidos comentários e/ou elaborados questionamentos aos países, que podem esclarecer a situação ou devem se adequar aos Tratados celebrados, disponível por meio do sistema da OIT – NORMLEX.¹⁷⁰

Dessa forma, considerando que tal sistema se constitui em uma das principais ferramentas como forma de fiscalização interna dos países no cumprimento das Convenções ratificadas, podendo se valer de uma valiosa fonte de informações para a análise do avanço dos sistemas de seguridade social de Brasil e Chile, procedeu-se com a pesquisa acerca de questionamentos realizados a esses Estados-membros quanto às C102 – ratificada pelo Brasil no ano de 2009 – e C128 – ratificada pelo Brasil em 1983 e pelo Chile em 1999 – com fins de aferir eventuais comentários, questionamentos, cobranças e respostas em matéria securitária elaborados em relação a ambos os países.

Neste ínterim, a pesquisa realizada não foi frutífera,¹⁷¹ diante da ausência de relatórios e comentários realizados acerca das C102 e 128 em relação a Brasil e Chile,¹⁷² de modo que foi

¹⁷⁰ disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>

¹⁷¹ Diante da ausência de observações quanto à aplicação das Convenções nº 102 e 128 e de comentários diretos, valendo-se do período de 2011 a 2022, procedeu-se com a pesquisa em relação a outros países Sul-Americanos, tais como Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Em relação à Argentina, foi encontrado um requerimento direto quanto à aplicação da C102, no ano de 2019. Quanto à Bolívia, no ano de 2011, houve uma observação quanto à aplicação da C102, em 2012, uma observação quanto à aplicação da C128 e, no ano seguinte, um requerimento direto acerca da aplicação desta Convenção. Ainda em relação à aplicação da C128, foram realizados questionamentos diretos ao Equador, nos anos de 2012 e 2013, ao passo que em relação à C102, houve questionamento direto no ano de 2022. Ao Peru, foi realizada observação quanto à aplicação da C102, no ano de 2011 e um requerimento direto no ano de 2019. Em relação ao Uruguai, nos anos de 2012, 2019 e 2020, houve requerimentos diretos quanto à aplicação da C102, enquanto na Venezuela foram formuladas observações quanto à aplicação da C102, nos anos de 2011 e 2020, e da C128, no ano de 2016 e 2020, ao passo que a Colômbia e o Paraguai não apresentaram resultados positivos (ILO).

¹⁷² Insta salientar que dentre os anos de 2000 a 2022, os relatórios produzidos anualmente indicavam observações e formulavam requerimentos diretos ao Chile, com destaque para as observações acerca das Convenções nº 35 (Convenção do Seguro de Velhice, Indústria etc), 87 (Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização) e 98 (Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva), apontadas em nove dos relatórios produzidos nesse período, além da Convenção nº 105 (Abolição do Trabalho Forçado), que figurou em dez relatórios anuais. Em relação aos requerimentos diretos, as formulações mais recorrentes foram em relação à Convenção 87, novamente com nove aparições, as Convenções nº 100 (Igualdade de Remuneração de Trabalhadores Homens e Mulheres por Trabalho de igual valor) e 111 (Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação), cada qual, com dez requerimentos diretos. No Brasil, as análises foram feitas no período entre os anos de 1989 a 2022, encontrando-

necessário buscar outros mecanismos utilizados pela OIT para verificar a consonância dos ordenamentos jurídicos internos aos dispositivos positivados internacionalmente como normas securitárias mínimas.

Sendo assim, foram analisados os relatórios trienais produzidos pela OIT, voltados para a averiguação dos avanços e retrocessos nos sistemas de proteção social estruturados pelos países (*World Social Protection Reports*),¹⁷³ que também se constituem em ferramentas relevantes para aferir se os ordenamentos internos dos Estados-membros se encontram em consonância com as diretrizes mínimas estabelecidas no âmbito internacional.¹⁷⁴

Ainda que os países não tenham ratificado as Convenções e adotado as Recomendações que tratam da segurança social,¹⁷⁵ para o escopo desta pesquisa, as diretrizes mínimas estabelecidas pela OIT e os relatórios produzidos se constituem em um parâmetro fundamental na avaliação da estrutura interna implementada, no tocante à suficiência dos benefícios previstos para a parcela da população em idade avançada.

4.2 Pisos mínimos de proteção social aplicados à população idosa

Na busca pela efetivação do direito humano à seguridade social e pelo fomento da construção de sociedades inclusivas, a OIT estabelece alguns elementos essenciais que visam a assegurar às pessoas viver com dignidade, especialmente à população idosa, por meio de sistemas abrangentes de seguridade social (SCHWARZER *ET AL*, 2014). Para isso,

se observações principalmente em relação às Convenções nº 29 (Trabalho Forçado ou Obrigatório), 81 (Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio), 98 e 111, respectivamente com menção em 17, 16, 23 e 20 dos relatórios anuais produzidos nesse período. Os requerimentos diretos que, por sua vez, foram mais recorrentes, foram relacionados à Convenção nº 98, com 17 questionamentos, além da Convenção nº 100 e 111, com 11 requerimentos formulados (ILO).

¹⁷³ Nesse sentido, a OIT desempenha uma importante função de acompanhamento, que visa auxiliar os Estados-Membros a atingir os resultados visados, ampliar a assistência aos países o que, conseqüentemente, permite a melhora no conhecimento e compreensão das normas de segurança social e sua aplicação no âmbito interno, bem como fortalece o seu papel de liderança na promoção dos objetivos definidos nas Convenções e Recomendações (OIT, 2012, p. 26-27).

¹⁷⁴ Uma vez que a R202 estabelece um novo paradigma para a análise dos sistemas de seguridade social, nesta pesquisa foram analisados os relatórios produzidos nos triênios de 2014 a 2016, 2017 a 2019 e 2020 a 2022, sendo que o último teve como foco principal o registro das nefastas conseqüências da pandemia da “Covid-19” nos sistemas de proteção social.

¹⁷⁵ As normas atualizadas da OIT sobre seguridade social fornecem um conjunto singular do regramento mínimo internacionalmente aceito aos sistemas de proteção social, na medida em que os princípios estabelecidos funcionam como diretrizes para a estrutura, a forma de financiamento, gestão e supervisão do modelo interno adotado por cada Estado-Membro. Nesta seara, a C102 é uma referência para o desenvolvimento gradual da cobertura integral da seguridade social, sendo que inúmeros países que atualmente implementaram políticas inovadoras e eficazes nessa área, ratificaram-na recentemente ou indicam a pretensão em ratificá-la (OIT, 2012, p. 22).

desenvolveram-se os pisos mínimos de proteção social, baseados em uma estratégia bidimensional (OIT, 2012)¹⁷⁶.

A dimensão horizontal da estratégia de extensão da seguridade social tem por escopo implementar um Piso de Proteção Social nacional, que se constitui no nível mínimo protetivo, composto por quatro garantias básicas de segurança social, dentre os quais, destaca-se a segurança de renda na velhice. É importante salientar que a OIT não prescreve formas pré-definidas ou universais para funcionamento dos mecanismos ou para a concessão de benefícios, mas confere flexibilidade aos países para estruturar tais premissas em seu ordenamento interno, de acordo com as respectivas necessidades e disponibilidades de recursos, de modo que as garantias são focadas na obrigação de resultado, que deve ser alcançado gradualmente (OIT, 2012, p. 31).¹⁷⁷

Não obstante o caráter fundamental do estabelecimento de um nível mínimo de proteção social, uma vez cumprido tal requisito, os Estados-Membros da OIT foram consonantes acerca da necessidade de implementar estratégias que pudessem alcançar níveis protetivos mais altos de segurança de renda na velhice,¹⁷⁸ por meio de políticas públicas que estimulem o crescimento do emprego formal e redução da informalidade (OIT, p. 2012), o que, em outras palavras, significa incorporar todas as parcelas da população ao sistema previdenciário, diminuindo, assim, o número de pessoas que, no futuro, dependerá de aportes financeiros financiados principalmente pelo Estado.

Nesse sentido, o relatório que culminou na elaboração da R202, concluiu que os níveis básicos de proteção social são de implementação viável para a grande maioria dos países e, quando há o desenvolvimento da dimensão vertical, os benefícios podem se tornar autofinanciados e aptos a gerar um efeito cíclico e positivo na produtividade da força de trabalho, na estabilidade política e no equilíbrio da sociedade (OIT, 2011), além do papel fundamental de reduzir a pobreza, a desigualdade e a exclusão social.¹⁷⁹

¹⁷⁶ A estratégia bidimensional reconhece a importância da universalidade de cobertura e se baseia na inserção e/ou fortalecimento do pilar solidário para a prevenção/redução da pobreza, desigualdade, exclusão social e insegurança de renda. Visa promover a igualdade de oportunidades, de gênero e raça e formular diretrizes para a transição do emprego informal para o formal, enfatizando a importância da atuação central do Estado na busca de tais objetivos (OIT, 2012, p. 09).

¹⁷⁷ Os demais eixos protetivos são compostos pela segurança de renda na infância, durante o trabalho e acessibilidade a cuidados de saúde essenciais (OIT, 2012, p. 31).

¹⁷⁸ Inclui-se também na dimensão vertical o acesso aos cuidados e serviços de saúde (OIT, 2012).

¹⁷⁹ A OIT ressalva que a mera implementação do piso mínimo de proteção social não tem o poder de solucionar problemas inerentes à miséria da população e à desigualdade social, haja vista que tal mecanismo deve ser acompanhado de outras estratégias internas, com fins de reforçar melhores ambientes macroeconômicos, relações de emprego e trabalho e sistemas fiscais progressivos e eficientes (OIT, 2011, p. 40)

Os esforços implementados para atingir o objetivo da proteção de renda na velhice estão intrinsecamente ligados à sistemática proteção contra as contingências sociais as quais as pessoas idosas são vulneráveis (OIT, 2017). Nesta senda, os idosos devem ser considerados como um grupo social especialmente vulnerável, sobretudo pelo fato de que, embora possam se valer de mecanismos de proteção por meio de esforços individuais ou pelo apoio familiar intergeracional (OIT, 2017), uma grande parcela dessa população chega a este estágio de vida sem ter cumprido os requisitos necessários para a obtenção do principal benefício previdenciário que lhes é destinado, qual seja, a aposentadoria.

Dessa forma, é responsabilidade do Estado garantir, em nível nacional, que a população idosa tenha acesso a rendimentos que permitam prover a própria subsistência e viver com dignidade. Para isso, deve se valer dos mecanismos que lhes forem mais apropriados, que resultem na implementação de benefícios contributivos e/ou não-contributivos, inseridos pelos pilares previdenciários e/ou assistenciais e combinem os institutos que tiverem à disposição para construir um sistema completo (SCHWARZER *ET AL*, 2014).

O debate internacional a respeito deste tema foi se consolidando e amadurecendo desde a elaboração da C102, de modo que a OIT, por meio de critérios qualitativos e quantitativos formulou um conjunto de normas mínimas de proteção de renda à população idosa, que podem ser compreendidos a partir da análise conjunta dos dispositivos da própria C102, da C128, da R131 e da R202.

Desta feita, em cada Estado-Membro, o ordenamento de seguridade social de cada país deve garantir a segurança básica de rendimento aos idosos com 65 anos ou mais,¹⁸⁰ de alcance universal¹⁸¹ e caráter vitalício (OIT, 2017).

Em relação ao valor do benefício, a R202 estabelece um critério aberto, no qual as prestações pecuniárias devem ser suficientes para garantir o acesso efetivo a bens e serviços necessários, prevenindo e combatendo o ingresso do idoso em situação de pobreza, vulnerabilidade e exclusão social, com revisões periódicas do montante (OIT, 2017). Em termos

¹⁸⁰ A C102 possui dispositivos que flexibiliza o limite etário, de acordo com a análise do binômio capacidade/relação de trabalho, ao passo que a C128 e a R131 dispõem que as pessoas que laboraram em condições penosas e/ou insalubres, devem ser beneficiadas com a possibilidade aposentadoria precoce, por razões sociais (OIT, 2017) Artigo 26: 1. A contingência abrangida é a sobrevivência além de uma idade prescrita. 2. A idade prescrita não deve ser superior a 65 anos ou a idade superior que vier a ser fixada pela autoridade competente tendo em conta a capacidade laboral dos idosos do país em causa (OIT, 1952).

¹⁸¹ A R202 dispõe acerca da proteção básica universal, que deve ser acessível a todos os residentes de um país, desde que cumprida a idade mínima, enquanto a C102 prevê que no mínimo 50% da população empregada ou economicamente ativa deve ter acesso a tais benefícios. A C128 e R131 aumentaram o contingente mínimo para 75% dessa população, ampliando-se às pessoas que exercem atividade laboral intermitente ou ocasional (OIT, 2017).

mais objetivos, a R131 dispõe que o valor do benefício deve ter como base a taxa de reposição¹⁸² de, no mínimo, 55% do salário de referência.¹⁸³

Dentre os requisitos para concessão do benefício, além da idade mínima, observa-se um avanço no conteúdo normativo da OIT, que merece destaque, uma vez que nas C102¹⁸⁴ e C128, o benefício seria de caráter contributivo, ao passo que na R131, incorpora-se a necessidade de prover benefício não-contributivo, com carência de 15 anos de residência no país e exigindo-se 20 anos de contribuição ou de emprego para a concessão do benefício contributivo. A R202, novamente com dispositivos mais abrangentes, determina que tal determinação deve ser prevista pela lei, com observância dos princípios da não-discriminação, capacidade de resposta a necessidades específicas e inclusão social, garantindo direitos e a vida com dignidade às pessoas idosas (OIT, 2017).

Dessa forma, embora a OIT não prescreva um modelo fechado para que os objetivos do Piso de Proteção Social sejam alcançados, propõe que eventuais modificações implementadas visem a fortalecer os sistemas previdenciários públicos, sobretudo o pilar solidário. Além disso, indica que o processo de envelhecimento populacional não precisa ser encarado com grande alarde, pois se trata de uma modificação natural na estrutura da sociedade e que os sistemas securitários existentes podem ser adaptados, por meio de reformas paramétricas,¹⁸⁵ visando a sua sustentabilidade e eficiência (OIRTÍZ *ET AL*, 2019, p. 06).

Neste ponto, é possível afirmar que Brasil e Chile formularam mecanismos com fins de se aproximar das diretrizes propostas pelo Piso de Proteção Social para proteção de renda na

¹⁸² A taxa de reposição é uma fórmula que calcula a renda do benefício a ser paga, que utiliza o salário de referência, o período contributivo – também chamado de densidade contributiva – o valor das contribuições vertidas e ainda pode levar em conta a idade do requerente, o tempo de sobrevivência, dentre outros critérios estipulados pela legislação interna de cada país (MESA, 2019, p. 178).

¹⁸³ O salário de referência – denominado salário de contribuição no ordenamento jurídico brasileiro – é o montante utilizado para calcular a contribuição previdenciária (MESA, 2019, p. 178).

¹⁸⁴ Artigo 29. 1. O benefício especificado no Artigo 28 deve, em uma contingência coberta, ser garantido pelo menos: (a) a uma pessoa protegida que tenha cumprido, antes da contingência, de acordo com as regras prescritas, um período de carência que pode ser de 30 anos de contribuição ou emprego, ou 20 anos de residência; ou b) Quando, em princípio, todas as pessoas economicamente ativas estiverem protegidas, a uma pessoa protegida que tenha cumprido um período de garantia de contribuição prescrito e em relação à qual, enquanto estava em idade ativa, o número médio anual de contribuições prescrito pago. 2. Quando a prestação referida no n.º 1 estiver condicionada a um período mínimo de contribuição ou de emprego, deve ser garantida uma prestação reduzida pelo menos: (a) a uma pessoa protegida que tenha cumprido, antes da contingência, de acordo com as regras prescritas, um período de carência de 15 anos de contribuição ou emprego; ou b) Quando, em princípio, todas as pessoas economicamente ativas estiverem protegidas, a uma pessoa protegida que tenha cumprido um período de garantia prescrito e para o qual, em idade ativa, metade do número médio anual de contribuições previsto no de acordo com a alínea b) do n.º 1 deste artigo foi pago (OIT, 1952).

¹⁸⁵ Quando são necessárias modificações legislativas na estrutura da seguridade social, a OIT dispõe que tais medidas devem observar os princípios da universalidade de cobertura, da solidariedade social, do financiamento coletivo, da suficiência e previsão legal das prestações, responsabilidade geral e primária do Estado quanto ao sistema de seguridade social, da não-discriminação, da igualdade de gênero e garantir a participação social e consulta às partes interessadas no processo de tomada de decisões (ORTÍZ *ET AL*, 2019).

velhice. No Brasil, tais dispositivos foram materializados com o programa de inclusão dos trabalhadores rurais na esfera protetiva da previdência social, por meio da concessão de um benefício semicontributivo e com o benefício de prestação continuada voltado ao idoso. No Chile, a partir da Reforma Previsional de 2008, também foram implementadas estruturas fundamentais para garantir rendimentos suficientes à população idosa, sobretudo com a reinserção do pilar solidário no setor previdenciário e a expansão dos benefícios não contributivos por meio da assistência social.

Contudo, a mera análise da estrutura jurídica implementada nesses países, não se mostra uma ferramenta satisfatória para averiguar se os dispositivos são suficientes ou não para garantir que os idosos possam prover sua própria subsistência, viver com qualidade de vida e dignidade. Para isso, é mister abordar de forma combinada os critérios estabelecidos pelo Piso de Proteção Social e os relatórios mundiais de proteção social elaborados pela OIT com dados empíricos acerca dos benefícios concedidos às pessoas em idade avançada em ambos os países.

4.3 Os benefícios de seguridade social substitutivos de renda dos idosos positivados nos ordenamentos jurídicos de Brasil e Chile: A suficiência das prestações sob o viés dos Relatórios Mundiais Periódicos de Proteção Social e das normas da OIT

Os Relatórios Mundiais Periódicos de Proteção Social são documentos elaborados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), nos quais são emitidos comentários gerais acerca dos direitos dos idosos, com base no direito universal à seguridade social. Em relação à segurança de renda para idosos, o CESCR sugere que os países implementem, além do consagrado benefício de aposentadoria, benefícios pecuniários não-contributivos, voltados àqueles que não tenham renda suficiente e/ou não tenham acesso a uma pensão previdenciária (OIT, 2019, p. 191-192).

Nos últimos dois Relatórios Periódicos de Proteção Social, produzidos no período de 2017 a 2019 e de 2020 a 2022, a OIT reforçou a necessidade observar os parâmetros estabelecidos em suas principais Convenções e Recomendações que versam sobre o tema de proteção de renda na velhice.

Dessa forma, o benefício contributivo, em regra, não deve ter critério etário superior a 65 anos,¹⁸⁶ e carência máxima de 20 anos de contribuição ou de comprovação de exercício de

¹⁸⁶ O Comitê ressalta que o aumento do critério de idade para a concessão do benefício de aposentadoria deve ser fundamentado, não bastando a mera projeção de maior expectativa média de vida dos cidadãos, sendo mister considerar as diferenças entre grupos da população referentes a estado de saúde, expectativa de vida, capacidade laboral, oportunidades no mercado de trabalho e outras circunstâncias pertinentes ao contexto fático de cada

atividade laboral, em montante que deve corresponder, no mínimo, a 55% do salário de referência, desde que seja suficiente para o idoso garantir a própria subsistência, e sua duração deve ser vitalícia (OIT, 2019 e OIT, 2021).¹⁸⁷

Neste ponto, é preciso considerar se o desenvolvimento dos sistemas de seguridade social chileno e brasileiro nas últimas décadas foi apto a gerar rendimentos mínimos aos idosos, nos termos determinados pela OIT.

Afere-se que o ordenamento jurídico chileno confere o benefício de aposentadoria aos homens com 65 anos ou mais e às mulheres com 60 anos ou mais, desde que cumprida a carência de 20 anos de contribuição e, portanto, consonante com as orientações internacionais. Contudo, não há observância da taxa de reposição em 55% do salário de referência, haja vista que uma das características inerentes ao modelo de capitalização chileno é a correlação entre o saldo final das contribuições vertidas pelo segurado ao longo de sua vida laboral e os rendimentos gerados em sua conta, não havendo a fixação, por lei, de um valor mínimo garantido (MESA, 2019, p. 178).

Além disso, não há garantias de que o benefício será conferido em caráter vitalício, uma vez que o período de concessão varia de acordo com o plano celebrado junto à AFP (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 62).

No caso brasileiro, ainda que a recente reforma previdenciária tenha enrijecido os critérios de concessão do benefício de aposentadoria programada e alterado a fórmula de cálculo da renda mensal inicial, há que se destacar que, formalmente, há observância dos requisitos indicados pela OIT, na medida em que a idade mínima para aposentadoria é de 65 anos para homens, com carência de 20 anos de contribuição, ao passo que às mulheres, é garantido o direito de aposentadoria aos 62 anos, com carência de 15 anos de contribuição, sendo garantido a todos os beneficiários, uma taxa de reposição de, no mínimo, 60% do salário de referência, que não será inferior ao salário-mínimo nacional (BRASIL, 2020), de caráter vitalício. No entanto, o apontamento negativo é evidenciado pela carência diferenciada para

Estado-Membro. Ainda assim, o aumento do requisito etário deve ocorrer de forma gradual, estabelecendo-se um período de transição suficientemente longo para evitar mudanças radicais e combinado com medidas que facilitem a longevidade no desempenho da atividade profissional, com maior empregabilidade entre os idosos e melhores condições de trabalho (OIT, 2019).

¹⁸⁷ Neste ponto, ambos os Relatórios destacam a necessidade de implementação do princípio da isonomia material entre homens e mulheres, de modo que a discriminação da mulher no mercado de trabalho deve ser combatida em todas as suas formas, sobretudo estabelecendo critérios que impeçam as disparidades na carreira profissional em virtude da disparidade de gênero nos rendimentos de homens e mulheres que desempenham a mesma função, da maternidade e/ou cuidados familiares, repartição desigual de responsabilidades domésticas, exposição à informalidade e formas atípicas de emprego (OIT, 2019 e OIT, 2021).

aposentadoria dos professores,¹⁸⁸ que é de 25 anos de contribuição, superando, assim, o período estipulado como máximo pela OIT, sem que exista alguma justificativa razoável para tal diferenciação no ordenamento jurídico brasileiro.

Não obstante, uma vez que o fim maior das diretrizes internacionais estipuladas é o de conferir a proteção de renda à população idosa por meio dos benefícios securitários, sem vinculação ao caráter contributivo, também é mister verificar se há previsão no ordenamento interno de Brasil e Chile de que tais benefícios sejam complementados por benefícios não-contributivos, de modo que, conjugados, sejam aptos a atingir os parâmetros determinados. Desta feita, a OIT prescreve que um benefício pecuniário de caráter não-contributivo deve ser destinado a todos aqueles que atingem a idade mínima designada para pleitear o benefício contributivo, mas que não tenham cumprido os demais requisitos para recebê-lo ou não o receba em montante suficiente, facultando-se a implementação de um requisito temporal de residência no país, com limite de até 5 anos,¹⁸⁹ em valor suficiente para que o idoso possa viver com dignidade (OIT, 2019 e OIT, 2021).

Nesta seara, há um relevante avanço na estrutura normativa securitária chilena desde a Reforma Previsional de 2008, que positivou os benefícios não-contributivos de PBSV e APSV, voltados para a população idosa inserida entre os 60% mais pobres da população, que se constituíram em importantes ferramentas para evitar que os idosos chilenos ingressassem e/ou permanecessem em situação de extrema pobreza (LILLO E CARVACHO, 2018).

Em julho de 2022, os destinatários de tais benefícios foram incorporados pela PGU, destinada aos idosos inseridos entre os 90% mais pobres do Chile e que tenham provimentos mensais de até 1.048.200 pesos chilenos.¹⁹⁰ O valor do benefício é inversamente proporcional à proximidade com o limite de renda, tendo como valor máximo de concessão o montante de 193.917 pesos chilenos,¹⁹¹ conferido àqueles que tenham renda mensal de até 660.366 pesos chilenos¹⁹² e que comprovem residência no Chile por mais de 20 anos após atingir a idade adulta e que lá residam em pelo menos 4 dos últimos 5 anos (CHILE, 2022).

¹⁸⁸ Conforme já abordado ao longo desta pesquisa, os professores contam com a redução etária de 5 anos para a concessão de aposentadoria, de modo que a idade mínima para homens é de 60 anos e para mulheres é de 57 anos de idade.

¹⁸⁹ Esse requisito temporal está previsto nas Convenções 37 e 38, que dispõem que o direito à pensão não contributiva pode estar condicionado à residência do requerente no território do Membro durante um período imediatamente anterior ao pedido de pensão. Este período, deve ser fixado pela legislação nacional, não poderá exceder cinco anos (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 61).

¹⁹⁰ Montante que equivalia a R\$ 6.187,52, em 1º de dezembro de 2022 (BRASIL, 2022).

¹⁹¹ Correspondente a R\$ 1.144,70, em 1º de dezembro de 2022 (BRASIL, 2022).

¹⁹² O equivalente, em 1º de dezembro de 2022, a R\$ 3.898,14 (BRASIL, 2022).

De modo semelhante, o benefício de prestação continuada ao idoso é previsto na Lei Orgânica da Assistência Social brasileira, que garante o recebimento de um salário-mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais, que comprove não possuir meios de prover a própria subsistência e nem tê-la provida por alguém de sua família, utilizando-se o critério da renda *per capita do* núcleo familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (BRASIL, 2021), que se constitui em uma dispositivo de combate à miséria entre os idosos.

Em contrapartida, ainda que pela análise da legislação em vigor de Brasil e Chile seja possível concluir que exista ao menos uma grande aproximação dos dispositivos internos com os formulados pelas Convenções e Recomendações da OIT, há que se ressaltar que os parâmetros internacionalmente fixados são eivados de pontos falhos, seja pelo excessivo uso de conceitos abertos, que não definem o que seria considerado como renda suficiente aos cidadãos idosos ou mesmo pela ausência de dispositivos que impeçam ou dificultem a possibilidade de reformas negativas, como a realizada no Brasil em 2019.

Ademais, é forçoso reconhecer que as peculiaridades existentes nos ordenamentos internos de cada país e a inexistência de um método único que possa ser aplicado com sucesso na implementação de um sistema securitário são fatores que dificultam uma cobrança incisiva de forma individualizada em cada país que apresenta dificuldades. Contudo, também não se pode desprezar que o considerável lapso temporal desde a última Convenção internacional que tratou sobre o tema de proteção de renda aos idosos por meio de benefícios securitários, materializada pela C128, de 1967. Desde então, grandes mudanças foram implementadas em todas as áreas, desde a estrutura do Estado até a consolidação da transição demográfica que se iniciava à época, sem que tenha sido elaborada uma norma securitária internacional capaz de vincular os Estados-membros e exigir o comprometimento para com a garantia de renda à população idosa.

A própria ausência de relatórios elaborados pelo Sistema de Controle Normativo da OIT sobre o tema de seguridade social enquanto se desenvolve o processo de envelhecimento da população se mostra como um indicativo de a normas internacionais podem ter se tornado obsoletas. Nesse sentido, a ausência de diretrizes objetivas e regras específicas para a formulação de políticas públicas em matéria de seguridade social pode ter consequências extremamente danosas para as futuras gerações de idosos.

O caso chileno talvez seja o maior exemplo da atualidade acerca dos prejuízos causados por um modelo securitário pautado nos interesses do mercado. No Brasil as sucessivas reformas previdenciárias e as pressões reformistas colocam constantemente em risco a estrutura criada pela Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a análise da legislação em vigor de Brasil e Chile permite concluir que, embora exista uma grande proximidade com os dispositivos formulados pelas Convenções e Recomendações da OIT no tocante à proteção de renda aos idosos, não é possível afirmar, apenas com base nesses dados, que tais normas são suficientes para prover a subsistência da população idosa e garantir-lhes uma vida digna.

Em complemento, não obstante a relevância da positivação das normas que conferem direitos e benefícios à população idosa, o mero exame da lei positivada não é suficiente para afirmar se a proteção conferida aos idosos é, de fato, suficiente para satisfazer as necessidades básicas dessa parcela da população. É necessário que, na prática, esses dispositivos funcionem e sejam acessíveis aos beneficiados, cabendo a cada Estado-membro identificar os grupos mais vulneráveis dentre os idosos e estabelecer medidas necessárias que assegurem garantias básicas de seguridade social a todos (OIT, 2019, p. 196).

Neste ínterim, o Comitê ressalta que dentre os maiores desafios a serem enfrentados pelos países, constam a maior exposição de trabalhadores rurais, informais e de mulheres idosas à falta de cobertura securitária (OIT, 2021, p. 49) o que, conseqüentemente, leva ao aumento do risco de pobreza, associada à falta dispositivos normativos internos, que visem a evitar a discriminação de gênero nas relações de trabalho, acarretando em maior número de mulheres que não laboram ou o fazem em situação de subemprego, informalidade ou mesmo da falta de políticas públicas que englobem as parcelas da população que não exercem atividade laboral formal urbana, de modo que o cumprimento dos requisitos para a concessão de benefícios previdenciários – em geral, contributivos – se torna ainda mais desafiador, sendo de fundamental importância o estabelecimento de pensões não-contributivas que, efetivamente, forneçam a garantia mínima de segurança de renda na velhice para idosos nessas circunstâncias (OIT, 2019, p. 199).

A solução indicada para os desafios inerentes à extensão da cobertura previdenciária consiste na capacidade de coordenar os diferentes componentes do Piso de Proteção Social e das instituições que permeiam o sistema securitário para desenvolver políticas sociais que tenham um impacto significativo (SCHWARZER *ET AL*, 2014),¹⁹³ de modo que a introdução de pensões não-contributivas tem grande relevância no combate à pobreza entre os idosos, mas não substitui a necessidade da extensão e reforço dos regimes contributivos relacionados com

¹⁹³ Esse processo se contrapõe à fragmentação da abordagem na esfera de proteção social, haja vista que demanda o alinhamento de atores e recursos com fins de alcançar um objetivo comum, que se torna inatingível quando o sistema é composto por elementos que funcionam de forma independente e sem conexão entre si (SCHWARZER *ET AL*, 2014).

o emprego, que continuam a ser cruciais para garantir níveis adequados de prestações (OIT, 2021, p. 183).

Especialmente em relação às mulheres, é possível verificar, na prática, uma grande diferença entre o montante conferido a título de benefícios previdenciários em relação aos homens (OIT, 2019, p. 211), de modo que as pensões contributivas são, muitas vezes, insuficientes, pois a fórmula de cálculo não leva em conta fatores de desigualdade que perduram ao longo de toda a relação laboral.

Por conseguinte, mostra-se necessário aprofundar a análise de dados acerca da concessão de benefícios securitários contributivos e não-contributivos voltados aos idosos, com fins de averiguar se os benefícios positivos e as estratégias utilizadas por Brasil e Chile são suficientes para que essa parcela da população possa prover suas necessidades básicas.

4.3.1 Considerações acerca dos sistemas securitários brasileiro e chileno a partir da análise de dados dos reais valores auferidos pelos idosos por meio dos benefícios de seguridade social e das estratégias de incorporação da população economicamente ativa à esfera protetiva

O objetivo fundamental dos sistemas de proteção social é agrupar riscos e proteger seus integrantes das possíveis contingências sociais ao longo do ciclo de vida. O modelo chileno de capitalização individual, no entanto, subverteu a lógica de funcionamento do sistema protetivo, na medida em que houve a transferência da responsabilidade da administração em lidar com celeumas demográficos, financeiros e econômicos ao próprio segurado, que assume os riscos de investimento,¹⁹⁴ longevidade e inflação. Em consequência, os segurados chilenos estão inseridos em um contexto de grande volatilidade em relação a crises econômicas,¹⁹⁵ que afeta também as próprias relações de emprego, gerando maior instabilidade e menores valores contributivos vertidos às contas individuais (ORTÍZ ET AL, 2019, p. 22).

Esse processo, somado à deterioração do diálogo social na tomada de decisões,¹⁹⁶ ensejou o aumento da desconfiança da população chilena quanto à eficiência do sistema de capitalização individual, sobretudo em relação ao montante dos futuros benefícios

¹⁹⁴ No sistema de capitalização individual chileno, o saldo acumulado pelo segurado é resultante das contribuições vertidas e dos rendimentos que tal montante gera a partir dos investimentos realizados pela AFP escolhida (ORTÍZ ET AL, 2019, p. 22).

¹⁹⁵ Ao longo da crise de 2008, as AFPs tiveram grandes prejuízos e relataram a perda de mais de 60% de todos os benefícios acumulados desde 1982 (ORTÍZ ET AL, 2019, p. 22).

¹⁹⁶ A C102 ressalta a fundamentalidade do diálogo social e representatividade dos interessados para a implementação de reformas e estratégias voltadas à seguridade social, na medida em que possibilita transparência e entendimento necessários ao adequado funcionamento do sistema protetivo (OIT, 1952).

contributivos, uma vez que as projeções a partir da década de 1990 apontavam que o financiamento unipartido¹⁹⁷ por parte do trabalhador¹⁹⁸ não seria capaz de resultar em benefícios conforme o prometido durante a implementação da reforma estrutural de 1981 (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 65).

Tais fatores, conjugados, resultaram em um problema estrutural no sistema de capitalização individual, constituído nos elevados índices de evasão ao sistema,¹⁹⁹ potencializados, ainda, pela indefinição da futura taxa de reposição.²⁰⁰ Dessa forma, um trabalhador chileno que se torna segurado junto a uma AFP não sabe, antecipadamente, quanto será o valor de seu benefício de aposentadoria (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 62-63).

Durante as décadas de vigência do atual sistema previdenciário chileno, as projeções acerca de sua insuficiência foram se mostrando verdadeiras, de modo que desde 2008, com a Reforma Previsional, que reinseriu o pilar solidário e positivou um benefício para aqueles que recebiam aposentadoria em valor insuficiente – o APSV – é possível constatar que, na prática, o Chile não atingiu os padrões de valores de benefícios recomendados pela OIT (MESA, 2019, p. 181).

Até 2020, cerca de 980 mil aposentadorias foram concedidas pelos sistemas das AFPs, sendo que, a partir de 2010, a primeira geração que contribuiu inteiramente sob a lógica do sistema de capitalização individual passou a ser contemplada com o respectivo benefício (GÁLVEZ E KREMERMAN, 2021, p. 05).

Os resultados levantados pelas *Fundación Sol* são conclusivos em evidenciar o desastre desse sistema em relação aos beneficiários e sua ineficiência em conferir a real proteção de renda aos cidadãos idosos.

Dentre o total de aposentados até dezembro de 2020, quase 80% dos segurados receberam benefícios em valores inferiores ao salário-mínimo vigente à época, de 326.500 pesos chilenos,²⁰¹ sendo que, do total, 50% obtiveram o benefício em valor inferior a 154.000

¹⁹⁷ Desde a reforma estrutural de 1981, os trabalhadores chilenos são obrigados a contribuir no percentual mínimo de 10% de sua remuneração (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 65). A contribuição em patamar acima desse valor, contudo, tem o elevado potencial prejudicial de comprometer os rendimentos de trabalhadores que auferem salários médios e baixos.

¹⁹⁸ Outra consideração relevante a ser feita é referente ao fato de que o artigo 71, parágrafo segundo da C102, estabelece que o total das contribuições previdenciárias vertidas pelos segurados, não poderá exceder a 50% do total dos recursos destinados à sua proteção (OIT, 1952), de modo que a contribuição exclusiva do trabalhador é uma afronta direta ao limite fixado em âmbito internacional.

¹⁹⁹ Em 2017, cerca de 50% dos filiados das AFPs não vertiam contribuições regulares, sendo que, do total de trabalhadores independentes, 77% não contribuíam para nenhuma AFP (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 71).

²⁰⁰ Outra discrepância acerca do modelo chileno em relação ao que dispõe a OIT, nos artigos 65 e 67 da C102 e artigos 26 a 29 da C128, que estabelece a necessidade de benefícios determinados (OIT, 1952 e OIT, 1967).

²⁰¹ Correspondente a R\$ 1.927,33, na cotação de 1º de dezembro de 2022 (BRASIL, 2022)

pesos chilenos.²⁰²²⁰³ Dentre aqueles que contribuíram entre 30 e 35 anos, em torno de 50% também receberam benefícios de aposentadoria em valor inferior ao salário-mínimo chileno. Entre as mulheres aposentadas, a situação era ainda mais crítica, pois o valor do benefício médio correspondeu a 141.000 pesos chilenos,²⁰⁴ - ou R\$ 832,32 – e a 295.000 pesos chilenos - ou R\$ 1.741,38 (BRASIL, 2022) - para aquelas que contribuíram entre 30 e 35 anos e que também fazem *jus* ao benefício de APSV (GÁLVEZ E KREMERMAN, 2021, p. 05).

Em outras palavras, tais dados confirmam que pouco mais metade dos aposentados chilenos até 2020 auferiam valores mensais em montante abaixo da linha da pobreza (GÁLVEZ E KREMERMAN, 2021, p. 08) e que apenas 20% deles foi contemplado com valores superiores ao salário-mínimo. Há que se ressaltar que tais dados correspondem apenas àqueles que cumpriram com a carência mínima contributiva, de modo que não engloba os quase 600 mil idosos contemplados com o benefício de PBSV, que recebiam valores ainda menores.

A crítica realidade dos idosos chilenos, contudo, era ainda pior para aqueles que foram contemplados com o benefício de aposentadoria no ano de 2020, o correspondente a 102.393 segurados. Desse total, à metade foi conferida renda igual ou inferior a 75.583 pesos chilenos – cerca de R\$ 445,00 (BRASIL, 2022). Em relação àqueles que contribuíram por mais de 30 anos, 50% obtiveram um benefício inferior a 287.506 pesos chilenos – R\$ 1.697,14 (BRASIL, 2022), ou seja, em patamar inferior ao salário-mínimo. Em relação às mulheres, 54.166 foram contempladas com a aposentadoria, sendo que pouco mais de 27 mil delas receberam o benefício em valor inferior a 36.000 pesos chilenos – R\$ 212,50 (BRASIL, 2022) – Apenas 8,3%, do total de mulheres, contribuíram entre 30 e 35 anos e a maior parte delas não obtiveram rendimentos de aposentadoria em valor superior ao salário-mínimo (GÁLVEZ E KREMERMAN, 2021, p. 16-17).

Compilando-se tais dados, a taxa média de reposição no Chile foi de 34%, o que significa que metade dos aposentados chilenos recebe aposentadoria em valor inferior a um terço da média de seus salários contributivos. Quando se inclui nesse cálculo a APSV, o valor da taxa média de reposição é majorado para 45% (MESA, 2019, p. 184), em patamar muito inferior aos 55% indicados como mínimo necessário pela OIT.

As projeções dos montantes pagos a título de aposentadoria para o futuro próximo são ainda mais atemorizantes, na medida em que durante os anos entre 2025 e 2035, estima-se que

²⁰² Equivalente a R\$ 909,62, na cotação de 1º de dezembro de 2022 (BRASIL, 2022).

²⁰³ Incluindo-se o benefício do APSV, o valor médio da benesse é majorado para 215.000 pesos chilenos (GÁLVEZ, R. KREMERMAN, M., 2021, p. 05).

²⁰⁴ Incluindo-se o benefício do APSV, tal montante aumenta para 160.000 pesos chilenos (GÁLVEZ, R. KREMERMAN, M., 2021, p. 06)

a média das taxas de reposição será de 15,3%, menos da metade da taxa de reposição efetiva atualmente (MESA, 2019, p. 185).

Dessa forma, uma grande objeção em face ao modelo chileno reside no fato de que as verbas essenciais que deveriam ser direcionadas para o sustento da população idosa estão condicionadas às flutuações e volatilidades do mercado financeiro privado, permitindo-se que os benefícios sejam pagos em qualquer montante (PORTELLA E CALIL, 2021, p. 32), ainda que insuficiente para que os beneficiários consigam prover a própria subsistência e sem vinculação alguma com o salário-mínimo.

Na tentativa de mitigar os nefastos efeitos do modelo de capitalização individual, a implementação da *Pensión Garantizada Universal* a partir de 1º de agosto de 2022 se constitui em uma importante garantia de renda à população idosa, uma vez que aqueles que têm renda igual ou inferior a 660.366 pesos chilenos - R\$ 3.896,19 (BRASIL, 2022) – são agraciados com o benefício no valor de 193.917 – R\$ 1.144,69 (BRASIL, 2022) – montante ainda muito inferior ao salário-mínimo chileno de 2022, equivalente a 350.000 pesos chilenos ou R\$ 2066,05 (BRASIL, 2022), mas superior a uma parcela considerável dos proventos de aposentadoria auferidos pelos idosos.

Esses dados justificam a grande insatisfação da população chilena com o sistema previdenciário e, ainda que a nova rodada reformista tenha sido realizada recentemente, com a implementação da PGU, para enfrentar efetivamente a insuficiência das pensões concedidas, o Chile deve priorizar novas modificações em seu modelo previdenciário, sob risco de impor às futuras gerações de idosos a total dependência em relação aos benefícios assistenciais concedidos pelo Estado, esvaziando, assim a lógica das contribuições previdenciárias, que servem majoritariamente como capital para enriquecimento das empresas administradoras e seus acionistas, com retornos ínfimos para os segurados, que vertem contribuições durante décadas, sem a esperada contrapartida quando chegam à idade avançada.

A necessidade de modificações não passa despercebida pela OIT que, por meio do CЕССR, já recomendou o alargamento da base de financiamento, que não pode ser de responsabilidade exclusiva dos segurados, e maior responsabilidade do Estado na administração e fiscalização de todas as instituições que possuem fundos destinados aos idosos (GELERSTEIN E COX, 2020, p. 64).

O próprio modelo de capitalização individual é alvo de críticas pelo CЕССR, na medida em que as contas individuais não se mostraram eficientes na observância dos princípios normativos fundamentais e na garantia de benefícios vitalícios em patamar suficiente para a provisão das necessidades básicas da população idosa, de modo que tal sistema deve ser

complementado por um pilar solidário, que garanta a suficiência dos benefícios a seus destinatários (OIT, 2021, p. 183).

Outro apontamento realizado pelo CESCER, cuja análise se mostra fundamental para a presente pesquisa, refere-se ao princípio do não-retrocesso, sobretudo quando os Estados-Membros realizam reformas legislativas²⁰⁵ que restringem o acesso aos benefícios universais sob a premissa de redução de despesas e incorporação de medidas de austeridade, haja vista que tais inovações legislativas têm efeitos extremamente prejudiciais nas camadas mais vulneráveis da população, e ressalta, mais uma vez, a necessidade do diálogo social no contexto reformista (OIT, 2019, p. 234).

Nesta senda, os dados coletados pelo Monitor de Proteção Social da OIT apontaram que entre 2010 e 2020, dentre os Estados-Membros, foram anunciadas 291 medidas reformistas no âmbito do sistema securitário, majoritariamente, sob alegação de racionalizar as despesas e realizar ajustes fiscais para a promover a sustentabilidade do sistema. Em consequência, os benefícios pecuniários foram reduzidos em 57 das reformas implementadas, ao passo que em 39 delas, houve a supressão de benefícios, modificação da forma de cálculos e eliminação/redução de subsídios. Em 18 das medidas reformistas, também foi observada a modificação do método de indexação e o aumento da contribuição previdenciária (OIT, 2021, p. 182).

A reforma previdenciária implementada no Brasil em 2019, conforme abordado ao longo desta pesquisa, configurou-se em uma manifesta violação ao princípio de vedação ao retrocesso, haja vista que resultou em alterações significativas em todas essas áreas, culminando no enrijecimento dos critérios para a concessão de aposentadoria e na diminuição dos valores pagos aos segurados,²⁰⁶ que se acentuará conforme decorre o prazo estabelecido para das regras transitórias. É premente ressaltar que os termos propostos na redação final da PEC nº 03/2019 propunham alterações ainda mais radicais, como o estabelecimento da carência contributiva para a aposentadoria dos trabalhadores rurais e a desvinculação do benefício de prestação

²⁰⁵ Uma vez que as reformas são formuladas no contexto de ajustes fiscais e contam com amplo apoio das instituições financeiras internacionais, o Comitê propõe o alcance da proteção universal por diversos meios e roga pela não reversão dos Pisos de Proteção Social já implementados (OIT, 2019).

²⁰⁶ A fórmula de cálculo do valor da renda mensal inicial para a concessão do benefício de aposentadoria por idade antes da reforma consistia na garantia de 70% do salário-de-benefício, considerando-se as 80% maiores contribuições do segurado, ao qual era acrescido 1% para cada grupo de 12 contribuições, não podendo ultrapassar 100% do salário-de-benefício. As condições para habilitação eram de 60 anos de idade, se do sexo feminino, e 65 anos, se do masculino, reduzida em cinco anos para os trabalhadores rurais (BRASIL, 2019, p. 07). Após a reforma, utilizam-se todas as contribuições vertidas pelo segurado para realizar o cálculo da renda mensal inicial, cujo piso foi diminuído para 60 do salário-de-benefício, crescendo-se 2% para cada ano de contribuição que supere a carência (ANFIP, 2022, 133).

continuada ao idoso em relação ao valor do salário-mínimo, dentre outras medidas com enorme potencial danoso para a população idosa brasileira.

O CESCER expressou sua posição contrária em relação a reformas legislativas que se utilizaram de tais parâmetros, reforçando a visão da OIT de que eventuais modificações nos sistemas securitários devem levar em consideração os critérios qualitativos e quantitativos estabelecidos e observar os princípios normativos fundamentais²⁰⁷ que preservem a sustentabilidade financeira ao mesmo tempo em que garantam a proteção efetiva de todos os cidadãos idosos (OIT, 2021, p. 183).

Essas recentes reformas positivadas, como no caso brasileiro, têm o grande potencial de comprometer a adequação dos benefícios previdenciários, e assim, aumentar o número de idosos dependentes de benefícios assistenciais, configurando-se, ainda, a possibilidade do descumprimento do regramento mínimo dos benefícios pecuniários de seguridade social, estabelecidos nas Convenções e Recomendações da OIT (OIT, 2021, p. 184). Especialmente no contexto brasileiro, tais medidas vão de encontro, não só aos dispositivos constitucionais, que garantem a seguridade social como direito social e conferem especial proteção à velhice, mas também se mostram contraditórias em relação aos avanços no sistema securitário, que, ao longo das primeiras décadas do século XXI, possibilitaram a ampliação da cobertura de segurados,²⁰⁸ diminuição das desigualdades sociais e constituíram-se em importantes ferramentas no combate à pobreza e à extrema pobreza entre a população idosa.

Em consonância com as diretrizes propostas pela OIT, as estratégias de incorporação da população rural ao sistema securitário representaram um grande progresso visando a universalização de acesso aos benefícios pecuniários de seguridade social entre os idosos, de modo que a aposentadoria do trabalhador rural é uma das principais fontes de renda para famílias que vivem no campo (FRANÇA, 2019, p. 31).²⁰⁹

O aumento da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais não é explicado apenas com base caráter semicontributivo do benefício de aposentadoria que lhes é destinado, pois

²⁰⁷ O rol exemplificativo de tais princípios integra: fornecer benefícios adequados e previsíveis até a morte dos beneficiários e como direitos legais; gestão e administração financeira transparentes, responsáveis e sólidas, nomeadamente através da participação dos parceiros sociais/representantes dos segurados na gestão dos fundos de pensões; financiamento coletivo e solidário; e revisão periódica dos níveis de benefícios para evitar a erosão do poder de compra (OIT, 2021, p. 183).

²⁰⁸ No Brasil, no ano de 2016, cerca de 72% do total da população em idade ativa era segurada junto à previdência social (BRASIL, 2018).

²⁰⁹ No ano de 2017, dos 9,52 milhões de aposentadorias rurais, 98,45 foram no valor de um salário-mínimo, utilizando-se, ao menos parcialmente, da prerrogativa de desnecessidade de contribuição para sua concessão. Além disso, em torno de 32% da renda *per capita* familiar na zona rural provém do auferimento desse benefício previdenciário, que possui relevante função não só para o provimento das necessidades do beneficiário, mas também se mostra uma ferramenta importante na economia dessas regiões, especialmente em locais com poucos habitantes (FRANÇA, 2019, p. 31-32)

contou com uma ampla gama de programas e políticas sociais que fomentaram o crescimento econômico e a inclusão, especialmente por meio do aumento real do salário-mínimo,²¹⁰ o que também foi observado em relação aos trabalhadores informais e pequenos e médios empresários (OIT, 2011, p. 15) e, claro, com o benefício assistencial de prestação continuada voltado ao idoso, que produzem impactos significativos no combate a pobreza da população brasileira, especialmente na parcela da população em idade avançada.

Estima-se que, no Brasil, em 2020, havia cerca de 38 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, sendo que, 18,5% dessa parcela da população informou exercer atividade laboral e 75% afirmaram que contribuíam com 50% ou mais da renda do domicílio (DIEESE, 2020), o que, por si só, já indica como os benefícios securitários substitutivos de renda são fundamentais para que os idosos possam prover a própria subsistência, haja vista que, desde o ano de 2016, houve estabilização da cobertura securitária da população idosa, que corresponde a 84,6% do total de pessoas nessa faixa etária (BRASIL, 2018).

Em relação ao pagamento de benefícios securitários substitutivos de renda à população idosa, a garantia do piso equivalente ao salário-mínimo, mais uma vez evidencia que tal diretriz constitucional é essencial para atingir o parâmetro de renda digna estabelecida pela OIT. Nesse sentido, a média da renda mensal inicial do benefício de aposentadoria por idade, entre os anos de 2014 a 2018, foi R\$ 1.375,00 (ANFIP, 2022, p. 133).²¹¹ A partir de 2019, após a promulgação da EC nº 106, há uma tendência de redução real das médias nos valores concedidos.²¹²

No ano da reforma, a média dos valores conferidos a título de aposentadoria programada foi de R\$ 1.424,00, passando para R\$ 1.430,00 em 2020 e R\$ 1.440,00 no ano seguinte, de modo que houve um ínfimo acréscimo formal de 1,1% entre 2019 e 2021 (ANFIP, 2022, p. 133)²¹³, em manifesta violação ao dispositivo constitucional que garante o reajuste, em caráter permanente, do valor real do benefício previdenciário (BRASIL, 1998).²¹⁴

A redução do valor das atuais e futuras aposentadorias é uma consequência da reforma previdenciária de 2019, que considera a integralidade do período contributivo para formular a

²¹⁰ Não obstante a importância da política social, sem o crescimento e a geração recorde de empregos formais o aumento real do salário-mínimo teria menos efeitos distributivos (FRANÇA, 2019, p. 35).

²¹¹ Durante esse período, o valor do salário-mínimo variou entre R\$ 724,00 e R\$ 954,00 (DIEESE, 2020).

²¹² A tendência é a mesma para todas as modalidades de aposentadoria previdenciárias, que, no período de 2014 a 2018 foram concedidas no valor médio de R\$ 1.901,00. Em 2019, o montante foi de R\$ 1.909,00 e, a partir da reforma constitucional, passou a decair, sobretudo pelas regras de transição impostas à aposentadoria por tempo de contribuição, correspondendo a R\$ 1.844,00 em 2020 e R\$ 1.668,00 em 2021. A diferença percentual dos valores médios do total de aposentadorias previdenciárias entre 2019 e 2021 é de 12,6% negativos (ANFIP, 2022, p. 133).

²¹³ O salário-mínimo nos anos de 2019, 2020 e 2021 correspondeu, respectivamente, ao montante de R\$ 998,00, R\$ 1.039,00 e R\$ 1.100,00 (BRASIL, 2022).

²¹⁴ Artigo 201, §4º: É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (BRASIL, 1998).

renda mensal inicial, que é garantida em apenas 60% do salário-de-benefício do segurado que contribui pelo período mínimo de carência.

Outro efeito prejudicial oriundo da EC nº 106/2019 foi a potencialização da histórica diferença em desfavor das mulheres em relação aos valores do benefício de aposentadoria por idade concedido em comparação com os homens. No período entre os anos de 2014 e 2018, em média, a aposentadoria por idade das mulheres correspondia a 87,1% do montante pago aos homens. A partir de 2019, na concessão da aposentadoria programada, essa diferença aumentou para o percentual de 85,2% e, em 2021, atingiu o patamar de 72,1%, representando uma flagrante ampliação das precárias relações de gênero existentes no mercado de trabalho (ANFIP, 2022, p. 134) e que, conseqüentemente, afetam a área previdenciária.

Esses problemas tendem a se agravar conforme a perpetuação das medidas reformistas. Nos meses de janeiro a março de 2022, no Brasil foram concedidas 71.922 aposentadorias programadas,²¹⁵ com valor médio de benefício correspondente a R\$ 1.476,82 – aos trabalhadores urbanos, o valor médio foi de R\$ 1.729,61 e aos trabalhadores rurais, foi de R\$ 1.219,43. Entre os homens, o benefício foi, em regra, concedido no valor de R\$ 2.007,91, ao passo que entre as mulheres, o valor médio foi de R\$ 1.442,66 (BRASIL, 2022).²¹⁶

É interessante notar, ainda, que, não obstante as alegações amplamente propaladas durante os debates acerca da reforma previdenciária, que defenderam a necessidade de ajustes no sistema, com fins de reduzir as desigualdades sociais e evitar que os trabalhadores com rendimentos mais vultosos se aposentem com maior antecedência em face dos trabalhadores pobres (BRASIL, 2019), nota-se que, na verdade, quanto mais velhos os homens e mulheres contemplados com o benefício de aposentadoria programada, menor é a média do valor auferido.

O valor médio da benesse concedida aos homens entre 61 e 65 anos, foi de R\$ 1.872,18. Àqueles que pleitearam o benefício entre os 66 e 70 anos, a renda média foi de R\$ 1.866,24, enquanto aos maiores de 70 anos de idade foi de R\$ 1.759,78. Em relação às mulheres entre 61 e 65 anos, a média da renda mensal inicial foi de R\$ 1.444,61. Entre aquelas com 66 a 70 anos,

²¹⁵ Estima-se que, neste período, também tenham sido concedidos cerca de 20 mil benefícios de prestação continuada aos idosos, no valor de R\$ 1.212,00 (BRASIL, 2022).

²¹⁶ Como já ressaltado, tal celeuma não foi uma problemática introduzida pela reforma previdenciária brasileira de 2019, mas potencializou um problema histórico. Nesse sentido, considerando a aposentadoria por tempo de contribuição, também houve disparidade nos rendimentos médios auferidos por homens e mulheres, sendo, respectivamente, nos valores de R\$ 2.838,47 e R\$ 2.190,61 (BRASIL, 2022).

o valor diminuiu para R\$ 1.355,17 e entre as idosos com mais de 70 anos, o valor caiu para R\$ 1.351,17 (BRASIL, 2022).²¹⁷

O falso silogismo que levou à reforma previdenciária brasileira fica, mais uma vez, evidenciado, na medida em que as regras atualmente previstas não favorecem os trabalhadores de menor renda e com maior instabilidade nas relações de trabalho, pelo contrário, os atuais dispositivos previstos na legislação brasileira configuram um óbice que, quiçá, poderá ser intransponível a médio e longo prazo para os setores da população que se mostram mais vulneráveis às situações de contingência social, gerando uma relação de extrema dependência dos idosos para com os benefícios assistenciais, tal como ocorre atualmente no Chile, em uma lógica que é mais onerosa ao Estado e extremamente prejudicial ao segurado idoso. Dessa forma, é mister a revisão dos dispositivos inseridos pela reforma da previdência social de 2019 para devolver aos segurados o direito real à aposentadoria (ANFIP, 2022, p. 134).

Apesar das recentes medidas adotadas na legislação brasileira, o impacto da concessão dos benefícios substitutivos de renda na redução e prevenção da pobreza entre os idosos é significativo, uma vez que, a partir dos 55 anos, há uma significativa expansão da diferença do percentual de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza quando se comparam os rendimentos auferidos com e sem a cobertura securitária. Em relação a população com 72 anos, o percentual abaixo da linha da pobreza é de 5,2%, considerando-se as transferências da seguridade social, ao passo que, desconsiderando-as, o resultado seria de 68,8% dos idosos em situação de pobreza (BRASIL, 2018, p. 12).

Esses dados evidenciam uma correlação direta entre o processo de envelhecimento e o aumento da necessidade de proteção social na velhice, o que requer a estruturação de um sistema eficiente, integrado às necessidades da população que usufrui dos benefícios securitários, que pode ser alcançado por meio da introdução e consolidação de sistemas baseados em multipilares, que combinem pilares contributivos e não-contributivos (OIT, 2021, p. 185), com fins de garantir estruturas securitárias que garantam à população idosa a capacidade de prover a própria subsistência e ao mesmo tempo sejam equilibradas para alcançar um sistema autossuficiente.

A adoção de medidas radicais, por meio de reformas estruturais ou paramétricas que desvirtuam os preceitos básicos de seguridade social se mostraram altamente problemáticas e

²¹⁷ Também é interessante notar a inversão dessa tendência quando se compara com a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, de modo que, quanto mais velho o segurado, maior tende a ser o valor do benefício, que aos homens e mulheres entre 61 e 65 anos, correspondeu à média, respectivamente, de R\$ 2.926,52 e R\$ 2.647,77. Àqueles e àquelas entre 66 e 70 anos, foi de R\$ 3.850,95 e R\$ 3.395,41. Finalmente, aos homens maiores de 70 anos de idade, foi de R\$ 5.698,24, enquanto às mulheres foi de R\$ 4.622,72 (BRASIL, 2022).

ineficientes. O modelo privatista chileno evidenciou que os recursos previdenciários vertidos em contas individuais e administrados pelos interesses do capital financeiro privado ficam sob o premente risco de serem utilizados para lucro no mercado especulativo, em detrimento do pagamento de benefícios que garantam a subsistência do contribuinte, atestando a incapacidade do sistema privado ser o principal ator da estrutura previdenciária, de modo que a solução encontrada para mitigar tais efeitos foi a reinserção de um pilar solidário na estrutura securitária. Na mesma seara, as recentes modificações legislativas implementadas pelo Brasil, embora não tão drásticas quanto às aplicadas no país andino, tiveram elevado potencial danoso, afastando a população da esfera protetiva da previdência social e priorizando a diminuição dos valores pagos a título de benefícios para atender aos interesses fiscais, em um esforço contumaz de desmonte do sistema público de previdência e, conseqüentemente, dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição de 1988 (PORTELLA E CALIL, 2021, p. 34-36).

Os ajustes na estrutura do sistema protetivo devem ser voltados para a garantia de acesso universal da população aos serviços e benefícios de segurança social, sendo necessário o fortalecimento do viés solidário do sistema (PORTELLA E CALIL, 2021, p. 37), conferindo maior segurança de que haverá o tratamento adequado às contingências sociais, especialmente para a idade avançada (OIT, 2021, p. 185).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de envelhecimento da população é uma conquista da humanidade que extrapola o mero aspecto demográfico, implicando em modificações nas dimensões culturais, psicossociais e econômicas da sociedade. Brasil e Chile enfrentam transformações sociais muito semelhantes, ainda que exista grande diferença nos números absolutos das respectivas populações e do contexto interno nos quais essas mudanças se implementam. Dessa forma, o aumento da expectativa de vida e do número absoluto de cidadãos idosos requer adaptações que permitam a inclusão e a proteção social dessa parcela da população.

Os benefícios de seguridade social se constituem em importantes ferramentas para garantir a efetiva proteção de renda à crescente população idosa, que pode ocorrer pela concessão de benefício contributivos ou não-contributivos, desde que atinjam a finalidade de que os beneficiários em idade avançada possam prover as próprias necessidades e viver com dignidade.

É justamente esse um dos principais desafios a serem enfrentados por Brasil e Chile nas próximas décadas, ou seja, assegurar melhores e mais eficientes estruturas normativas e sistemas protetivos à crescente população idosa, almejando-se um cenário de evolução protetiva, conforme um dos objetivos precípuos da década do envelhecimento saudável. Cabe ao Estado formular estratégias de ampliação e fortalecimento dos pisos nacionais de proteção social, com fins de que, quando os cidadãos idosos cheguem nesta etapa da vida, seja-lhes garantida a proteção de renda por meio de benefícios securitários.

A análise da estrutura de seguridade social implementada nos ordenamentos jurídicos de Chile e Brasil permitiu aferir o pioneirismo de ambos na região, ao implementar um sistema securitário. Os respectivos contextos internos, a partir da década de 1980, foram essenciais para determinar a tomada de decisões, na medida em que o golpe militar liderado por Augusto Pinochet foi materializado ao mesmo tempo em que o regime ditatorial no Brasil vivia seus últimos momentos.

Em consequência, antes mesmo da elaboração da nova constituinte – que tratou da seguridade social de forma genérica – o Chile implementou uma reforma estrutural, substituindo, pela primeira na história, o regime de repartição simples pelo de capitalização individual, sem considerar os interesses da população envolvida e sem diálogo social, priorizando o setor privado em detrimento da população e relegando ao Estado um papel de mero expectador na proposição de benefícios securitários. Conforme a consolidação do sistema,

as falhas estruturais foram evidenciadas e, após o fim do regime ditatorial, a insatisfação popular exsurtiu.

O desastre do modelo de capitalização individual em sua forma pura, tal como defendido por Milton Friedmann pelos *Chicago Boys*, foi reconhecido pelo Banco Mundial, que passou a defender o modelo denominado multipilares ao longo das republicações da obra “Envelhecimento sem crise” e também pela OIT, que não recomenda a implementação de tais reformas.

No Chile, contudo, apesar dos fortes movimentos em sentido contrário ao modelo privado, que ensejaram a Reforma Previsional de 2008 e as reformas subsequentes, que visaram fortalecer o pilar primário, reinserir a lógica solidária e a evoluir os benefícios de garantia de renda e complementação de renda – atualmente unificados por meio da PGU – o núcleo do sistema, a capitalização em contas individualizadas, se mantém, causando danos sociais de difícil reparação, ao mesmo tempo em que privilegia o mercado financeiro.

Quando se faz a análise da estrutura securitária chilena e dos benefícios substitutivos de renda conferidos aos idosos, em relação aos dispositivos mínimos previstos pela OIT em suas Convenções e Recomendações sobre seguridade social, é possível atestar, conclusivamente, que o modelo de capitalização individual adotado foi desastroso, com ampla inobservância do Piso Mínimo de Proteção Social e com projeções que indicam a situação de retrocesso ao final da década do envelhecimento saudável.

No Brasil, a elaboração da Carta Constituinte após o final da ditadura militar, ensejou na promulgação da denominada Constituição Cidadã, que inovou ao conferir o *status* de direito social à seguridade social, constituída pelo tripé, saúde, assistência social e previdência social, conferindo-lhe capítulo próprio e propondo diretrizes e princípios para consecução de seus fins. A previdência social foi estruturada no modelo de repartição simples, baseada na solidariedade e na ampla base de financiamento e conferindo expressa proteção de renda na velhice.

Os dispositivos constitucionais, no entanto, não foram capazes de conter totalmente o ímpeto dos ideais neoliberais, na medida em que o país conviveu com um cenário de constantes reformas legislativas que, sob a alegação de ajustes fiscais, retirava direitos securitários, enrijecia os critérios e alterava o cálculo para a concessão de benefícios. Um dos principais impactos ocorreu na Lei Orgânica da Assistência Social, que foi elaborada de modo extremamente focalizado, afastando-se dos preceitos constitucionais, sobretudo em relação ao critério objetivo de miserabilidade para recebimento do benefício de prestação continuada ao idoso.

Na mesma seara, a estrutura da previdência social foi alvo de reforma ainda na década de 1990, quando houve a proposição de implementação de uma reforma estrutural, tal qual a realizada no país andino, o que foi rejeitado pelo Congresso Nacional, mas não impediu a implementação de reformas paramétricas nos anos subsequentes. Após um período de relativa estabilidade dos direitos securitários e de políticas voltadas à expansão da cobertura, no ano de 2019, a polêmica PEC nº 06 foi apresentada, sob liderança do Ministro da Economia à época, Paulo Guedes, que levantou novamente a proposta de fim do sistema de repartição simples e implementação de um modelo de capitalização individual, além da adoção de outras medidas radicais, sob alegação de *déficit* insuperável e inviabilidade orçamentária no pagamento de benefícios.

Neste ponto, há que se destacar a incoerência e extemporaneidade da proposição de uma reforma estrutural nos mesmos moldes implementados no Chile, sobretudo pelo fato de que, concomitantemente aos estudos que levaram a proposição da PEC nº 06/2019, o país andino já sofria com os nefastos efeitos oriundos do sistema de capitalização individual após pouco mais de quarenta anos de sua inauguração.

Em contrapartida, enquanto as reformas legislativas em diferentes períodos tentam flexibilizar os dispositivos que permeiam o direito à seguridade social, as Cortes Constitucionais brasileira e chilena exercem uma importante função, que pode ser facilitada ou dificultada a partir da forma como os dispositivos constitucionais regem a matéria, mas ainda assim consonantes, na medida em que asseveram o *status* de direito fundamental ao direito securitário, reforçando, assim, sua natureza jurídica de direito personalíssimo. Ainda que os modelos de repartição simples e de capitalização individual sejam fundamentados em estruturas distintas, o caráter de indisponibilidade do direito à seguridade social deve ser assegurado, como uma garantia que vai além do próprio indivíduo, com fins de proteger a coletividade.

Desta feita, embora os dispositivos constitucionais que protegem o direito à seguridade social sirvam como uma espécie de garantia adicional, ainda assim tais preceitos não estão imunes a ataques que visam subjugar os direitos securitários assegurados à população idosa, tal como ocorreu com a Emenda Constitucional nº 103/2019, ainda que tenha sido apenas parcialmente aprovada, sem a discussão de algumas das mais radicais e absurdas proposições formuladas pelo ex-Ministro da Economia, o fato é que a nova reforma constitucional e a consequente alteração das legislações infraconstitucionais significaram um grande retrocesso no sistema de proteção social brasileiro, sobretudo no que tange os benefícios pecuniários substitutivos de renda destinados à população idosa.

Neste ínterim, embora formalmente a legislação brasileira esteja em consonância com os dispositivos mínimos de proteção de renda na velhice exarados pela OIT nas Convenções e Recomendações que versam sobre a seguridade social. Na prática, ocorre um afastamento em relação ao cumprimento dos Pisos de Proteção Social, tanto em sua abordagem horizontal, quanto na vertical, na medida em que os valores dos benefícios conferidos aos idosos são diminuídos e os critérios para sua concessão são enrijecidos, em um movimento contrário às políticas de inclusão difundidas ao longo das primeiras duas décadas do século XXI. Ademais, as atuais normas internacionais se mostram insuficientes para coibir a prática de reformas negativas, seja pelo excesso de conceitos abertos ou pela ausência de dispositivos com regulamentações específicas.

Não seria o caso de apontar a inércia dos organismos internacionais, haja vista que a OIT, por meio do CDESCR, tem posicionamento expresso no sentido de que as reformas legislativas que visam o aumento da idade para concessão de benefícios e a alteração da forma de cálculo dos valores a serem auferidos pelos beneficiários devem levar em consideração critérios qualitativos e quantitativos estabelecidos, bem como os princípios normativos fundamentais, que preservem a sustentabilidade financeira, ao mesmo tempo em que garantam a proteção efetiva de todos os cidadãos idosos. Na prática, contudo, tais dispositivos são de difícil fiscalização.

A adoção de medidas radicais, por meio de reformas estruturais ou paramétricas que desvirtuam os preceitos básicos de seguridade social, já se mostraram altamente problemáticas e ineficientes. O modelo privatista chileno evidenciou que os recursos previdenciários vertidos em contas individuais e administrados pelos interesses do capital financeiro privado, ficam sob o premente risco de serem utilizados para lucro no mercado especulativo, em detrimento do pagamento de benefícios que garantam a subsistência do contribuinte, atestando a incapacidade de ter o sistema privado como principal ator da estrutura previdenciária, de modo que, a solução encontrada para mitigar tais efeitos foi a reinserção de um pilar solidário na estrutura securitária.

Não obstante, as projeções dos benefícios a serem pagos aos atuais e futuros idosos chilenos até o ano de 2025 são funestas, constituindo-se em valores irrisórios, que remontam a menos de 20% da taxa de reposição, ficando muito aquém do mínimo estabelecido pela OIT e do próprio salário-mínimo chileno, que não é vinculado ao pagamento de benefícios previdenciários. Dessa forma, haverá uma grande dependência da população ao pilar primário do sistema securitário, financiado por impostos e de caráter solidário, de forma que o pilar principal, da capitalização individual, além de absolutamente ineficiente, também fica esvaziado.

De modo semelhante, as recentes modificações legislativas implementadas pelo Brasil, embora não tão drásticas quanto às aplicadas no país andino, tiveram elevado potencial danoso, afastando a população da esfera protetiva da previdência social e priorizando a diminuição dos valores pagos a título de benefícios para atender interesses fiscais, consistindo, na prática, em mais um desmonte do sistema previdenciário e dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Carta Maior.

REFERÊNCIAS

- ALLUB, L. ALVES, G. Los sistemas de pensiones en América Latina. In: **Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad**. Reporte de Economía y Desarrollo, CAF, 2020 – ISBN: 978-980-422-179-8.
- ÁLVAREZ, F. La protección social para el adulto mayor y el desafío demográfico. In: **Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad**. Reporte de Economía y Desarrollo, CAF, 2020 – ISBN: 978-980-422-179-8.
- ALVES, J. E. D. Bônus demográfico no Brasil: Do nascimento tardio à morte precoce pela Covid-19, **Rev. bras. Est. Pop.**, v.37, 1-18, e0120, 2020.
- ANDRADE, L. M. SENA, E. L. da S.. PINHEIRO, G. M. L.. MEIRA, E. C. LIMA, L. S. S. P. Políticas Públicas para pessoas idosas no Brasil, 2013, **Rev. Ciênc. saúde coletiva** 18 (12), dez 2013.
- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários da Seguridade social. **Análise Seguridade social em 2021**. 22. Ed. Brasília, DF, ANFIP, 2022.
- ANTÍA, F. LANZARA, A. P. La multipilarización de los sistemas previsionales en el escenario pós-reforma: Chile, Uruguay y Brasil. **Revista Internacional de Seguridad Social**, vol. 64, n. 1/2011, p. 63-82. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2011. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1752-1734.2010.01384.x>. Acesso em: 09 fev. 2022.
- ANTÍA, F. Na direção da moderação da dualização? A reforma recente das políticas sociais em Chile e Uruguai. In: GAITÁN, F. DEL RIO, A. (Org.) **Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI**, Editora CRV, Curitiba, 2013.
- BANCO MUNDIAL. **Envejecimiento Sin Crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento**. 1. Ed. Washington – DC: 1994.
- BARRIENTOS A. Inequalities in income security in later age in Latin America. **Rev Panam Salud Publica**. 2021;45:e85. Disponível em: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.85>. Acesso em: 05 mar. 2022
- BATISTA, F. R. O modelo previdenciário multipilares e seu espaço de variabilidade: uma breve comparação entre modelos. In: BATISTA, F. R. e SILVA, J. L.(Orgs), CNASP – Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (Coord). **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Gráfica e Editora Kaygange, 2018. p. 117-130.
- BIONDO, C. S. ROSA, R. S. RIOS, M. A. NERY, A. A. Fatores associados à permanência dos idosos na informalidade. **Revista de Enfermagem**, UFPE online, Recife/PE, maio 2017.
- BORGES, D. D. **O alcance dos tratados sobre os direitos sociais no direito brasileiro**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2019.
- BORGES, D. D. Debates interdisciplinares sobre direito e direitos humanos: impasses, riscos e desafios. In: KOERNER, A. ENDO, P. C. e CRECHE, C. C. (Orgs), **Coleção Jurema: Sabedorias ancestrais e direitos humanos**.
- BRAGA, R. P. LEITE, F. P. A. BAHIA, C. J. Garantias Fundamentais da pessoa idosa: Uma revolução por direitos rumo à inclusão. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista**

da **Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2017, vol. 9, n. 17, jul.- dez. p. 431-450.

BRASIL, Banco Central do Brasil. **Conversor de moedas**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Acesso em 01 dez. 2022.

BRASIL, Ministério da Economia. **Projeções Financeiras e Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/arquivos/anexo-iv-5-projecoes-atuariais-do-rgps.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL, Ministério da Economia. **Relatório Avaliação BPC Fásico segundo PEC 06/2019**. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/Relatorio-Avaliacao-BPC-Fasico_31_05_2019.pdf. Acesso em: 22 abr. de 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Social. Brazilian Social Policy: Outcomes and Dilemmas, MATIJASCIC M. (Coord), **Discussion Paper nº 238**, Brasília: IPEA, 2019.

BRASIL, Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Vol. 27, nº 03, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/copy_of_beps032022_final.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o regulamento da Previdência Social e dá outras referências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 mai. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 29 ou. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio (PNAD)**, Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads>. Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Planos de Benefícios da Previdência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Envelhecimento da população e seguridade social. Brasília: MF; SPREV. **Coleção Previdência Social**, Série Estudos, v. 37, 1 Ed., 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Evolução da proteção previdenciária no Brasil – 2016**. Volume 30 – nº 05, 2018. Disponível em: < <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2018/10/Informe-de-Previdencia-maio-2018.pdf> > Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. CAMPELLO, T., FALCÃO, T. COSTA, P. V (Coord). Brasília, MDS, 2014, 848 p.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitória, e dá outras providências. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019**: Processo integral (com minutas), Parte 1 e Parte 2. Transparência da Nova Previdência. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/transparencia-nova-previdencia-1>. Acesso em: 08 fev. 2021.

BRASIL. Requerimento de Informações nº 256/2019. **Nota Técnica SEI nº 23/2019/SPREV/SEPRT-ME**. Transparência da Nova Previdência, Brasília, 2019. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/REQUERIMENTO-DE-INFORMACAO-256-2019-SEI_12100.100712_2019_05.pdf. Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 661.256-SC – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS x Valdemar Roncaglio. Relator: Min. Roberto Barroso – Plenário. Brasília, 2016. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=RE%20661256&base=a cordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP. Acesso em 07 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Teses de Repercussão Geral**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/repercussaogeral/teses.asp>. Acesso em 14 out. 2022.

BRASSIOLO, P. TOLEDO, M. La informalidade laboral y el cambio tecnológico: viejos y nuevos retos para la protección social. In: **Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidade**. Reporte de Economía y Desarrollo, CAF, 2020 – ISBN: 978-980-422-179-8.

BUGUENO, J. R.; MAILLET, A. Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: innovación en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014-2018). **Izquierdas (Santiago)**, Santiago, n. 48, p. 1-21, nov. 2019. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492019000400001&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 26 nov. 2022.

CAMARANO, A. A. Os Dependentes da Renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres? **Nota Técnica nº 81 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais**, julho de 2020.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina. **Pap. poblac**, Toluca, v. 13, n. 52, p. 9-45, Jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252007000200002&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 31 Jul. 2022

CASTRO, Carlos A. P. de. LAZZARI, João B. **Manual de Direito Previdenciário**, de acordo com a reforma previdenciária (EC 103, de 12.11.2009). 23ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

CECCHINI, S. MARTÍNEZ, R. Inclusive **Social Protection in Latin America: A Comprehensive, Rights-based Approach**. ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), Santiago, Chile, 2012.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Desarrollo social inclusivo – Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdade em

América Latina y el Caribe. **Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe**, novembro de 2015.

CHICAGO University, **Historical information**. disponível em:

<https://economics.uchicago.edu/content/historical-information>, acesso em 12 de fev. de 2021.

CHILE. Constitución Política de la República del Chile, 1980. **Biblioteca del Congreso Nacional del Chile/BNC**, Santiago, Chile, 24 out. 1980. Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 28 out. 2022.

CHILE. Decreto-Ley nº 3500, de 04 de novembro de 1980. Establece Nuevo Sistema de Pensiones. **Biblioteca del Congreso Nacional del Chile/BNC**, Santiago, Chile, 04 nov. 1980. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7147>. Acesso em 29 out. 2022.

CHILE. Decreto-Ley nº 3501, de 04 de novembro de 1980. Fija Nuevo Sistema de Cotizaciones Previsionales y Deroga Disposiciones Legales que Indica. **Biblioteca del Congreso Nacional del Chile/BNC**, Santiago, Chile, 04 nov. 1980. Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7148>. Acesso em: 29 out. 2022.

CHILE. Ley nº 20.255. Establece Reforma Previsional. Biblioteca del Congreso Nacional del Chile/BNC, Santiago, Chile, 11 mar. 2008. Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269892>. Acesso em: 31 out. 2022.

CHILE. **Propuesta Constitución Política de la República de Chile**, 2022. Disponível em:

<https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

CHILE. Tribunal Constitucional. Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad nº 58.952-2016 – Estacionamientos Centro S.A. VS AFP Capital S.A. Relatora: María Luísa Brahm Barril. Santiago, 2017. Disponível em:

<http://e.tribunalconstitucional.cl/resultado/Inciso--523--5900/>. Acesso em 18 dez. 2022.

COLIN, D. R. A., GONELLI, V. M. M. e MORENO, A. H. V. S. O Plano Brasil Sem Miséria e a Contribuição da Política de Assistência Social na Oferta de Serviços para a Garantia de Necessidades Sociais Básicas. *In: BRASIL. Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria*. CAMPELLO, T., FALCÃO, T. COSTA, P. V (Coord). Brasília, MDS, 2014, 848 p.

CORTÊS, C. L. FLORES, C. S. El sistema de Pensiones de Chile em la Encrucijada: reformando la Gran Reforma de 2008. *Revista Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 13, n. 01, p. 113-127, 2014. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/17981/11758>. Acesso em 12 fev. 2021.

COSTA, P. V. e FALCÃO, T. O Eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria. *In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria*. CAMPELLO, T., FALCÃO, T. COSTA, P. V (Coord). Brasília, MDS, 2014, 848 p.

DABOVE, M. I. Derecho de la Vejez en tiempos de pandemia. *Rev. Fac. Der.*, Montevideo, n. 49, e110, 2020. Disponible em:

http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-06652020000202110&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 31 jul. 2022

DAUDE, C. Juntando las piezas. *In: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidade*. Reporte de Economía y Desarrollo, CAF, 2020 – ISBN: 978-980-422-179-8.

- DIEESE, Departamento Intersidical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Perfil das pessoas com 60 anos ou mais: Brasil e dados por UF**. 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2020/graficosPerfilIdosos.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- ESTEVES, J. T., GOMES, J. M. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Praxis**, V. 11, n. 04, Rio de Janeiro, 2020, p. 2572-2608.
- FEFERBAUM, M. QUEIROZ, R. M. R. **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**, 2ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2019.
- FLEURY, S. Políticas de previdência social, sistemas de saúde: a articulação e sua relação com o estado e as clientelas em países da América Latina e processos de privatização dos serviços de saúde. *In*: EIBENSCHUTZ, C., org. **Política de saúde: o público e o privado** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1996. 312 p. ISBN: 85-85676-21-3. Disponível em: <http://books.scielo.org>. p. 66-91.
- FLEURY, S. Reforma do estado, seguridade social e saúde no Brasil. *In*: MATTA, GC., and LIMA, JCF. orgs. **Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008, pp. 49-87. ISBN: 978-85-7541-505-4. Disponível em: doi: 10.7476/9788575415054.
- FONSECA, A. LAVINAS L. FERRO, T. A. M. Coordinación institucional, protección social y mínimo sociales em Brasil. *In*: SCHWARZER, H. Tessier, L. Gammage, S. (Coords) **Coordinación institucional y pisos de protección social: Experiencias de América Latina** (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT, 2014 – ISSN 1020959X.
- FORNASIER, M. O. LEITE, F. P. A. A Exclusão Social do Idoso no Ambiente Urbano. **Revista de Direito da Cidade**, vol.10, nº 3, . ISSN 2317-7721 pp. 2073-2105IBGE, 2018.
- FRANÇA. A. S. **A Previdência Social e a Economia dos Municípios**. 7. Ed. Brasília, DF, ANFIP, 2019.
- GELERSTEIN, J. A. e COX, V. E. **Análisis del sistema de pensiones chileno: Orígenes, evolución, propuestas existentes y una propuesta innovadora**. Orientadores: María Cristina Gajardo Harboe e Verônica Pilar Fernández Omar. 2020. 189 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidad de Chile – Facultad de Derecho – Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Chile, 2020.
- HUJO, K. Novos paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina. **Planejamento e Políticas Públicas** [online]. 1999, n. 19. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4026/3/PPP_n19_Novos.pdf. Acesso em 13 ago. 2021.
- ILO, International Labor Office. Extending social protection by anchoring rights in law. **Social Protection in Action: Building Social Protection Systems**, 2016. Disponível em: https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V1/1245909420002676. Acesso em: 25 jul. 2022.
- ILO, International Labor Organization. **Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development**. International Labour Conference, 108th Session, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673680.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

ILO, International Labor Organization. **World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future**, Ginebra, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_851087.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

ILO, International Labour Organization. R131 – Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation, 1967. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312469:NO. Acesso em 13 fev. 2022.

ILO, International Labour Organization. R202 – Social Protection Floors Recommendation, 2012. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO. Acesso em: 12 fev. 2022.

ILO, International Labour Organization. Supervising the application of international labour standards: Supervising by country. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11000:11236820185315:::P11000_COUNTRY_SORT:2#Americas. Acesso em 12 jun. 2021.

ILO, International Labour Organization. Supervising the application of international labour standards: Supervising by country. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11000:11236820185315:::P11000_COUNTRY_SORT:2#Americas. Acesso em 12 dez. 2022.

ILO, International Labour Organization. Supervising the application of international labour standards: Supervising by country. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110_COUNTRY_ID,P11110_CONTEXT:102571,SC. Acesso em 13 dez. 2021.

ILO, International Labour Organization. Supervising the application of international labour standards: Supervising by country. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID,P11110_CONTEXT:102588,SC. Acesso em 21 dez. 2022.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas) – Chile. **Estimaciones y Proyecciones de la población de Chile 2002-2035: Totales Regionales, Población Urbana y Rural**. Síntesis de resultados Instituto Nacional de Estadísticas Junio, 2019.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas) – Chile. **Estimaciones y Proyecciones de la población de Chile 1992-2050: Total país**. Síntesis de resultados Instituto Nacional de Estadísticas Junio, 2018.

ISSA (International Social Security Association). **10 Global Challenges for Social Security – Americas**, 2017. Disponível em: <https://www1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-10%20Challenges%20Americas-WEB-224826.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

ISSA (International Social Security Association). **Priorities for social security: trends, challenges and solutions**, 2021. Disponível em: <https://www1.issa.int/sites/default/files/documents/2021-11/2-Americas%20priority%20report%20WEB-rev.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2021.

LILLO, H. C. CARVACHO, C. N. La seguridad social chilena en pensiones y el principio de la solidaridad: evolución histórica y retos actuales. **Páginas de Seguridad Social**, vol 2, n. 3, 2018, p. 93-126. Disponível em:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/pagss/article/view/6472>. Acesso em: 12 fev. 2021.

LIRA, F. R. F. T. de. Do socialismo ao neoliberalismo: o Chile dos anos 1970. **Vitrine do Conjuntura**, Curitiba, V. 3, 2010.

LOBATO, L. V. C, COSTA, A. M., RIZZOTTO, M. L. F. Reforma da previdência: o golpe fatal na seguridade social brasileira. **Revista Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 120, p. 05-14, 2019.

LOUREIRO, M. R. Democracia e Globalização: Políticas de Previdência Social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo/SP, 2017, ed. 100.

MARTÍN, M. P. La práctica de los mecanismos de coordinación interinstitucional de los pisos de protección social: el caso de Chile. In: SCHWARZER, H. Tessier, L. Gammage, S. (Coords) **Coordinación institucional y pisos de protección social: Experiencias de América Latina** (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT, 2014 – ISSN 1020959X.

MENDES, M. R. S. S. B. GUSMÃO, J. L. FARO, A. C. M. e. LEITE, R. de C. B. de O. **A situação social no Brasil: uma breve consideração**, 2005, **Acta paul. enferm.** 18 (4), Dez 2005.

MENESES, J. R., PAZ, F. A. R. e SOUSA, R. B. O sistema de Proteção Social Chileno: Da ditadura militar aos dias atuais. **Dialektiké**, v. 1, 2016, p. 79-97.

MESA, A. A. de. **Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública em democracia**. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2010.

MESA, A. A. de. **Los sistema de pensiones em la encrucijada – Desafíos para la sostenibilidad em América Latina**. Libros de Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago, 2019.

MESA-LAGO, C. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social, tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social, **Coleção Previdência Social**, Volume 23, Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MESA-LAGO, C. **Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones em América Latina (1980-2020): Promesas y realidades**. Fundación Friedrich Ebert, México, 2020.

MESA-LAGO, C. **Market, Socialist and Mixed Economies – Comparative policy and Performance**, Chile, Cuba and Costa Rica. John Hopkins University Press, 2010.

MEZARROBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de Metodologia da Pesquisa do Direito**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MONTE-SERRAT, D. M. *et al.* Reality and myth about legal healthcare support and quality of life in the Brazilian elderly. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 23, Ago. 2019 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/Interface.190146>. Acesso em: 31 Jul. 2022.

MONTE-SERRAT, MOTTA Dionéia, *et al.* Reality and myth about legal healthcare support and quality of life in the Brazilian elderly. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 23, Ago. 2019 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/Interface.190146>. Acesso em: 31 jul. 2022.

NAJBERG, S. IKEDA, M. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIAMBIAGI, F. MOREIRA, M. M. (Org); ALÉM, A. C. et al. **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 261-290.

Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11314?mode=full>. Acesso em: 02 nov. 2022.

NOSSA, P. N. Envelhecimento, financiamento e inovação nos sistemas de saúde: uma discussão necessária para a manutenção do direito à saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902020200081>>. Acesso em: 31 Jul. 2022.

NOTARI, M. H. de A. FRAGOSO, M. H. J. M. de M. A inserção do Brasil na política internacional de direitos humanos da pessoa idosa. **Revista Direito GV** [online]. 2011, v. 7, n. 1, pp. 259-276. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322011000100013>. Acesso em: 14 abr. 2022.

OECD. Recommendation of the Council on Ageing and Employment Policies. **OECD/LEGAL/0419**, 2022.

OECD/IDB/The World Bank. **Um panorama dos sistemas previdenciários na América Latina e no Caribe**. OECD Publishing, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233218-pt>. Acesso em: 12 set. 2022.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). Panorama de la protección social em América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia. **Nota Técnica Serie Panorama Laboral em América Latina y el Caribe**, 2021.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). Panorama Temático Laboral: Presente y futuro de la protección social em América Latina y el Caribe). OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2018.

OIT, Oficina Internacional del Trabajo. El Piso de Protección Social em Brasil; G20, França, **Piso de Protección Social**, 2011. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/482377.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Applying and promoting International Labour Standards**. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang—en/index.htm>. Acesso em: 05 mar. 2021.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **As boas práticas brasileiras em Seguridade social**: Volume 1. Brasília, OIT, 2012, 143 p. Disponível em: https://www.oit.org/wcm5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/document/publication/wcms_234579.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. C102 – Normas Mínimas de Seguridade social, 1952. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102. Acesso em 12 jun. 2021.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. C102 – Normas Mínimas de Seguridade social, 1952. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235860/lang--pt/index.htm

OIT, Organização Internacional do Trabalho. C128 – Prestações de Invalidez, Velhice e Sobreviventes, 1967. **Normlex**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_239619/lang--pt/index.htm. Acesso em 12 out. 2021.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Construir sistema de proteção social**: Normas internacionais e instrumentos de direitos humanos. Genebra, 2019.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **La contribución de la OIT a la Reforma Previsional de Chile**. Santiago, Oficina internacional del trabajo, 2010.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva**. Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 2011. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_229716.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Relatório Mundial sobre Proteção Social: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2017-2019**. Bureau Internacional do Trabalho, Genebra, 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_698042.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Reversão da Privatização de Sistemas de Pensões: Questões chave**. Proteção Social Para Todos – Nota Informativa, dez. 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_708851.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

OIT, Organización Internacional del Trabajo. **Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social**. Oficina Internacional del Trabajo; Departamento de Seguridad Social. – Ginebra: OIT, 2012 vi. 80 p. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_34193.pdf. Acesso em: 14 set. 2022.

OLIVEIRA, F. E. B., BELTRÃO, K. I. e DAVID, A. C. A. **Previdência, poupança e crescimento econômico: interações e perspectivas**. Texto para discussão nº 607 – IPEA ISSN 1415-4765. Rio de Janeiro – RJ, 1998.

OLIVEIRA, R. F. A contrarreforma do Estado no Brasil: uma análise crítica. **Revista Urutágua – acadêmica multidisciplinar – DCS/UEM**, nº 24, p. 132-146, 2011. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/view/10698/7171>. Acesso em: 23 out. 2022.

OLIVEIRA, S. C. de. MACHADO, C. V. HEIN, A. A. Reforma da Previdência no Brasil e no Chile: Lições para o Brasil, **Cad. Saúde Pública** 35 (5), 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 jul. 2021.

ORTIZ, I. DURÁN-VALVERDE, F. URBAN, S. WODSAK, V. YU, Z. 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). Extensión de la Seguridad social (ESS) – **Documento de trabajo núm. 63**, Departamento de Protección Social - Oficina Internacional del Trabajo, Genebra, 2019. ISSN 1020-959X.

PAHO (Pan American Health Organization). **Década do Envelhecimento Saudável nas Américas (2021-2030)**. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/decada-do-envelhecimento-saudavel-nas-americas-2021-2030>. Acesso em: 30 mar. 2021.

PAHO. **Brasil lança estratégia para melhorar vida de idosos com base em recomendações da PICHEL**, Mar. **Chile aprova plebiscito histórico: por que é tão polêmica a Constituição que 78% dos chilenos decidiram trocar**, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54689493>. Acesso em: 19 out. 2020.

- PAZOS, P. de F. B. BONFATTI, R. J. V., trabalho e saúde do trabalhador no Brasil: uma revisão integrativa. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia** [online]. 2020, v. 23, n. 6, e200198. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-22562020023.200198>. Acesso em 31 jul. 2022.
- PORTELLA, A. CALIL, B. A nova ofensiva ao sistema previdenciários brasileiro: um paralelo com o modelo privatista chileno. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, nº 58, p. 14-41, 2021.
- PORTELLA, A. CALIL, B. A reforma previdenciária brasileira: Um paralelo com o modelo privatista chileno à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista Chilena de Derecho del trabajo y de la seguridad social**, vol. 11, p. 163-185, 2020.
- PRZERWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. Rio de Janeiro, Editora Schwarcz S.A., 2019.
- SATO, A. T. LANCMAN, S., Public policies and the insertion of old people in the labor market in Brazil. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia** [online]. 2020, v. 23, n. 06, e200170. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-22562020023.200170>. Acesso em: 31 jul. 2022.
- SCHWARZER, H. Tessier, L. Gammage, S. (Coords) **Coordinación institucional y pisos de protección social: Experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay)**. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT, 2014 – ISSN 1020959X.
- SILVA JR. J. B. da, ROWE J. W., JAUREGUI JR. Envejecimiento saludable en la Región de las Américas. **Ver. Panam Salud Publica**. 2021;45:e125. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.125>. Acesso em: 05 mar. 2022
- SILVA, J. L. Reformar para excluir: as consequências do aumento do tempo de contribuição nas principais modalidades de aposentadoria do RGPS. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, Ano XXVIII – n. 135, p. 65-74 – outubro/dezembro de 2017 – ISSN: 1982-1506.
- SILVA, M. do R. de F.; YAZBEK, M. C. Proteção social aos idosos: concepções, diretrizes e reconhecimento de direitos na América Latina e no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 17, n. 1, p. 102-110, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802014000100011>. Acesso em: 31 jul. 2022.
- SILVA, Maria do Rosário de Fátima; YAZBEK, Maria Carmelita. Proteção social aos idosos: concepções, diretrizes e reconhecimento de direitos na América Latina e no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 17, n. 1, p. 102-110, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802014000100011>. Acesso em: 31 jul. 2022.
- SIMÕES, C. C. da S. **Relações entre as alterações históricas na dinâmica demográfica brasileira e os impactos decorrentes do processo de envelhecimento da população**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016.
- SOJO, A. **The Chilean system of contributory pensions as locus of rivalry and of new social compact**. Social Policy SERIE, nº 211. ECLAC. Santiago, Chile, 2014.
- United Nations. Economic and Social Council. **Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world**. Distr.: General 08, Dez. 2000.
- UTHOFF, A. **Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América latina**. Revista de la CEPAL nº 89, p. 09-37, 2006.

UTHOFF, A. **La reforma del sistema de pensiones em Chile**: desafios pendientes. SERIE Financiamiento del desarrollo, nº 112. CEPAL, Unidad de Estudios Especiales. Santiago, Chile, 2001. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5090/S017574_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 maio 2021.

UTHOFF, A. **Pension system reform in Latin America**. CEPAL review, Santiago, Chile, number 56, 1995.

UTHOFF, A. **Reforma al sistema de pensiones chileno**. SERIE Financiamiento del desarrollo, nº 240. CEPAL, Sección de Estudios del Desarrollo. Santiago, Chile, 2011. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/S1100849_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 jun. 2021.

UTHOFF, A. **Solidariedad em el financiamiento de las pensiones em Chile**. Fundación Friedrich Ebert, 2017. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/13789.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

VIDAL, D. G. *et al.* Differential mortality and inequalities in health services access in mainland Portugal. **Finisterra**, Lisboa, n. 109, p. 53-70, Dez. 2018. Disponível em http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0430-50272018000300004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 31 jul. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO): **Decade of healthy ageing**: Baseline report. Geneva, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO): Global strategy on ageing and health: **final proposal**. Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/final-decade-proposal/decade-proposal-final-apr2020-en.pdf>. 2020. Acesso em: 05 mar. 2022.

YOSHIKO, S. MELO, N. MAIA, D. A precarização do trabalho e a vulnerabilização do trabalhador na velhice em Manaus. **Colóquio Internacional**, 2008. Disponível em: http://coloquiointernacional.com/anais/anais_terceiro/3_genero/103_daniele_bezerra_maia.pdf. Acesso em: 14 maio 2021.

ZAPATA, S. R. D. **As Convenções da OIT no ordenamento jurídico brasileiro à luz do tripartismo**. Orientador: Daniel Damasio Borges, 2014. 332 p. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Franca, Franca, 2014.