

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**MIRELLA JANUÁRIO MAGIONI**

**A REFORMA DE 2008 DO SISTEMA DE PENSÕES CHILENO:  
FUNDAMENTOS E RESULTADOS**

**VITÓRIA  
2018**

**MIRELLA JANUÁRIO MAGIONI**

**A REFORMA DE 2008 DO SISTEMA DE PENSÕES CHILENO:  
FUNDAMENTOS E RESULTADOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Jorge Vasconcellos Pessoa de Mendonça

**VITÓRIA**

**2018**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

M194r Magioni, Mirella Januário, 1974-  
A Reforma de 2008 do Sistema de Pensões Chileno  
: Fundamentos e Resultados / Mirella Januário Magioni. -  
2018.  
189 f. : il.

Orientador: Luiz Jorge Vasconcellos Pessoa de Mendonça.  
Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade  
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e  
Econômicas.

1. Previdência Social. 2. Política Social. 3. Chile. I.  
Vasconcellos Pessoa de Mendonça, Luiz Jorge. II.  
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de  
Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

---

**MIRELLA JANUÁRIO MAGIONI**

**A REFORMA DE 2008 DO SISTEMA DE PENSÕES CHILENO:  
FUNDAMENTOS E RESULTADOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Política Social.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Luiz Jorge Vasconcellos Pessoa de Mendonça**  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientador

---

**Prof. Mg. Claudio Lara Cortés**  
Universidad Mayor Chile

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosa Maria Marques**  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jeane Andréia Ferraz Silva**  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Neves Salazar**  
Universidade Federal do Espírito Santo

Praticam-se cortes enérgicos nos efetivos de todos os lados, embora proclamando e prometendo (sempre a gentileza) amanhã de trabalho. Sabotam-se os níveis de vida fazendo apelo à confiança. Desintegram-se instituições, degradam-se conquistas sociais, sempre, porém, para preservá-las, para dar-lhes uma última oportunidade: 'É para melhor te salvar, meu filho!'

Viviane Forrester

## RESUMO

A América Latina foi palco de importantes transformações de ordem econômica e social durante as décadas de 1980 e 1990. Tais transformações estão relacionadas com o processo de esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista que vigorou entre os anos 1930 a 1980, no continente, e, também, em última instância, com a crise do sistema capitalista da década de 1970, que colocou em xeque o regime de acumulação fordista e o intervencionismo estatal na economia e nas políticas sociais. O Chile foi o primeiro país a adotar os princípios neoliberais, entre eles a substituição do sistema de repartição simples pelo sistema de capitalização individual. A justificativa do governo de Pinochet para a reforma pautava-se na dificuldade de financiamento do sistema de repartição e nos baixos níveis de pensão ali oferecidos. A introdução do sistema privado gerou muitas lacunas previsionais porque muitos trabalhadores não puderam contribuir os vinte anos exigidos devido ao aumento do desemprego, o que gerou um exército de trabalhadores desprotegidos na velhice. Todas essas questões conduziram o governo chileno, liderado por Michelle Bachelet, em 2006, a discutir novas reformas com o objetivo de incluir os trabalhadores descobertos. Em 2008, foi aprovada a Lei nº 20.255 que, entre outras coisas, criou o pilar solidário, um tipo de benefício não contributivo e focalizado nos grupos mais pobres, sem, contudo, alterar o modelo de mercado dos fundos de pensão. A reforma do Sistema de Pensões chileno realizada em 2008 se constituiu uma forma de adequar/atualizar os princípios instituídos em 1981 às necessidades sociais ante a agudização das contradições do sistema capitalista nas últimas três décadas no país. Como resposta a essas contradições, foram instituídas reformas que atualizaram os princípios neoliberais tendo como base o estabelecimento de uma política social focalizada para atender os segmentos mais pauperizados da população.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Reforma de 2008. Chile. Proteção Social.

## ABSTRACT

Latin America was the scene of important transformations of economic and social order during the 1980s and 1990s. These transformations are related to the process of exhaustion of the national development model that existed between the 1930s and 1980s in the continent, and also in the last instance, with the crisis of the capitalist system of the 1970s, which called into question the regime of Fordist accumulation and state interventionism in the economy and social policies. In this sense, Chile was the first country to adopt the neoliberal principles, among them the substitution of the simple distribution system by the individual capitalization system. The justification of the Pinochet government for the reform was based on the difficulty of financing the pay-as-you-go system and the low pension levels offered there. The introduction of the private system has generated many predictable gaps because many workers could not contribute the required 20 years due to the increase in unemployment, which generated an army of workers unprotected in old age. All these issues led the Chilean government, led by Michelle Bachelet in 2006, to discuss further reforms aimed at including the uncovered workers. In 2008, Law 20,255 was approved, which among other things created the pillar of solidarity, a type of non-contributory benefit focused on the poorest groups, without, however, changing the pension fund market model. It is concluded that the reform of the Chilean Pension System in 2008 constituted a way of adapting / updating the principles instituted in 1981 to social needs before the agitation of the contradictions of the capitalist system in the last three decades in the country. In response to these contradictions, reforms were instituted that updated neoliberal principles based on the establishment of a focused social policy to serve the poorer segments of the population.

**Keywords:** Social Security. 2008 Reform. Chile. Social Protection.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução da pobreza e da indigência.....	83
Gráfico 2	Ocupados que não contribuem para o Sistema de Pensões segundo decil de renda autônoma do domicílio (2003-2006).....	87
Gráfico 3	Evolução da população idosa de 65 anos ou mais pertencente aos ocupantes dos domicílios dos quintis I e II segundo situação previdenciária (1992-2006).....	95
Gráfico 4	Evolução da população idosa em situação de pobreza (1990-2006)	98
Gráfico 5	<i>Deficit</i> previdenciário civil segundo componentes (1980-2010).....	131
Gráfico 6	População em idade de aposentadoria que recebe pensão contributiva e não contributiva.....	138
Gráfico 7	Contribuição do SPS à pensão final por decil.....	139
Gráfico 8	Porcentagem de pessoas em situação de pobreza por renda segundo grupo de idade (2006-2015).....	140
Gráfico 9	Composição da renda das pessoas idosas maiores de 64 anos que não recebem aposentadoria do sistema contributivo por decil de renda (2015).....	141
Gráfico 10	Gasto mensal <i>per capita</i> segundo quintil em base a renda <i>per capita</i> do domicílio.....	144
Gráfico 11	Porcentagem da população que está fora do mercado de trabalho devido a cuidados com o lar por quintil (2006-2015).....	148
Gráfico 12	Porcentagem de pessoas de 60 anos ou mais em situação de pobreza por renda segundo classe etária e sexo (2015).....	152
Gráfico 13	Contribuição do SPS para a pensão final por sexo e decil de renda	154
Gráfico 14	Evolução anual do número de benefícios concedidos de Bono por Hijo (julho de 2009 a dezembro de 2015).....	155
Gráfico 15	Média de renda de pensão de velhice contributiva por sexo (2009-2015).....	159
Gráfico 16	Evolução do subsídio a contratação.....	162
Gráfico 17	Evolução do subsídio a contribuição.....	162



Gráfico 18	Distribuição da população de 15 a 29 anos laboralmente ativa segundo situação de afiliação e contribuição ao sistema previdenciário por grupo de idade (2011-2015).....	164
Gráfico 19	Cobertura dos assalariados e independentes ao sistema de AFP (1986-2004).....	165
Gráfico 20	Criação de emprego assalariado no setor privado e crescimento econômico.....	168

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Pensão mínima por invalidez, por idade e por sobrevivência.....	54
Quadro 2	Pasis: elegibilidade e benefícios.....	57
Quadro 3	Fontes de deficit previdenciário (% do PIB).....	93
Quadro 4	Valor das pensões Pasis e PMG (2007).....	95
Quadro 5	Audiências por participante.....	111
Quadro 6	As principais propostas da CAPRP e os pontos que foram aprovados.....	120
Quadro 7	Calendário de implementação do SPS.....	126
Quadro 8	Período de vigência do PBS e APS e seus respectivos valores.....	142
Quadro 9	Valor médio pago de APS por sexo.....	142
Quadro 10	Cronograma de incorporação dos trabalhadores independentes ao pilar de capitalização.....	169

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição em lares ordenados segundo quintis de renda.....	59
Tabela 2	Produto, gasto e investimento.....	84
Tabela 3	Taxa de desocupação por decil de renda autônoma dos domicílios (1990-2006).....	85
Tabela 4	Evolução da distribuição de subsídios monetários segundo decil de renda autônoma <i>per capita</i> do domicílio (1990-2006).....	86
Tabela 5	Evolução da distribuição de renda (1990-2006).....	89
Tabela 6	Distribución de los subsidios monetarios según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar y tipo de subsidio, 2006.....	97
Tabela 7	Compromissos fiscais com o Sistema de Pensões (% do PIB).....	131
Tabela 8	Diferenças entre o homem e a mulher no Sistema de Pensões.....	149
Tabela 9	Composição da renda de pessoas de 60 anos ou mais por sexo e quintil de renda autônoma (2015).....	153
Tabela 10	Efeito esperado do Bono por Hijo sobre distintas mulheres.....	155
Tabela 11	Efeito nas pensões das mulheres pela mudança nas regras do seguro de invalidez e sobrevivência.....	156
Tabela 12	Renda média mensal dos ocupados segundo categoria ocupacional por sexo (2006-2007).....	166

## LISTA DE SIGLAS

AFP	Administradoras dos Fundos de Pensão
APS	Aporte Previdenciário Solidário
APSI	Aporte Previdenciário Solidário de Invalidez
APSV	Aporte Previdenciário Solidário de Velhice
CAPRP	Conselho Assessor para Reforma da Previdência
CAT	Central Autónoma de Trabajadores
CENDA	Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLAPES	Centro Latinoamericano de Políticas Económicas Y Sociales
COMPIN	Comissão de Medicina Preventiva e Invalidez
CUT	Central Unitária de Trabajadores de Chile
DIPRES	Direção de Orçamentos do Ministério da Fazenda
EFP	Encuesta de Presupuestos Familiares
FENATRAPECH	Federación de Trabajadores del Petróleo
FRP	Fundo de Reserva de Pensões
FTC	Federación de Trabajadores del Cobre
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INP	Instituto de Normalização Previdenciária
ITF	Instrumento Técnico de Focalização
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organismos não Governamentais
PASIS	Programa de Pensões Assistenciais
PBS	Pensão Básica Solidária
PBSI	Pensão Básica Solidária de Invalidez
PBSV	Pensão Básica Solidária de Velhice
PDC	Partido Democrata Cristão
PET	Programa Economía del Trabajo
PIB	Produto Interno Bruto
PMG	Pensão Mínima Garantida
PPD	Partido para a Democracia

PRSD	Partido Radical Social Democrata
PS	Partido Socialista
SPS	Sistema de Pensões Solidárias
SSS	Sistema de Seguridade Social
UNT	Unión Nacional de Trabajadores
UP	Unidade Popular

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1</b>	<b>A REFORMA ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL CHILENA EM 1981</b> .....	26
1.1	INTRODUÇÃO.....	26
1.2	ANTECEDENTES DA REFORMA DE 1981.....	27
1.3	O BREVE PERÍODO DO SOCIALISMO CHILENO.....	34
1.4	O SISTEMA DE PENSÕES NA AGENDA NEOLIBERAL.....	39
1.5	O NEOLIBERALISMO CHILENO E O SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO.....	44
1.6	O SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO CHILENO.....	48
<b>1.6.1</b>	<b>A Nova Institucionalidade</b> .....	52
1.6.1.1	Primeiro Pilar: Benefícios Garantidos pelo Estado.....	52
1.6.1.2	Segundo e Terceiro Pilar de Capitalização.....	60
1.6.1.2.1	<i>Cobertura</i> .....	61
1.6.1.2.2	<i>Rentabilidade</i> .....	62
1.6.1.2.3	<i>Administração dos Fundos de Pensão</i> .....	62
1.6.1.2.4	<i>Tipos de Benefícios</i> .....	63
1.6.1.2.5	<i>Modalidades de Pensão</i> .....	64
<b>2</b>	<b>A PROTEÇÃO SOCIAL DOS GOVERNOS DA CONCERTACIÓN (1990-2005)</b> .....	68
2.1	INTRODUÇÃO.....	68
2.2	TRANSIÇÃO CONTIDA PARA A DEMOCRACIA.....	68
2.3	CRESCIMENTO ECONÔMICO COM EQUIDADE SOCIAL.....	71
2.4	AS PRINCIPAIS MEDIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA EQUIDADE SOCIAL.....	75
<b>2.4.1</b>	<b><i>Un cambio con continuidad</i></b> .....	75
2.5	O MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NEOLIBERAL.....	78
2.6	O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DUAL DE PROTEÇÃO SOCIAL: ENTRE OS SEGUROS SOCIAIS E AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA.....	80
2.7	AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA: PRINCIPAIS RESULTADOS.....	82
<b>2.7.1</b>	<b>As Pensões Assistenciais: Principais Resultados</b> .....	91
<b>3</b>	<b>REFORMA DE 2008: FUNDAMENTOS E RESULTADOS DO PILAR SOLIDÁRIO</b> .....	100
3.1	INTRODUÇÃO.....	100
3.2	A HISTÓRIA DA REFORMA DE 2008.....	100
<b>3.2.1</b>	<b>Apontamentos Iniciais</b> .....	100
<b>3.2.2</b>	<b>A Antessala da Reforma do Sistema de Pensões (2005-2008)</b> .....	103
3.3	A INSTITUIÇÃO DA COMISSÃO MARCEL E A PROPOSTA PARA A REFORMA DO SISTEMA DE PENSÕES.....	108
3.4	OS EMBATES NO PODER EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO E A APRESENTAÇÃO DO RESULTADO FINAL DA REFORMA.....	114
3.5	REFORMA: OBJETIVOS E RESULTADOS.....	122

<b>3.5.1</b>	<b>Sistema de Pensões Solidárias</b> .....	122
3.5.1.1	Apontamentos Iniciais.....	122
<b>3.5.2</b>	<b>Financiamento</b> .....	130
<b>3.5.3</b>	<b>Resultados do Pilar Solidário</b> .....	134
3.5.3.1	Cobertura do Pilar Solidário.....	134
3.5.3.2	Pobreza e Renda.....	139
<b>3.5.4</b>	<b>As Desigualdades de Gênero</b> .....	146
3.5.4.1	Bono por Hijo.....	154
3.5.4.2	Seguro de Invalidez e Sobrevivência.....	156
3.5.4.3	Contradições da Igualdade de Gênero da Reforma de 2008.....	156
<b>3.5.5</b>	<b>Os Trabalhadores Independentes e os Trabalhadores Jovens</b> .....	160
3.5.5.1	Trabalhadores Jovens.....	160
3.5.5.2	Trabalhadores Independentes.....	165
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	172
<b>5</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	177

## INTRODUÇÃO

A América Latina foi palco de importantes transformações de ordem econômica e social durante as décadas de 1980 e 1990. Tais transformações estão relacionadas com o processo de esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista que vigorou entre os anos 1930 a 1980, no continente, e também, em última instância, com a crise do sistema capitalista da década de 1970, que colocou em xeque o regime de acumulação fordista e o intervencionismo estatal na economia e nas políticas sociais, o que ocasionou um processo de retomada da acumulação em novas bases (NETTO; BRAZ, 2006).

A saída para a crise do capital teve como fundamento o pensamento dos teóricos liberais, tais como Hayek e Friedman, que se baseavam na máxima liberdade para os mercados. Isso implicou limitações para a participação do Estado na economia e a diminuição da responsabilidade estatal também na promoção do bem-estar da população.

Cabe aqui ressaltar que há uma diferença entre o liberalismo clássico e o novo liberalismo, ou neoliberalismo da década de 1970. Enquanto aquele tinha como adversário o poder monárquico, este pôs na berlinda os direitos conquistados pela classe trabalhadora, via intervenção do Estado, colocando-se assim como a única alternativa possível ao keynesianismo, num retrocesso histórico na esfera dos direitos sociais (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Embora a América Latina não tenha constituído um Estado de Bem-Estar Social tal qual aconteceu na Europa, houve importantes avanços do Estado na constituição dos direitos para a população no mesmo período da ampliação das políticas sociais de cunho universal no Velho Continente. Esses avanços relacionavam-se com a conjuntura político-econômica da década de 1930, em que, embora o mundo sofresse os reveses da crise de 1929, na América Latina se constituiu uma política de incentivo à industrialização, que culminou no crescimento voltado para o mercado interno (SPOSATI, 2011).



Dessa forma, a industrialização nascente sob a égide do Estado trouxe consigo a necessidade de regular as relações trabalhistas e subsidiar, via benefícios sociais, as necessidades objetivas da força de trabalho. A partir da década de 1920, países como Brasil, Chile, Argentina, Cuba e Uruguai instituíram direitos sociais, tais como aposentadorias, pensões e auxílios-doença, embora tais direitos estivessem assegurados aos trabalhadores urbanos formais que contribuíam para a previdência social. Para Sposati (2011) e Boschetti (2009), tal característica afirmava o caráter fragmentado e restrito da proteção social, desconsiderando uma das características principais dos países em desenvolvimento, que é o grande universo de trabalhadores inseridos nas relações informais de trabalho, como também o da população que trabalha nas áreas rurais.

Apesar de restrita, a proteção social foi incorporando, ao longo do processo de desenvolvimento industrial, novas demandas da classe trabalhadora, como os seguros contra acidentes de trabalho, e também as das novas categorias de trabalhadores, entre elas, a inclusão dos trabalhadores rurais e dos informais (MÉCIDI; MARQUES, 1995). Ressalte-se que, embora os países pioneiros tivessem características em comum, a ampliação desses direitos não aconteceu da mesma forma nem ao mesmo tempo em todos eles, de modo que dependeu também da correlação de forças em cada país e da capacidade do Estado de incorporar tais direitos.

Embora pesasse a ampliação desses direitos para a população trabalhadora da América Latina, a crise do capitalismo e a crise do endividamento na década de 1980 foram importantes deflagradores de uma nova fase para a política de previdência social na região. Em primeiro lugar, porque os riscos sociais foram financiados pelo regime financeiro de repartição simples, segundo o qual “[...] os trabalhadores de hoje financiam as aposentadorias e pensões de seus pais, com a expectativa de que seus filhos possam fazer o mesmo por eles no futuro” (MÉCIDI; MARQUES, 1995, p. 61). Além disso, o Estado responsabilizava-se, nesse modelo, pela gestão e pelo financiamento via contribuições sobre a folha de salários e de outros tributos. Em segundo lugar, porque a função do Estado, como provedor das necessidades sociais, foi seriamente questionada no período de crise do sistema capitalista na década de 1970. Anteriormente, nos “anos de ouro” do capitalismo – entre 1940 e 1970 –, o

Estado intervinha na economia para restaurar o equilíbrio econômico. Para alcançar esse objetivo, o Estado buscou “[...] estimular a produção e a demanda efetiva (o gasto público e o consumo), suprimindo o déficit de investimento privado com a ampliação do investimento público, e promovendo a demanda efetiva com o estímulo ao pleno emprego” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 57).

O aumento do gasto público estatal com as políticas sociais possibilitou uma ampliação da cobertura dos riscos sociais, tal como a de acidentes de trabalho, seguro-doença, invalidez, seguro-desemprego e auxílio-maternidade. Além disso, uma importante característica das políticas sociais desse período foi a superação das políticas sociais bismarckianas, baseadas na lógica do seguro social e na incorporação de um conceito ampliado de proteção social, que prevê a prestação de serviços sociais universais, entre eles educação, saúde e habitação (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

No entanto, as bases que sustentaram a ampliação da proteção social e a expansão do capital, como as altas taxas de lucros e o crescimento econômico, chegaram ao fim em meados da década de 1960. Para Netto e Braz (2006), a longa onda recessiva instalara-se em quase todas as potências econômicas, em virtude da queda das taxas de lucro e do recuo do crescimento econômico. A primeira resposta do capital para reverter o processo de recessão foi atribuir essa queda às demandas salariais dos trabalhadores e aos altos gastos públicos com a ampliação da proteção social.

Desse modo, o ataque às conquistas sociais tinha como base a redefinição do papel do Estado, excessivamente ocupado com o bem-estar da coletividade. A estratégia pioneira, levada a cabo pelos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, na década de 1980, foram os cortes orçamentários, a desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, o controle do poder sindical, as privatizações dos setores administrados pelo governo. Era necessário, sobretudo, sustentar uma ideologia que enfatizasse a liberdade individual em contraposição às práticas intervencionistas e regulatórias do Estado (HARVEY, 2008).

Na América Latina, a situação não se colocava de forma diferente, principalmente pelo papel centralizador que o Estado exerceu no período desenvolvimentista. A situação

agravou-se devido ao processo de endividamento interno e externo, que teve seu ápice na década de 1980, quando os bancos credores aumentaram a taxa de juros, ocasionando o crescimento da dívida e a impossibilidade de pagamento dos juros. Não foi por acaso que a década de 1980, na América Latina, ficou conhecida como a década perdida, uma vez que muitos países que vinham mantendo níveis altos de crescimento econômico desde a década de 1950 apresentaram queda na atividade econômica, o que acarretou o aumento do desemprego e da pobreza (COELHO, 2012).

Posto isso, podemos afirmar que houve, durante a década de 1980, uma forte pressão para que os países da América Latina aderissem ao neoliberalismo propagado por Margareth Thatcher e Ronald Reagan. O neoliberalismo significava a adesão de um receituário único para a América Latina que consistia nas privatizações, na desregulamentação das economias, nas reformas institucionais e, ainda, na redução do papel do Estado em relação às políticas sociais (COELHO, 2012).

O ataque feroz dos ideólogos do neoliberalismo dirigiu-se à política de previdência social, principalmente da parte dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Para eles, tal política representava uma ameaça à economia, devido aos altos gastos estatais empregados. Além disso, o Estado precisava investir nas políticas “corretas” para o público “correto”, uma vez que, na opinião das agências internacionais, a previdência social atendia, em grande parte, os trabalhadores médios e o funcionalismo público, com seus altos salários, deixando de lado os trabalhadores pobres.

Nesse processo, o Chile foi o primeiro país a privatizar a previdência social, ainda na década de 1980, e seu pioneirismo o tornou um modelo para os demais países. A primeira reforma no país aconteceu no ano de 1981, quando o sistema de repartição foi substituído pelo sistema de capitalização individual de administração privada, conhecido como fundos de pensão. Nesse sistema, os trabalhadores financiavam sua aposentadoria por meio do investimento no mercado de capitais. A justificativa do governo do general Pinochet para a reforma pautava-se na dificuldade de financiamento do sistema de repartição e nos baixos níveis de pensão ali oferecidos (QUIROGA; ENSIGNIA, 2007).

A partir da reforma de 1981, os trabalhadores chilenos inseridos no mercado formal de trabalho passaram a contribuir com 10% de seu salário para as Administradoras dos Fondos de Pensão (AFP). Para receber uma pensão mínima na aposentadoria, deviam contribuir durante pelo menos vinte anos. Diferentemente do que ocorre nos sistemas de repartição simples, em que o benefício é definido anteriormente à aposentadoria, no sistema de capitalização a contribuição é estabelecida e o valor do benefício é definido somente no ato da aposentadoria, uma vez que esse valor depende de algumas variáveis, como salário, regularidade da contribuição e rendimento do investimento (MESA-LAGO, 2013).

Ao mesmo tempo em que ocorreu a reforma do sistema de pensões, o país fez uma série de mudanças de ordem estrutural, que atingiram preponderantemente os trabalhadores, como a desregulamentação/flexibilização do mercado de trabalho, que foi coroada com o avanço das subcontratações e da redução dos salários.

Desde la crisis, y las políticas neoliberales de respuesta a la crisis, la condición de la clase trabajadora en general fue trágicamente desmejorada con los años. Las exigencias de los nuevos modos de producción, la innovación, genera una masa de trabajadores de baja cualificación y competitividad, mientras que aquellos que logran insertarse en los modernos y descentralizados métodos de trabajo, deben desarrollar habilidades individuales y adaptativas a las condiciones cambiantes del mercado de trabajo y la producción, las cuales implican entre otras cosas, el desarrollo de un individualismo defensivo y competitivo en condiciones cada vez mas precarias de trabajo. Las condiciones objetivas de trabajo, sufren una serie de transformaciones que afectan a la vez que desfragmentan al conjunto de la clase trabajadora dada la amplia modalidad de tipos de contratos flexibles promovidos por las leyes del trabajo en Chile, en modalidad de subcontratados, tercerizados, parciales, temporarios, aprendices, de tipo industrial, agrario como del sector servicios, quienes carecen de derechos laborales y condiciones de protección social (LEITE, 2015, p. 13).

Todas essas medidas representavam o receituário do neoliberalismo aplicado no Chile e colocaram o país na vanguarda desse modelo na América Latina, condição favorecida por haver ali um conjunto de fatores propícios a essa situação, tais como a

ditadura militar e a intervenção dos *Chicago Boys*<sup>1</sup> no planejamento econômico e social. Esses elementos facilitaram a adesão a um novo padrão de acumulação fundamentado na dominância financeira, que tinha como pré-requisito a liberalização do crédito e do mercado financeiro, fato que provocou uma reorientação das corporações para a área financeira, reduzindo a separação entre capital monetário e capital produtivo (HARVEY, 2008).

Dominância financeira significa que o capital busca novos espaços de valorização por meio do investimento no mercado financeiro, tais como ações, títulos, debêntures, diferentemente do que ocorrera no período do keynesianismo, no qual havia a prevalência do investimento no mercado produtivo. Acontece que esse novo padrão trouxe muitas perdas para os trabalhadores, porque buscou restaurar o poder das elites econômicas, aumentando a concentração de riqueza e poder e aprofundando as desigualdades sociais (HARVEY, 2008). Uma característica dessa nova fase foi uma exploração maior dos trabalhadores pelo capital, através da intensificação e da precarização do trabalho, e também pela perda das garantias trabalhistas outrora conquistadas.

Além disso, como bem colocam Cortés e Flores (2014, p. 123), “[...] o atual regime de acumulação se mostra incapaz de criar emprego produtivo e assalariado”. Para os autores, há um aumento do desemprego e da mobilidade laboral; esta última significa que os trabalhadores transitam entre a ocupação, o desemprego e o subemprego.

Essas questões se colocam ainda mais profundas e difíceis quando se trata de sociedades latino-americanas, cuja característica principal do mercado de trabalho é a presença de um grande percentual de trabalhadores no mercado informal<sup>2</sup>. Então, como conciliar um sistema de capitalização individual com um mercado de trabalho

---

<sup>1</sup> “Desde el ámbito de las políticas económicas, el régimen militar se apoyó en un cohesionado grupo de ingenieros y economistas que ocuparon los principales puestos de las carteras económicas: se trata de los miembros de la ‘Escuela de Chicago’ también llamados *Chicago Boys*, quienes revolucionaron la forma de organizar la economía chilena. La denominación *Chicago Boys* obedece a que los integrantes de este grupo fueron en su mayoría Estudiantes de postgrado en economía en esa Universidad de los Estados Unidos, a raíz de un convenio de intercambio suscrito con la Pontificia Universidad Católica de Chile a mediados de los años cincuenta” (APIOLAZA, 2011, p. 14).

<sup>2</sup> A OIT alertou que seis de cada dez postos de trabalho disponíveis para jovens latino-americanos têm condições de informalidade, ou seja, são empregos de baixa qualidade, baixos salários e sem contrato, estabilidade, proteção social ou direitos trabalhistas. ([http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/22/economia/1429730664\\_152128.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/22/economia/1429730664_152128.html)).

precarizado, setorializado, informal, com baixos salários e uma intensa mobilidade de emprego e de salários?

Para o governo militar, a adesão ao sistema de capitalização resultaria em uma taxa de substituição de aproximadamente 70%, o aumento da cobertura e a incorporação dos trabalhadores independentes. No entanto, no decorrer das décadas de 1980, 1990 e 2000, não foi isso que aconteceu, pois as condições adversas do mercado de trabalho, em conjunto com as regras do sistema de capitalização, em que inexistia a contrapartida do empregador, dificultaram a capacidade contributiva dos trabalhadores (UTHOFF, 2011).

Além disso, para algumas categorias de trabalhadores, tais como mulheres, jovens e trabalhadores independentes, o impacto foi maior. As mulheres tinham uma participação menor no mercado de trabalho, salários mais baixos e ausentavam-se do mercado de trabalho para cuidar dos filhos. Todas essas questões contribuíam para que a mulher tivesse uma lacuna previdenciária maior do que a do homem (GONZÁLES JARA, 2017).

Assim como as mulheres, os jovens também encontravam cada vez mais dificuldades para se inserir no mercado de trabalho, por isso retardavam a contribuição para a previdência social. No caso dos trabalhadores por conta própria, a situação era ainda mais grave porque, na reforma de 1981, não tinham sido criadas medidas para incorporá-los ao novo sistema, o que gerou uma baixa adesão desse grupo à reforma e, em decorrência, uma baixa cobertura.

Em contrapartida, as únicas medidas, no que tange ao aspecto da proteção social, inseridas no sistema previdenciário, consistiam no Programa de Pensões Assistenciais (Pasis) e na Pensão Mínima Garantida (PMG). O Pasis era destinado aos idosos de 65 anos ou mais, homem ou mulher, que tivessem renda familiar inferior a 50% da Pensão Mínima. A PMG assegurava uma pensão aos trabalhadores, 60 anos para mulher e 65 anos para homem, que apresentassem ao menos vinte anos de contribuição para o pilar de capitalização. Apesar do tempo de contribuição, esses trabalhadores não possuíam densidade contributiva suficiente para receber uma pensão mínima, por isso a garantia estatal da PMG (CHILE, 1980).

Assim, durante a década de 1990 e até o ano de 2006, embora os problemas de cobertura e baixo valor das pensões já estivessem colocados para a sociedade, nenhuma medida foi tomada para corrigir pelo menos as principais distorções. Além disso, os problemas da previdência social afetavam sobremaneira a população mais pobre para quem se tornava muito mais difícil manter uma densidade contributiva suficiente com vistas a auferir uma pensão. Logo, as demandas para o primeiro pilar tornaram-se maiores ao longo dos anos e, em contrapartida, os programas mostravam-se focalizados e excludentes, portanto, insuficientes.

Em face desses problemas, a presidenta Michelle Bachelet sancionou a reforma da previdência no dia 11 de março de 2008, por meio da Lei nº 20.255. O objetivo era aperfeiçoar o regime de capitalização, com a inclusão de critérios que pudessem corrigir as principais distorções. Contudo, o elemento mais importante da reforma foi a criação do Sistema de Pensões Solidárias (SPS), cuja finalidade era consolidar um sistema de pensões assistenciais de forma a incluir os trabalhadores dos estratos mais pobres que não apresentavam renda na velhice (CHILE, 2006b).

Além disso, a reforma criou mecanismos, como, por exemplo, benefícios assistenciais, e mudanças nas regras, para atenuar as desigualdades de gênero no sistema previdenciário e propiciar o aumento da cobertura dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores jovens.

Posto isso, esta tese de doutorado busca analisar como a reforma de 2008 respondeu às demandas sociais da sociedade chilena, tais como a baixa cobertura do Sistema de Pensões, sobretudo para a população de baixa renda, a baixa cobertura previdenciária dos trabalhadores independentes e dos trabalhadores jovens e a desigualdade de gênero, e se as respostas apresentadas se diferenciaram do modelo previdenciário instituído no país no ano de 1981.

Existia uma expectativa muito grande sobre a reforma de 2008; primeiramente porque foi a primeira mudança depois da reforma de 1981; depois, porque foi uma reforma que teve como principal objetivo a consolidação de um pilar solidário, ou seja, a instituição de medidas de proteção social no sistema previdenciário que tinha por

natureza o aspecto contributivo. Nesse sentido, perguntamo-nos se a reforma de 2008 foi capaz de atender as demandas sociais de forma distinta da reforma de 1981, dado que os princípios e fundamentos neoliberais continuam influenciando as medidas de proteção social dos países.

Por outro lado, pensamos que a constituição de mecanismos de proteção social não é algo dado somente pelas condições estruturais do capitalismo contemporâneo. A capacidade da reforma de 2008 de modificar a previdência, no sentido de conceder mais direitos para a classe trabalhadora ou continuar a oferecer as mesmas prerrogativas do sistema antigo, vai depender da correlação de forças que se coloca no âmbito político do país.

Sabemos também que a correlação de forças não está deslocada do movimento mais geral do sistema capitalista e que as desregulações no mercado de trabalho, o desemprego, o corte nos direitos sociais, o poder das administradoras dos fundos de pensão, tudo isso pode influenciar nas decisões sobre a reforma. O que chamou a atenção na reforma de 2008 foi o posicionamento da presidenta Michelle Bachelet, que fez uma promessa ao povo chileno de não conduzir a reforma pelos grupos de poder, ou seja, pelas AFP. Logo, seria uma reforma para o povo chileno.

Mas, ao mesmo tempo, tanto a Presidenta quanto seus aliados disseram que o problema das pensões no Chile não estava no sistema de capitalização e que a reforma buscava adequá-lo (cobertura, estrutura dos benefícios) às transformações da sociedade. Por isso, apresentamos como hipótese que a reforma de 2008 se constituiu um instrumento que reproduziu os princípios adotados na reforma de 1981, com um porém: foram feitos pequenos ajustes para que os programas do primeiro pilar pudessem atenuar o agravamento das contradições do sistema capitalista nos últimos anos no país.

Como resposta às expressões da questão social, defendemos que os programas e benefícios do primeiro pilar foram modernizados com o intuito de atender de forma focalizada as demandas dos segmentos mais pauperizados da população. Para tanto, no primeiro capítulo, buscamos apresentar a constituição da previdência social chilena bem como as forças sociais que atuaram no país e contribuíram para a consolidação



de um sistema previdenciário com um amplo conjunto de direitos. Além disso, procuramos identificar, no período de consolidação do governo militar, as motivações que levaram o Governo a substituir o sistema de repartição pelo sistema de capitalização e os princípios que nortearam essa mudança e contribuíram também para a consolidação do modelo dual de proteção social.

No capítulo 2, apresentamos o período da redemocratização chilena, em que novas perspectivas se colocavam para a sociedade. Para alguns, havia a expectativa de que o governo democrático rompesse com o modelo de proteção social estabelecido anteriormente. Para o Governo, bastou a adoção do caminho que aliava crescimento econômico com equidade social para significar uma mudança qualitativa no bem-estar da população. Nesse sentido, buscamos verificar em que medida o binômio equidade/crescimento econômico tratou os problemas sociais em uma perspectiva diferenciada da de proteção social do período militar. Também procuramos conhecer como esse modelo influenciou a eleição de prioridades para a proteção social e para o pilar assistencial, bem como as principais ações e resultados no período.

No capítulo 3, analisamos a reforma de 2008, considerando a trajetória da previdência no período militar e após a abertura democrática, dado que esses momentos foram determinantes para a conformação de um padrão de proteção social. Assim, buscamos identificar se a reforma de 2008 se afastou desse padrão de proteção social ou apenas o legitimou. Para isso, analisamos a trajetória da reforma, desde sua construção na Comissão Assessora Previdenciária para Reforma da Previdência (CAPRP) e sua passagem pelo Comitê de Ministros até chegar à Câmara dos Deputados e ao Senado.

Além disso, procuramos identificar a participação dos atores políticos na reforma, de modo a compreender a influência de cada um deles no desenho final do documento. Por fim, analisamos os resultados da reforma, no que tange aos objetivos propostos para a proteção social, tais como a instituição do SPS, a instituição de medidas para consolidar a equidade de gênero, as medidas para a inserção dos trabalhadores jovens e dos trabalhadores por conta própria no Sistema de Pensões.

Esta pesquisa busca a análise dos fatos mais gerais, como a privatização da política de previdência social, que ocorreu no Chile em 1981 e que teve como influência os princípios neoliberais implementados no país pela ditadura militar. Busca também os fundamentos da proteção social levados a cabo pelos governos no período pós-ditadura. O conhecimento mais amplo aqui serve de base para identificação, análise e interpretação da reforma de 2008 bem como seus principais resultados no período 2008-2015.

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa documental e bibliográfica. Uma parte da bibliografia foi coletada *in loco*, no período de Doutorado Sanduíche no Chile, outubro de 2016 a março 2017. Os documentos foram extraídos dos *sítes* oficiais, tais como Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Casen, Subsecretaria de Previdência Social, Superintendência de Pensões, Dirección de Presupuestos (Dipres), Superintendência de Seguridade Social.

Cabe ressaltar que, por meio da participação na pesquisa Análise dos Sistemas de Proteção Social em países da América Latina – Cuba, Chile e Brasil – e da realização do curso de Doutorado Sanduíche no Chile, pudemos aprofundar o conhecimento sobre a previdência chilena, sobretudo com relação à reforma de 2008.

## **1 A REFORMA ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL CHILENA EM 1981**

### **1.1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo identificam-se os fundamentos e as especificidades da reforma estrutural da previdência social chilena. Primeiramente, busca-se apresentar a constituição do sistema de previdência social chileno, bem como as forças sociais que atuaram no Chile naquele momento e que contribuíram para a consolidação de um sistema previdenciário com um amplo conjunto de direitos, tais como: aposentadorias, seguros, assistência médica e benefícios assistenciais. Na sequência, trata-se da compreensão do breve período socialista em que a ideia principal de Salvador Allende era conformar a hegemonia e o protagonismo da classe trabalhadora. Para isso a manutenção dos direitos já conquistados, assim como a ampliação do rol de direitos tornava-se fundamental. Depois, descreve-se o período do golpe militar, que representou um divisor de águas na sociedade chilena, momento em que a sociedade passa de forma forçada pelos militares à constituição de novos valores, princípios, instituições e, sobretudo, à desestruturação da classe trabalhadora e dos direitos outrora conquistados.

Neste contexto, registra-se que a previdência social chilena representou um período de consolidação de direitos tendo como pano de fundo o fortalecimento da classe trabalhadora e a ação sistemática do Estado na proteção social. Pode-se dizer que o neoliberalismo chileno fortalecido pelo golpe militar construiu um caminho de controle da classe trabalhadora por meio das mudanças na legislação trabalhista e na adoção do sistema de capitalização individual. Consolida-se então uma matriz de pensamento, cuja liberdade proporcionada pelo mercado foi colocada como superior ao coletivismo e a solidariedade. O sistema de capitalização representa essa nova era da proteção social chilena, todavia, esse novo tempo traz consigo um cenário de incertezas para a classe trabalhadora, com o recrudescimento da exploração e a limitação dos direitos aos comprovadamente pobres.

## 1.2 ANTECEDENTES DA REFORMA DE 1981

O desenvolvimento do sistema de pensões chileno ocorreu no bojo das transformações sociopolíticas que emergiram na década de 1920. A recente industrialização e urbanização provocaram mudanças no modo de vida das pessoas e, com isso, o surgimento de novas necessidades que não poderiam ser supridas apenas pelo apoio da rede familiar. Os trabalhadores organizados (classe operária e setores médios) começaram a exigir do Estado um posicionamento para o atendimento de suas necessidades através da inclusão na agenda do governo de temas, tais como: saúde, habitação e a regulamentação das condições de trabalho (ARELLANO, 1985; FLEURY, 1994).

Segundo Fleury (1994) havia na sociedade chilena a presença de várias forças sociais que procuravam dar visibilidade as suas demandas e que não poderiam ser ignoradas pela classe política. Os estratos médios com forte ligação com o poder estatal e o proletariado mineiro urbano constituíram-se como as principais forças sociais ao mesmo tempo em que também apresentavam uma importância crucial na estrutura produtiva do país. O Estado, nesse processo, tinha o papel de conduzir a industrialização e regular os conflitos entre capital e trabalho por meio da incorporação das expressões da questão social na institucionalidade democrática pública.

A agudização das contradições sociais torna-se mais intensa após a Primeira Guerra Mundial o que proporcionou um forte impulso para a inserção da classe trabalhadora no cenário político através da luta pelos direitos e pelo reconhecimento enquanto classe pelo Estado. Conforme Yamamoto (2001), as lutas sociais romperam com a ideia de que as expressões da questão social deveriam ficar adstritas a esfera privada e resolvidas de forma individual, sem a interferência do Estado. O movimento histórico da classe operária pelos direitos fez com que a relação entre capital e trabalho extrapolasse para a esfera pública, onde seria exigido do Estado o planejamento e a execução de um conjunto de ações voltadas para atenuar as mazelas sociais causadas pelos efeitos da acumulação sobre o conjunto da classe trabalhadora.

Constituiu-se no início da década de 20 no Chile a ideia de um Estado Protetor, que coloca sob a perspectiva da esfera pública os problemas sociais, que até então eram

tratados de forma violenta e autoritária. Naquele momento houve a criação de novas instituições, como as Caixas de Pensões, bem como a incorporação de novos grupos de trabalhadores e novos benefícios. Em 1924, no governo de Arturo Alessandri foi criado o Sistema de Seguridad Social, que incluía a Caixa de Previdência dos Empleados Particulares, a Caixa de Seguro Obrero<sup>3</sup> e no ano seguinte a Caixa Nacional de Empleados Públicos. Inicialmente, as Caixas de Seguro eram instituições de capitalização com acumulação de reservas parcial,<sup>4</sup> cujo financiamento dava-se por meio da contribuição dos trabalhadores e empregadores e a participação do Estado, no caso da Caixa de Seguro Obrero (ARELLANO, 1985).

No Chile, a proteção social teve a sua trajetória baseada nas transformações da relação entre Estado e Sociedade que conformou um tipo de institucionalidade muito própria das sociedades latino americanas no período em questão (FLEURY, 1994). Desenvolve-se no País uma pequena burguesia nacional com forte influência política e social que irá contrariar poder das forças oligárquicas conservadoras. Em paralelo, cresce também a organização dos grupos obreros ligados ao partido democrático, como também setores da classe trabalhadora oriundos do setor de salitre e da indústria metropolitana. Essa recomposição das forças sociais coloca na agenda política as demandas sociais e, principalmente, o propósito de industrialização do País, nos quais o Estado assume um papel central (ECHAVARRÍA, 1963).

El papel y las funciones del Estado capitalista reorganizado para dar respuesta a la crisis se diversificaron y expandieron en una escala inusitada: éste asumió una influencia vital en la promoción de la industrialización, poniendo en juego una amplia variedad de medidas de política económica tales como el control del comercio exterior y el manejo de las tasas de cambio e interés; creando oficinas de planeación, promoción y financiamiento del desarrollo económico; instalando grandes complejos industriales bajo directo control del gobierno y, por último, diseñando una severa política arancelaria tendiente a proteger la naciente industria nacional. A todo lo anterior habría que añadir que el Estado populista también promovió – con diferente intensidad según las distintas experiencias nacionales – una cierta redistribución del ingreso en favor de las capas populares urbanas mediante un abanico de políticas que incluían, entre otras cosas, el control de salarios y precios, y la expansión de la seguridad social y de los gastos gubernamentales en salud, educación y vivienda (BORON, 2003, p. 106).

---

<sup>3</sup> A Lei nº 16.744 de 1968 estabelecia normas sobre acidentes de trabalho e enfermidades profissionais e fazia distinção entre trabalhador manual (obrero) e trabalhador intelectual (empleado). Essa distinção foi extinta no governo da presidenta Michelle Bachelet no ano de 2017.

<sup>4</sup> Parte das reservas foi utilizada para o financiamento das políticas habitacionais (ARELLANO, 1985).

Formava-se, então, uma nova estrutura de poder que já não cabia o monopólio das forças oligárquicas na estrutura do Estado e na sociedade. Avançavam novas forças sociais e políticas que objetivam, sobretudo, a reorientação do excedente econômico, a reestruturação das instituições políticas e a participação dos grupos sociais, como partidos e sindicatos, que até então não tinham como expressar seus interesses e nem eram representados na estrutura política oligárquica (IANNI, 1975). Essa reorientação foi importante para que o Estado chileno avançasse no reconhecimento dos trabalhadores enquanto classe e colocasse as suas demandas dentro da estrutura pública através de um sistema de seguridade social (ARELLANO, 1985).

Pode-se afirmar que a resposta às demandas da classe trabalhadora teve uma dupla função. Primeiro, responder a pressão social dos novos grupos que se fortalecem na sociedade enquanto sujeitos demandantes de direitos. Além disto, o desenvolvimento da nova fase do capitalismo latino-americano coloca em evidência a ascensão da burguesia e seus objetivos de poder, que requer o controle do movimento dos trabalhadores através de sua integração ao Estado. (ARELLANO, 1985). Tal integração propicia o acesso da classe trabalhadora a um conjunto de benefícios e serviços que se convertem em melhores condições de vida (BORON, 2003).

Assim, nasce na sociedade chilena um sistema de pensões inspirado no modelo bismarckiano. No ano de 1883 na Alemanha o Chanceler Otto Von Bismarck criou um sistema de seguros como resposta às pressões e greves dos trabalhadores. Nessa modalidade o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente, cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2009).

Como foi dito anteriormente o regime de custeio nas primeiras décadas foi organizado sob o modelo de capitalização com acumulação de reservas parcial e a mudança para o regime de repartição ocorreu somente no ano de 1952. A baixa rentabilidade gerada pelo grau de investimentos feitos pelo sistema de capitalização e o impacto negativo

sobre o valor das pensões foram os principais argumentos do governo a favor da mudança. Além disso, pelo regime de repartição ocorre a integração solidária das gerações de trabalhadores, uma vez que, as contribuições dos trabalhadores ativos pagam as pensões dos aposentados. Para a administração pública significava um critério muito mais real do que o critério estritamente financeiro utilizado antes ainda mais porque se tornava extremamente complicado um sistema de capitalização funcionar em um regime inflacionário como o chileno (ARELLANO, 1985).

Segundo Arellano (1985), a seguridade social chilena incorporou nas primeiras décadas a maioria dos trabalhadores assalariados (62,7% em 1945), e cobria inicialmente os riscos de invalidez, enfermidade e envelhecimento. Na década de 1950 houve importantes reformas que incorporaram novos benefícios, destacam-se as mudanças para os trabalhadores obreros que, historicamente, eram tratados de forma diferenciada pelo Estado.

En 1952 se modificó la seguridad social de los obreros y la de los empleados particulares. Para los primeros se creó una serie de nuevos beneficios: pensión de sobrevivencia, subsidio de maternidad, mejora de las pensiones de invalidez, vejez y subsidios de enfermedad y se amplía a toda la familia la atención gratuita de salud. Simultáneamente se reorganizó la estructura administrativa de la Caja de Seguro Obrero, lo cual dio origen al Servicio de Seguro Social (SSS) y al Servicio Nacional de Salud. En el caso de los empleados particulares se estableció un sistema de pensiones que complementó el esquema de fondos individuales prevaleciente. En ambos casos se reemplazó, explícitamente, el régimen de capitalización por el de reparto (ARELLANO, 1985, p. 78).

Assim, constata-se que neste período houve uma forte expansão dos gastos públicos sociais, de forma que, ao final da década de 1960 tais gastos representavam 18,7% do *Producto Interno Bruto* (PIB). A principal característica nesta fase foi a ampliação do rol de benefícios para os camponeses e os setores marginais urbanos, que garantiu a participação desses grupos na renda nacional de forma superior aos períodos anteriores. Dentre as conquistas sociais, destacam-se a proteção por acidentes de trabalho, a instituição do benefício de asignación familiar<sup>5</sup> e os desembolsos para atenção médica (ARELLANO, 1985).

---

<sup>5</sup> Dicho programa consulta una transferencia desde los trabajadores con menos cargas familiares a los con un mayor número de personas dependientes. También transfiere recursos desde los grupos con mayores remuneraciones a los de menor renta, ya que el beneficio es una suma fija de dinero y refinancia a través de un porcentaje del salario (ARELLANO, 1985).

É importante ressaltar que apesar do crescimento do gasto social no País, havia um desequilíbrio quanto à concessão de benefícios para os diferentes grupos sociais. Para Arellano (1985), os grupos médios conseguiam o atendimento de suas demandas através da pressão sobre o poder executivo, ao passo que para o proletariado o caminho se apresentou de forma distinta. Embora pese a expansão da cobertura na previdência social e na saúde, com um maior número de riscos cobertos, alguns autores, como Mesa-Lago (1986), acreditam que houve um processo de “massificação de privilégios”.

Para Mesa-Lago (1986), a “massificação de privilégios” tinha como *modus operandis* à concessão de vantagens para os grupos médios durante todo o período, que compreende as décadas de 1920 a 1970. A ideia da existência de um grupo de trabalhadores privilegiados pelo Estado foi muito empregada para justificar a necessidade de reformas na previdência social, sobretudo, depois do golpe militar. Colocar a questão dos privilégios como central era um motivo muito maior para rever os direitos já conquistados, do que de ampliar os direitos para os trabalhadores não incluídos.

Cabe aqui ressaltar que uma questão é tratar os direitos como privilégios, outra coisa é constituir medidas para equilibrar as disfunções que possam ocorrer no sistema mediante as transformações demográficas, a maturidade do sistema e aspectos da institucionalidade. Pode-se afirmar que no Chile existiam as duas coisas, por isso que já havia nas décadas de 1950 e 1960 estudos econômico-financeiros<sup>6</sup> de viabilidade para uma possível reforma.

Uma das prioridades da reforma era a unificação legal, administrativa e financeira do sistema dado que havia uma complexa legislação que abarcava um número expressivo de caixas de pensões, cada uma delas com regras específicas de concessão de aposentadorias. Na década de 1970 existia um saldo de mais de 35 caixas de aposentadorias, com 75% da força de trabalho afiliada, dividida da seguinte forma: 45% dos trabalhadores pertenciam ao Serviço de Seguro Social (SSS); 11%

---

<sup>6</sup> Misión Klein-Sacks (1956), Comisión Jorge Prat (década de 1960) e Governo do Presidente Frei Montalva (1964-1970).



estavam segurados na Caixa de Empregados Particulares; 7% na Caixa de Empregados Públicos; e, por fim, 12% estavam alocados nas demais caixas (MESA-LAGO, 1986).

É fundamental ressaltar ainda que a ideia de reforma da previdência não provinha exclusivamente de fatores endógenos do sistema, como afirmou o diagnóstico a Missão Klein–Sacks.<sup>7</sup> Ela se dá no momento de crise do modelo substitutivo de importações e ganha força a partir dos desdobramentos políticos e econômicos desse enfraquecimento, que corresponde ao esgotamento do próprio Estado desenvolvimentista.

O Chile se viu então diante de uma encruzilhada. O capitalismo dependente e a democracia liberal pareciam ter se tornados incompatíveis. Ou bem se mantinha a acumulação de capitais nos moldes do capitalismo atrasado, reprimindo as demandas distributivas e as mobilizações sociais – que era a alternativa defendida pelos partidos conservadores – ou bem se apostava na reversão do capitalismo dependente, na radicalização da democracia, na alteração do caráter de classe do Estado – alternativa defendida pelos partidos de esquerda, de base operária, que formavam a Unidade Popular (MARTINS, 2016, p. 55).

No período do modelo substitutivo de importações prevaleceu o pacto entre os partidos, porque muito embora a esquerda estivesse no comando do País, os partidos de direita tinham uma alta representatividade no parlamento, o que propiciava a defesa dos seus interesses por meio da negociação com os partidos reformistas. Quando esse modelo começa a apresentar sinais de esgotamento (inflação, desemprego, estagnação da economia), o pacto entre os partidos também perde força, principalmente quando ideias distintas sobre a condução do País se sobrepõem aos acordos institucionais firmados anteriormente (CORREA SUTIL, 2005).

Neste sentido, a resposta da direita chilena para a crise consistia na modernização do capitalismo, que significava a adoção de medidas econômicas com o objetivo de liberalizar os mercados em conjunto com as reformas na seguridade social. Lado a lado com a proposta da direita caminhava também o projeto de transformação estrutural pela via do socialismo, articulado pelos partidos de esquerda, que nos

---

<sup>7</sup> El sistema de previsión chileno: informe de la Misión Klein & Saks (1958).

últimos anos apresentavam um crescimento expressivo no cenário eleitoral do País (CORREA SUTIL, 2005).

Durante o mandato de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) na presidência da República houve a tentativa de levar a cabo o projeto de modernização da economia, porém, o endividamento externo e o recrudescimento da inflação levaram ao crescimento das mobilizações populares. Além disso, o presidente perdeu parte do apoio dos deputados e senadores da direita devido às eleições que colocaram o Partido Radical como a principal força política do País. Para Larrañaga (2016), o deterioramento da economia do País forçou o presidente a se aliar as forças radicais e, portanto, abandonar as reformas.

Assim, a ascensão da esquerda e o fracasso das reformas econômicas enfraqueceram a direita e a deixou sem perspectivas para as eleições seguintes. Esse ambiente político instável não favoreceu a reforma da previdência e até mesmo possibilitou a ampliação das demandas sociais na gestão do presidente Frei Montalva (1964-1970).

A ampliação das demandas sociais ocorreu devido à pressão dos EUA sobre os governos da América Latina com o intuito de impedir o crescimento do comunismo na região. Pode-se afirmar então, que havia uma tensão política entre dois projetos societários que indicavam propostas distintas para o conjunto da sociedade, ou seja, cada um demandava um ideal de sociedade justificado por valores e acompanhado por ações materiais e culturais visando sua concretização (NETTO, 2009).

Os valores da classe dominante visavam a retomada do crescimento pela via do sacrifício dos direitos dos trabalhadores e pelo aumento do grau de exploração. Tais medidas não aconteceram de imediato no Chile por causa da resistência da classe trabalhadora organizada e pelo crescimento da esquerda que culminou na eleição de Salvador Allende para presidente do país em 1970.

As primeiras reformas no sistema de repartição ocorreram somente após a tomada de poder pelos militares e a instauração da ditadura no país no ano de 1973. O caráter centralizador, violento e autoritário da gestão do general Augusto Pinochet contribuiu

para a neutralização e desestabilização dos grupos políticos e sindicatos, que, por sua vez, serviu também como estratégia para levar a cabo a privatização das políticas no âmbito da seguridade social (MESA-LAGO, 1986).

### 1.3 O BREVE PERÍODO DO SOCIALISMO CHILENO

A privatização do sistema de pensões chileno constituiu-se como um capítulo particular na história do Chile, que ocorreu num período de mudanças profundas na estrutura da democracia chilena. O golpe de Estado que destituiu o presidente Salvador Allende no ano de 1973 transformou-se num divisor de águas, pois significou um retrocesso na agenda progressista da Unidade Popular (UP),<sup>8</sup> coalizão que elegeu Allende, e a consolidação de um programa de “modernização econômica” com base nos pressupostos neoliberais.

Allende assumiu a presidência do Chile nas eleições de 1970 ao derrotar o candidato Jorge Alessandri Rodríguez do Partido Nacional, representante da direita. Como presidente, Allende realizou mudanças estruturais importantes no País com o intuito de transferir o poder dos grupos dominantes aos trabalhadores, aos camponeses e setores progressistas da sociedade, segundo descrito no Programa Básico de Governo da Unidade Popular (CHILE, 1969). Dentre as mudanças feitas, Drake (1992, p. 291) enfatiza a “[...] la nacionalización de oligopolios extranjeros y nacionales y la expropiación de latifúndios”. Segundo o autor, muito embora a reforma agrária não tenha sido iniciada no governo de Allende, a retirada das terras das mãos da elite agrária foi muito mais efetiva sob o comando UP.

Corvalán (2003), em sua obra, faz uma síntese das principais medidas tomadas por Allende com o intuito de melhorar as condições de vida da classe trabalhadora. Duas das ações mais importantes foram o aumento dos salários e o aperfeiçoamento dos benefícios assistenciais e previdenciários com a criação da Caixa de Previsão Social

---

<sup>8</sup> “La Unidad Popular (UP) fue una alianza de partidos de izquierda formada en octubre de 1969. La coalición estaba constituida por el Partido Socialista, Partido Comunista, Partido Radical, y otros tres grupos menores a saber: el Movimiento de Acción Unitaria (MAPU), el Partido Social Demócrata (PSD) y la Acción Popular Independiente (API)” (DOXRUD, 2016).

para os trabalhadores independentes. Ademais, o governo aumentou o investimento em Saúde e Educação, sendo que, no primeiro caso, foram criados consultórios para o atendimento à população, bem como a contratação de novos médicos. Com a Educação não foi diferente, as medidas foram amplas e incluía desde a gratuidade no ensino básico e médio até a distribuição de material didático e a concessão de alimentação aos alunos (CORVALÁN, 2003).

A UP tinha como prioridade consolidar a hegemonia e o protagonismo da classe trabalhadora. Para isso, necessitava romper com o sistema de dominação até então vigente na sociedade chilena. A construção do socialismo passava pelo enfrentamento e a neutralização das frações da burguesia, entre elas, a elite agrária e a burguesia monopolista, com o intuito de construir uma sociedade “junto ao povo e para o povo” (CORVALÁN, 2003).

Para Drake (1992) e Martins (2016), apesar da UP defender um projeto amplo de reformas e mobilização social, “la vía chilena al socialismo” foi uma proposta que tinha como base a superação do capitalismo dentro dos limites da democracia, respeitando a institucionalidade existente. Mesmo com características muito distintas do socialismo implementado em outras nações, o projeto da UP não era considerado legítimo pelas elites conservadoras, da mesma forma que as mudanças na estrutura econômica e social adotadas em sua gestão não agradavam a direita chilena.

Para Harnecker (2003, p. 9), o principal objetivo das forças de oposição, representadas pelo Partido Nacional e, mais a frente, com o apoio também de uma fração mais conservadora do Partido da Democracia Cristã foi “[...] provocar el fracaso económico del gobierno popular”. Para isso utilizaram como estratégias a aliança com grupos do centro, greves, apoio de países estrangeiros, principalmente os EUA e ainda o bloqueio das medidas governamentais de Allende via parlamento (DRAKE, 1992).

Além da forte oposição, o governo de Allende também enfrentou contradições que vinham de dentro da UP. Harnecker (2003) faz uma avaliação do período de Allende na presidência do Chile e coloca importantes questões que contribuíram para o enfraquecimento da via chilena para o socialismo. Uma delas foi a dificuldade de

alguns setores partidários de incorporar nos Conselhos Comunitários Campesinos os pequenos proprietários independentes e os setores não organizados do campo, o que deixou o caminho aberto para a Democracia Cristã controlar a maioria das federações sindicais campesinas. Contrariamente a essa proposta, havia outro setor da coalizão que propunha que a formação dos Conselhos deveria começar pela base, o que daria condições de arregimentar todo o campesinato não organizado.

Ao final, a UP decidiu que a identidade dos Conselhos dependeria da orientação de cada um dos partidos que compunha a coalizão, e como não havia um consenso sobre essa questão, a decisão dividiu o campesinato e fez com que o partido perdesse o apoio dessa importante fração da classe trabalhadora (HARNECKER, 2003).

Apesar disso, há o reconhecimento de que no governo de Allende os trabalhadores alcançaram níveis de participação social antes nunca experimentados, só que esse processo não se consubstanciou numa participação mais efetiva nas decisões de ordem nacional. Como consequência, surgiram novas militâncias<sup>9</sup> que se organizaram e propuseram ações independentes que ultrapassavam os limites institucionais e governamentais e que eram vistas como uma ameaça maior a antiga ordem pelos grupos opositores (DRAKE, 1992).

No campo econômico, houve avanços no primeiro ano de gestão, como o reajuste dos salários, o controle da inflação e o aumento do emprego, porém, o desempenho não aconteceu de igual forma nos anos subsequentes. Esse processo fragilizou a política de Allende de buscar a aderência de alguns grupos ao seu governo, principalmente as Forças Armadas. O governo não tinha condições de propiciar o aumento dos salários e dos gastos com os militares da mesma forma que havia feito no primeiro ano de mandato (DRAKE, 1992).

Segundo Harnecker (2003), o golpe militar foi possível porque as forças conservadoras tornavam-se cada vez mais fortes enquanto aprofundavam-se as contradições no interior da esquerda chilena. Constata-se que Allende confiou demais

---

<sup>9</sup> “Movimiento de Izquierda Revolucionaria, una organización político-militar de una izquierda extraparlamentaria, inspirada en la revolución cubana. No se integra a la Unidad Popular” (HARNECKER, 2003, p. 5).

na tradição constitucionalista para chegar ao socialismo e para isso dependia do apoio dos militares, e como a adesão desse grupo não se consolidou o governo acabou tornando-se vítima de um golpe militar.

O fim do socialismo chileno, além de representar a derrota da esquerda e de seu projeto de sociedade, significou, de uma forma mais ampla, a derrota da classe trabalhadora. O governo de Allende tinha como objetivo a defesa dos direitos da classe trabalhadora e para isso prezava a manutenção do sistema de proteção social já constituído. O sistema de repartição apesar de suas limitações apresentava uma cobertura de 79% da força de trabalho no ano de 1973 (ARELLANO, 1985).

Segundo Gersdorf (1984, p. 92), o sistema de repartição cobria todos os trabalhadores dependentes e uma parcela reduzida de trabalhadores independentes, com os seguintes benefícios: pensões de aposentadoria, sobrevivência e acidentes de trabalho, benefício de asignación familiar, subsídios de enfermidade, acidentes de trabalho e seguro desemprego, indenizações, assistência médica, entre outros.

Os benefícios eram financiados através das contribuições dos empregadores, dos trabalhadores e por aportes diretos e indiretos do Estado. Como não havia uma relação entre o total das contribuições feitas e os benefícios recebidos pode-se afirmar que o sistema de repartição chileno tinha um efeito sobre a distribuição de renda. No caso dos benefícios de asignación familiar, por exemplo, a distribuição de renda acontecia dentro de uma mesma geração, visto que se transferiam recursos dos grupos de maior renda para os de menor renda através de um benefício de valor fixo e cujo financiamento incidia sobre um percentual do salário (ARELLANO, 1985; GERSDORF, 1984).

A partir de 1973 o sistema de repartição passou por um processo de mudanças graduais com o intuito de “[...] introduzir medidas que visavam racionalizar e uniformizar (parcialmente) o sistema ao reduzir a multiplicidade de regimes paralelos e de instituições, eliminando assim os privilégios mais onerosos” (FLEURY, 1994, p. 208). Tais medidas, como o estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria, 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, a eliminação dos

benefícios por tempo de serviço e a introdução de um mecanismo de indexação das pensões, foram aprovadas pelo Decreto-Lei nº 2.448 de 1979 (CASTIGLIONI, 2003).

As reformas paramétricas realizadas no início da gestão militar, além de corrigir as distorções do sistema relacionavam-se com uma discussão mais ampla em nível mundial que era a dificuldade dos Estados de financiar os sistemas de proteção social públicos. No caso da previdência social, situações como o envelhecimento da população, bem como a diminuição da relação contribuinte/beneficiários, aumento do desemprego, são questões que influenciam na dinâmica de financiamento do sistema de repartição (MARQUES, 1995).

Diante desses problemas, especialistas mais radicais de influência liberal afirmavam que os sistemas de proteção social conhecidos como Estados de Bem-Estar Social<sup>10</sup> já não era mais viável. Por isso várias ideias surgiram no sentido de diminuir ou retirar à ação do Estado no financiamento da proteção social e restringir sua ação a população mais necessitada.

Este processo de desmonte da proteção social foi levado a cabo no Chile pelo governo militar, tendo como base o liberalismo na sua face mais radical. Desse modo, mesmo depois de realizar reformas paramétricas no sistema de repartição chileno a privatização aconteceu. Ou seja, não se esperou os resultados de médio e longo prazos das reformas, como usualmente acontece e, logo depois, foi feita a substituição do sistema de repartição pelo sistema de capitalização.

De tal modo, percebe-se que a rápida decisão de privatizar a previdência social chilena sem esperar os resultados da reforma paramétrica encerrava uma adesão do governo militar a agenda neoliberal, como veremos a seguir.

---

<sup>10</sup> A ampliação das políticas sociais na Europa e mesmo em alguns países da América Latina ocorreu através de circunstâncias muito específicas, que tinham como base a recomposição do capital após a crise de 1929. No caso do Chile, foi uma combinação de Estado populista, ascensão da burguesia industrial, fortalecimento da classe trabalhadora e da esquerda socialista (BORON, 2003).

#### 1.4 O SISTEMA DE PENSÕES NA AGENDA NEOLIBERAL

O Chile foi o primeiro país da América Latina a adotar as políticas neoliberais, antes mesmo da promulgação das recomendações do Consenso de Washington em 1989. Tais recomendações são nada menos do que uma forma dos Organismos Internacionais impor aos países em desenvolvimento um conjunto de ações, entre elas, políticas de ajuste fiscal, com o objetivo de direcionar esses países para um modelo de desenvolvimento que atendesse, sobretudo, as demandas dos países desenvolvidos.

Embora não existisse ainda uma recomendação formal dos organismos internacionais sobre a adoção de políticas de ajuste, já havia no Chile propostas de cunho liberalizante para as áreas econômica e social. Essas propostas foram elaboradas por um grupo de economistas<sup>11</sup> inspirados na Escola Monetarista e discípulos de Milton Friedman. A ideia inicial era apresentar o programa<sup>12</sup> ao candidato à presidência da república Jorge Alessandri Rodriguez.<sup>13</sup> Apesar da derrota de Alessandri para o candidato Allende, os economistas prosseguiram nos estudos com o intuito de aprimorar a proposta e transformá-la em um programa de desenvolvimento econômico. Esse grupo de economistas, conhecidos como *Chicago Boys*, acreditavam que era preciso “refundar o país sobre novas bases” e, para isso, era necessário retirar do Estado o papel de empresário e benfeitor e sua ação deveria obedecer estritamente a critérios claros e impessoais, sem a interferência de grupos políticos. Para eles, esse novo arranjo permitiria o estabelecimento de um sistema econômico moderno e eficiente que sob a tutela do mercado e da competência geraria

---

<sup>11</sup> “Desde el ámbito de las políticas económicas, el régimen militar se apoyó en un cohesionado grupo de ingenieros y economistas que ocuparon los principales puestos de las carteras económicas: se trata de los miembros de la ‘Escuela de Chicago’ también llamados *Chicago Boys*, quines revolucionaron la forma de organizar la economía chilena. La denominación *Chicago Boys* obedece a que los integrantes de este grupo fueron en su mayoría Estudiantes de postgrado en economía en esa Universidad de los Estados Unidos, a raíz de un convenio de intercambio suscrito con la Pontificia Universidad Católica de Chile a mediados de los años cincuenta” (APIOLAZA, 2011, p. 14).

<sup>12</sup> “Las orientaciones fundamentales del programa alternativo, presentado a don Jorge Alessandri eran la apertura de nuestra economía, la eliminación de prácticas monopolísticas, la liberación del sistema de precios, la modificación del sistema tributario por uno más neutral, eficiente y equitativo, la creación y formación de un mercado de capitales. la generación de un nuevo sistema previsional, la normalización de la actividad agrícola nacional, destrozada por la Reforma Agraria, y la protección de derechos de propiedad” (EL LADRILLO, 1992, p. 8).

<sup>13</sup> No ano de 1970 disputavam as eleições para presidência chilena os candidatos Salvador Allende (Unidade Popular), Jorge Alessandri Rodriguez (Unidade Nacional) e Radomiro Tomic (Partido Democrata Cristão).



uma taxa de desenvolvimento econômica alta. Como também erradicaria a extrema pobreza, garantiria a igualdade de oportunidades, oportunizaria o pleno emprego através de atividades econômicas produtivas (EL LADRILLO, 1992).

Essas orientações têm sua origem no Colóquio Walter Lippmann realizado em 1938 em Paris (França), onde ali estavam reunidos os principais expoentes do pensamento e da política liberal<sup>14</sup> com o intuito de pensar a reconstrução do liberalismo. Esse evento foi o marco inicial da construção do pensamento neoliberal e ele não aconteceu sem divergências teóricas e políticas. Porém o ponto que uniu aqueles intelectuais foi à possibilidade de criar um núcleo de oposição ao coletivismo, nas suas vertentes comunista, fascista, reformista e, sobretudo, separar na intervenção do Estado, o que é considerado legítimo do que é ilegítimo (DARDOT; LAVAL, 2016).

Depois da crise da década de 1970 essas ideias ganharam força como uma forma de reorientação no padrão de acumulação com o intuito de reverter à queda das taxas de lucro e retomar a acumulação. A condição para a retomada das taxas de lucro era criar uma nova regulação na estrutura econômica, institucional e jurídica, que incluísse desde mudanças no processo de produção, desregulamentação das relações de trabalho até as alterações nos sistemas de proteção social a ponto de torná-los funcionais a essa nova regulação.

Na prática, tais mudanças conduziram a uma flexibilização da produção, à desregulamentação do mercado de trabalho através da redução do trabalho estável e à utilização de contratos mais flexíveis de trabalho, como “[...] trabalho precário, parcial, temporário, subcontratado, ‘terceirizado’, vinculados à ‘economia informal’ [...]” (ANTUNES, 2008, p. 49).

Todos esses fatores, aliados ao desemprego estrutural, resultaram na diminuição do clássico operariado industrial, no enfraquecimento do poder sindical e na desagregação dos trabalhadores. Não era mais funcional uma forma de proteção social que tinha como principal pilar o emprego estável com amplas possibilidades de

---

<sup>14</sup> Walter Lippmann, Friedrich August von Hayek, Ludwig Heinrich Edler von Mises.

negociação por melhores salários e a participação no circuito do consumo o que reforçou o discurso da necessidade de reformas nos sistemas de repartição.

Além do que neste novo cenário, as empresas tornam-se cada vez mais competitivas para fazer frente à concorrência global e, para isso, torna-se necessário reduzir os custos de contratação da força de trabalho. Uma das formas de concretizar a redução dos custos é por meio da exclusão da participação dos empregadores no financiamento das aposentadorias e dos demais benefícios.

Logo, percebe-se que o funcionamento dos sistemas de repartição é prejudicado pela adoção do novo padrão de acumulação. Ou seja, é muito mais difícil conciliar os sistemas de repartição que têm como pilares o financiamento tripartite, a solidariedade entre as gerações e um amplo leque de benefícios com as mudanças no mercado de trabalho, na organização da classe trabalhadora e no papel do Estado. Então, o problema não era o sistema de repartição em si, mas sim a mudança no padrão de acumulação que fragilizava os principais elos de tal sistema, como o emprego estável, a participação do Estado e do empregador no financiamento e a participação ativa dos sindicatos nas negociações coletivas com o objetivo de ampliar os direitos dos trabalhadores. Em contrapartida, a ideologia neoliberal procura justificar a necessidade de substituição do sistema de repartição a partir dos problemas que lhe são inerentes.

Nesse sentido, problemas relacionados ao envelhecimento da população, bem como, incongruências no financiamento devido à maturidade do sistema, em que há uma diminuição da relação entre trabalhadores/aposentados, são apresentados como justificativas para a substituição. No caso do Chile em particular, o sistema de repartição não era somente um problema de financiamento ou gestão, ele representava uma concepção de sociedade baseada no estatismo e no reformismo, que o governo militar se propôs a combater (VERGARA, 1994).

Para os militares e seus aliados as ações de inclusão, participação e fortalecimento de novos grupos nas instâncias de decisões e no rol de direitos, como os grupos médios e os operários, eram vistos como uma apropriação do Estado e dos recursos públicos. Além do mais, a institucionalidade política funcionava para os grupos mais

fortes politicamente e somente esses conseguiam que suas demandas fossem atendidas.

Por essa razão era necessário a fundação de um Estado novo porque nele o Estado reformista e seu caráter político seria substituído pelo mercado. De acordo com Friedman (1988), um dos principais expoentes do neoliberalismo, o mercado não possui caráter político. Desse modo não se ocupa de atender as necessidades da população pela via do consenso. Dado que sempre haverá condições e preferências diversas que podem gerar opções que excluam determinados grupos. A ideia de Friedman é que cada um tenha liberdade de escolher aquilo que lhe convém e essa máxima torna-se o verdadeiro consenso.

O sistema de capitalização reforça essa ideia porque nele a liberdade se sobrepõe a qualquer princípio estabelecido pelo sistema de repartição a ponto de tornar-se tais princípios anacrônicos. No sistema de capitalização não se estabelece regras de solidariedade entre os indivíduos e nem mesmo o Estado participa de forma efetiva no sentido de equilibrar as distorções entre os trabalhadores de menor renda com relação aos trabalhadores de maior renda, como também criar regras de aposentadoria de acordo com as especificidades das profissões. Friedman (1988) coloca isso como uma vantagem porque para ele no sistema de capitalização, diferentemente do sistema de repartição, as pessoas podem capitalizar para o futuro de forma independente, sem a necessidade de submeter-se aos desejos da maioria e nem sofrer interferência delas. Assim, o único vínculo possível que se estabelece é entre a contribuição que o trabalhador efetua, a rentabilidade dada pelos investimentos financeiros e o benefício futuro.

Esse pensamento coloca o trabalhador na condição de trabalhador proprietário dos fundos ou investidor. Para Piñera (1991), Ministro do Trabalho e Previsão Social no governo de Pinochet e o principal articulador da privatização do Sistema de Pensões chileno, a economia chilena estava vivendo uma espécie de “paz laboral” devido à implementação da reforma das leis trabalhistas e a realização de um sistema de pensões que fez de cada trabalhador um proprietário.

O Plano Laboral também idealizado por José Piñera, mediante os Decretos-Leis nº 2.756 e nº 2.758, datados de 1979, tratava da questão dos sindicatos e da negociação coletiva. As principais mudanças foram à proibição da negociação coletiva fora do âmbito da empresa e a permissão da substituição dos grevistas para evitar a paralisação da empresa. Dessa forma, o Plano Laboral conjuntamente com a instituição dos fundos de pensão objetivava impedir a organização da classe trabalhadora, seja através do rebaixamento dos sindicatos ao colocar outros atores com poderes de negociação, seja por meio da aquisição dos fundos de pensão pelos trabalhadores que representavam na aparência o controle da produção e da riqueza (GRANEMANN, 2007, 2012).

Portanto, buscava-se neutralizar as condições objetivas e subjetivas que fortaleceram a luta pelos direitos nos períodos anteriores e a consolidação dos sistemas de proteção social. Para tal, criam-se condições para o reconhecimento do novo aparato institucional pela sociedade tanto por meio da força de um governo militar e/ou por meio do convencimento ao colocar o novo como superior ao antigo.

Era preciso um processo de massificação sobre a sociedade no sentido de convencê-la de que o Estado se constituiu como um lócus de concessão de privilégios para os grupos de maior poder e pressão política e, por isso, não havia mais condições de sustentar um sistema que era o seu maior monopólio. Além disso, conforme Piñera (1991), a opção pela reforma poderia criar um ambiente de insatisfação e impopularidade porque afetaria o interesse de muitos grupos.

Em termos práticos, o discurso neoliberal sustentava que o sistema de capitalização era superior, pois não era constituído pelos mesmos princípios do sistema de repartição e, conseqüentemente, não carregava suas distorções. Entre as diferenças destaca-se aqui: a incorporação dos trabalhadores independentes, um problema que não foi resolvido pelo sistema de repartição; o sistema de capitalização proporcionaria aos trabalhadores uma taxa de substituição de aproximadamente 70% do salário da vida ativa, um percentual muito superior ao antigo sistema; diminuição dos custos de contratação da força de trabalho que proporcionaria a criação de empregos (PIÑERA, 1991).

Constata-se que o sistema de capitalização foi tratado pelos seus entusiastas como um sistema idealizado, como se sua sustentabilidade estivesse acima das condições econômico-financeiras. Primeiro, a capacidade de contribuição do trabalhador continua dependente do mercado de trabalho, assim, períodos de retração da economia e aumento das taxas de desemprego afetarão a capacidade contributiva dos afiliados.

Com relação aos trabalhadores independentes, verifica-se que sua incorporação sempre foi um desafio, mesmo nos sistemas de repartição, dado as especificidades do mercado de trabalho latino-americano, com altas taxas de informalidade e precariedade laboral. Em geral, os trabalhadores independentes possuem uma vida laboral bastante irregular, com alternância de períodos de maior insuficiência de renda e outros com ganhos um pouco melhores, mas ainda insuficientes.

Outra questão importante é que a estrutura do pilar de capitalização considera que todos os trabalhadores possuem as mesmas condições contributivas, mesmo quando se trata de sociedades com altos níveis de desigualdade social e pobreza. Logo, existem limites dados pela estrutura social que impedem que todos os trabalhadores de forma igual exerçam a obrigação de contribuir para o sistema de pensões. E, os mecanismos que podem compensar essas diferenças são muito mais restritos.

Desta forma, os mecanismos de contra tendência das desigualdades que anteriormente eram promovidos pelo Estado são agora estritamente vinculados à capacidade do mercado de operar livremente e fomentar o crescimento econômico. Então, a capacidade contributiva está diretamente relacionada ao crescimento da economia que proporcionará ao trabalhador o direito/liberdade de escolher no mercado os bens e serviços que necessita (VERGARA,1994).

## 1.5 O NEOLIBERALISMO CHILENO E O SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO

A particularidade chilena de adesão ao neoliberalismo funda-se em dois eixos que são complementares os quais expomos a seguir.

O primeiro eixo diz respeito à **ideia do governo militar de fundação e construção de uma nova sociedade**. Essa ideia estava centrada em uma negação da lógica política e econômica fundada anteriormente, cuja essência pautava-se na democracia e na representação política que acolhe os interesses populares e articula-os em nível de Estado. Na concepção de sociedade do governo militar a determinação do que é universal deve partir da autoridade, assim, para eles as lutas políticas correspondem a um processo de divisão da sociedade provocado por particularismos (VERGARA, 1994).

A construção de outra sociedade, muito embora se tratasse de uma negação ao sistema anterior, não significava ainda uma adesão à plataforma neoliberal. Nos primeiros anos do golpe militar o governo criticava o liberalismo clássico e a ideia de lucro como uma motivação da ação do indivíduo e indicava que a igualdade e a justiça social teriam prioridade na agenda do governo. Com relação à área econômica também não foram tomadas medidas mais radicais que rompessem com a estratégia de desenvolvimento substitutivo das importações. O objetivo era estimular a estrutura produtiva industrial para que ela se tornasse mais moderna e eficiente (VERGARA, 1994).

Observa-se também que nos primeiros anos do governo militar a agenda governamental dos militares fundava-se em proposições genéricas, centradas no *slogan* do anti-estatismo e do anticomunismo. Pouco se afirmava sobre as ações que levariam ao cumprimento dos objetivos de justiça social, redistribuição e o direito à propriedade privada para todos os chilenos (VERGARA, 1994).

A ausência de um projeto de governo relacionava-se em alguma medida com a falta de consenso entre os aliados de Pinochet, entre eles: Oficiais Militares da Força Aérea e especialistas da Superintendência da Seguridade Social, sobre as mudanças na proteção social, inclusive a previdência. Por mais que o governo tenha afastado a oposição que vinha dos setores de esquerda ligados ao governo de Allende, ele não podia fazer o mesmo da contestação que vinha de dentro do governo.

O segundo eixo da adesão chilena ao neoliberalismo foi a **participação dos Chicago Boys na construção de um projeto de governo que subsidiasse a ideia inicial de**

**Pinochet de construção de uma nova sociedade.** A aproximação do governo militar com os *Chicago Boys* aconteceu por causa do debilitamento da economia chilena que foi determinado pelos efeitos da crise do petróleo e da queda do preço do cobre. Desse modo, Pinochet acreditou que as recomendações dos *Chicago Boys* seriam a melhor opção para o País (CASTIGLIONI, 2003).

No entanto, o debilitamento da economia não foi suficiente para que Pinochet pudesse impor aos seus aliados às ideias dos *Chicago Boys* para o governo. A grande virada aconteceu quando Pinochet foi revestido de autoridade máxima da junta militar e assim pôde nomear e aposentar os oficiais, inclusive escolher também as pessoas que ocupariam cargos públicos de grande importância para o governo, como ministros, prefeitos e governadores (CASTIGLIONI, 2003; VALENZUELA FEIJOO, 1995).

Como consequência, os *Chicago Boys* assumiram conjuntamente com o Ministro das Finanças o planejamento das políticas governamentais, inclusive as políticas sociais. Assim, o fortalecimento de Pinochet como chefe da nação foi importante para que o plano econômico e social proposto pelos economistas neoliberais fosse de fato aceito como o plano oficial de governo (CASTIGLIONI, 2003).

O êxito na redução da inflação pelas medidas propostas pelos economistas neoliberais concedeu a eles poder para impor sua agenda numa perspectiva muito maior de transformação integral. As mudanças abrangiam áreas como comércio exterior, controle de preços, política monetária, política tributária, mercado de capitais, política de redistribuição de renda e as políticas trabalhistas (EL LADRILLO, 1992).

No documento *El Ladrillo*, escrito em 1973, os *Chicago Boys* recomendam a substituição do sistema de repartição pelos fundos de pensão. O novo modelo de previdência compreendia dois subsistemas. O primeiro deles de caráter estatal, financiado por impostos, concederia uma aposentadoria a todo trabalhador com idade de 65 anos que tivesse cumprido um mínimo de 25 ou 30 anos de trabalho. O segundo subsistema baseava-se no sistema de capitalização em que o trabalhador deposita mensalmente um valor predeterminado por lei a uma administradora de fundos de pensão que investe o dinheiro no mercado de capitais. Diferentemente do sistema de

repartição, no modelo de capitalização o valor do benefício é definido na aposentadoria e dependerá da densidade dos aportes realizados e da rentabilidade dos fundos de pensão (EL LADRILLO, 1992).

Diante do exposto é possível depreender que a especificidade da ditadura chilena, com alta concentração de poder nas mãos do General Pinochet e a contribuição dos *Chicago Boys* na formulação das políticas governamentais foram fundamentais para o encolhimento da previdência social de forma tão radical. Pode-se afirmar ainda que a arquitetura do novo sistema previdenciário foi determinada pela posição ideológica dos *Chicago Boys*, ou seja, um modelo cuja estrutura (regras, princípios, financiamento) preza pela máxima liberdade, que para eles, somente o mercado poderia conceder aos trabalhadores (CASTIGLIONI, 2003).

De acordo com a ideologia neoliberal, o sistema de capitalização substitui a solidariedade entre as gerações e o combate à pobreza pela via de distribuição de recursos dos grupos de maior renda para os grupos de menor renda pela “socialização da riqueza”. O sistema de capitalização criaria um mecanismo de acumulação de riqueza pertencente aos trabalhadores, que por sua vez seria utilizada para financiar investimentos. Desse modo, as tensões entre capital e trabalho seriam dirimidas ou desapareceriam já que os trabalhadores tornar-se-iam possuidores de capital (EL LADRILLO, 1992).

Assim, fica claro que fundar uma nova sociedade significava substituir os mecanismos de proteção social que indicavam as lutas, as conquistas e o fortalecimento da classe trabalhadora sobre o capital. Para isso, necessitava-se criar uma nova consciência, totalmente distinta da consciência de classe. Essa consciência libertaria o homem das amarras da solidariedade e do “socialismo estatista” e colocaria os homens em um patamar de igualdade formal dado que as oportunidades estão ao alcance de todos em uma sociedade de mercado (EL LADRILLO, 1992).



## 1.6 O SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO CHILENO

No dia 4 de novembro de 1980 foi criado o sistema de capitalização individual por meio do Decreto-Lei nº 3.500, com o intuito de substituir o sistema de repartição público até então em vigor no País. De acordo com os economistas que idealizaram a mudança, o objetivo principal era instituir um sistema justo, em que os benefícios são condicionados às contribuições realizadas pelo trabalhador e à rentabilidade das aplicações.

Quando se trata da justiça como mérito pessoal de receber na aposentadoria um valor que seja de acordo com as contribuições prévias, temos sim um sistema estritamente justo. Mas, esse tipo de justiça pode ser facilmente questionado em uma sociedade em que a exploração do capital sobre o trabalho é a razão de ser. Ou seja, o nível de exploração determina em que condições os trabalhadores terão acesso aos bens necessários para sua segurança social e sua sobrevivência. Por esse motivo, quando se trata de justiça na previdência social, a sua eficácia depende do quanto às regras do sistema equalizam as diferenças sociais entre os próprios trabalhadores. Neste ponto, o sistema de repartição tem uma vantagem, ele propicia uma redistribuição horizontal, que se concretiza através da transferência de recursos dos trabalhadores dos extratos de maior renda para os de menor renda. Além disso, o financiamento dos riscos sociais, como velhice, doenças, acidentes, incapacidades são distribuídos entre os trabalhadores, os empregadores e o Estado.

Nesse sentido, o regime previdenciário por repartição<sup>15</sup> representa uma modalidade de enfrentamento dos riscos sociais por meio de uma ação, organização e financiamento coletivos cuja máxima é o bem comum. Cabe aqui explicitar que essa noção de solidariedade dita nas linhas anteriores constitui-se como um importante instrumento de justiça social e que, por isso, tem a capacidade de adequar a ação do Estado às diferenças sociais (IBRAHIM, 2011).

Muitas são as diferenças entre o regime de repartição e o regime previdenciário de capitalização (as diferenças entre eles podem ser observadas no Quadro 1). A

---

<sup>15</sup> Ver o Apêndice A em que descrevemos os modelos de previdência social chilenos, bem como as principais diferenças entre eles.

primeira e a mais importante delas diz respeito ao financiamento. No sistema de capitalização o financiamento das aposentadorias fica a cargo exclusivo do trabalhador. O financiamento consiste na contribuição do trabalhador sobre 10% de suas remunerações a uma das Administradoras dos Fundos de Pensão (AFP). As AFP ficarão responsáveis para aplicar os “[...] fundos em carteiras de investimentos estritamente regulamentadas” (KAY, 2003, p. 110).

A contribuição para a AFP é definida antecipadamente pela lei que instituiu os fundos de pensão, todavia, o benefício é conhecido somente no ato da aposentadoria, quando são realizados os cálculos atuariais. Portanto, sob a modalidade de contribuição definida e benefício não definido os riscos das aplicações no mercado financeiro são suportados unicamente pelo trabalhador. E, como a prioridade dos fundos de pensão é a rentabilidade financeira há uma tendência de se optar pelos rendimentos de maior risco pela antecipação de ganhos do capital (SAUVIAT, 2005).

A rentabilidade dos fundos é algo complexo, ainda que exista um marco regulatório de classificação de risco,<sup>16</sup> que seleciona os riscos considerados elegíveis<sup>17</sup> para o investimento dos fundos de pensão. A vulnerabilidade persiste por causa da alta volatilidade das transações operadas no mercado de capitais. Além disso, existe uma pressão por desempenho que no caso do Chile é medido por uma rentabilidade mínima que as AFP precisam alcançar todo mês, o que pode gerar uma pressão política para que haja uma ampliação cada vez maior nos investimentos de maior risco.

Faz-se imperioso acentuar que a crise do capitalismo da década de 1970 não foi superada e a tendência do capitalismo contemporâneo é que as crises sejam cada vez mais recorrentes devido ao comportamento do capital fictício. A funcionalidade do capital fictício está na aceleração do tempo de rotação do capital que faz crescer a taxa de mais-valia e a taxa de lucro (CARCANHOLO; SABADINI, 2009). A lógica do capital fictício é intensificada na contemporaneidade e esse capital não produz

---

<sup>16</sup> O objetivo é dispor de uma medida de risco que permita estabelecer limites para a composição do portfólio dos fundos de pensão.

<sup>17</sup> Os recursos dos fundos de pensão poder ser investidos somente em instrumentos financeiros autorizados por lei e pela Superintendência de Pensões.

diretamente mais-valia, ele se apropria do excedente produzido. Como a lógica de apropriação é expandida, logo, um número cada vez maior de capital procurará apropriar-se de uma produção que é cada vez menor, o que conduzirá a uma redução dos lucros e a intensificação das crises (CARCANHOLO; SABADINI, 2009).

De tal modo, as crises podem afetar a rentabilidade dos fundos de pensão porque os investimentos dos fundos dependem da valorização especulativa de diferentes ativos e em um momento de crise esses ativos perdem valor. Além disso, a lógica de aprofundamento da esfera financeira no capitalismo contemporâneo promove um aprofundamento da exploração do capital sobre os trabalhadores. Isso acontece porque o capital fictício pressiona para que haja expansão da produção e dos lucros em um espaço de tempo cada vez menor, objetivando a correspondência entre a apropriação da mais valia e a sua produção (CARCANHOLO; SABADINI, 2009). Essa maior exploração se dá através das inovações tecnológicas, poupadoras de força de trabalho que geram o desemprego estrutural e também na desregulamentação das leis trabalhistas que desencadeia a flexibilização da jornada de trabalho, tais como: trabalho parcial, temporário, terceirização, informalidade e rebaixamento dos salários.

Conclui-se então que se torna muito mais difícil para o trabalhador contribuir para a previdência social em um cenário de crises recorrentes, desestruturação do mercado de trabalho e aumento da exploração.

Todavia, no sistema de capitalização a situação do trabalhador torna-se muito mais vulnerável porque por um lado a aposentadoria depende unicamente da densidade de suas contribuições, que por sua vez depende das condições de empregabilidade no mercado de trabalho. Por outro lado, não há garantias de retorno quanto ao investimento de suas contribuições no mercado financeiro e, sobretudo, não se tem conhecimento do valor do benefício que receberá no futuro.

Observa-se que todas as tentativas do governo militar chileno de colocar o sistema de capitalização como uma opção superior ao sistema de repartição e justificar a substituição não se sustentam. Até mesmo a questão da maturidade do sistema, que foi colocado como um dos maiores problemas do sistema de repartição, também se coloca como um problema para o sistema de capitalização.

No sistema de repartição a situação acontece quando o sistema ainda é jovem, a tendência é uma porcentagem menor de benefícios pagos, dado que os trabalhadores não são elegíveis para recebê-los. Em contrapartida, com a maturidade do sistema há uma alteração no coeficiente de dependência,<sup>18</sup> que significa um aumento dos trabalhadores que recebem os benefícios e não contribuem mais para a previdência (BANCO MUNDIAL, 1994).

O sistema de capitalização também é afetado pelo amadurecimento do próprio sistema. Assim, quando o sistema de capitalização é instituído existe uma quantidade de contribuições muito superiores às aposentadorias, sendo que nos primeiros anos as aposentadorias praticamente não existem. Portanto, nos primeiros anos o montante a ser aplicado no mercado financeiro é maior e a tendência é que a rentabilidade também seja maior (UTHOFF, 2001).

Desta forma, a superioridade do sistema de capitalização só se justifica como uma forma de colocar a previdência social ao alcance da lucratividade do capital. Isso significa que o financiamento das aposentadorias por meio da capitalização permite que o dinheiro dos trabalhadores seja colocado à disposição do mercado financeiro sem garantias de retorno no futuro (HARVEY, 2008).

Há ainda uma questão primordial dentro desta nova realidade que é a separação da previdência social em subsistemas, onde os riscos sociais são compartimentalizados e não compartilhados. A arquitetura desse tipo de sistema prevê sua divisão em subsistemas ou pilares<sup>19</sup> rígidos, que são organizados a partir dos objetivos, do tipo de clientela e do financiamento constituído em cada pilar. O primeiro pilar, por exemplo, institui-se com o objetivo de combater a pobreza na velhice e seu financiamento provém do Estado, seja ele na forma de pensão assistencial, pensão mínima e pensão básica universal. A pensão assistencial é um benefício pago pelo

---

<sup>18</sup> Segundo o Banco Mundial (1994), o Coeficiente de dependência do sistema de repartição corresponde à relação entre o número de pessoas que recebem aposentadoria sobre o número de contribuintes no mesmo período de tempo.

<sup>19</sup> O Banco Mundial passa a recomendar aos países da América Latina a adoção do sistema de três pilares no documento Envelhecimento sem Crises publicado em 1994.

Estado as pessoas consideradas pobres a partir de um conjunto de critérios previamente estabelecidos (ORDENES CARVAJAL; MARTINEZ AGUILAR, 2007).

Na pensão mínima é preciso que o beneficiário tenha feito contribuições para o sistema de pensões ao longo de sua vida laboral. Caso o trabalhador não tenha atingido um valor acumulado suficiente para receber uma pensão mínima, o Estado complementa esse valor – que é medido pela diferença entre o montante que o trabalhador acumulou nos pilares 2 e 3 e a quantia necessária para alcançar uma pensão mínima. Diferentemente da pensão mínima, a pensão básica universal não necessita de contribuição e possui como escopo a concessão de uma pensão de igual valor para todos os cidadãos, independente da renda e da situação laboral (ORDENES CARVAJAL; MARTINEZ AGUILAR, 2007).

Como já informado o segundo pilar consiste basicamente na contribuição compulsória do trabalhador para uma administradora de fundos de pensão, que pode ser pública ou privada, que terá a função de investir os valores no mercado financeiro. Não se estabelecendo uma relação de direito sobre transferências futuras, como no sistema de repartição, mas apenas uma relação de propriedade sobre um ativo (ANTÍA; PROVASI LANZARA, 2011).

O terceiro pilar de capitalização é similar ao segundo, porém a contribuição é voluntária e o objetivo é complementar o valor das aposentadorias do segundo pilar. No próximo item deste capítulo trataremos da nova institucionalidade previdenciária chilena destacando-se, sobretudo, as prioridades dadas pelo governo militar na instituição dos pilares do sistema de pensões.

### **1.6.1 A Nova Institucionalidade<sup>20</sup>**

#### *1.6.1.1 Primeiro Pilar: Benefícios Garantidos pelo Estado*

---

<sup>20</sup> Ver apêndice B que apresenta o resumo do sistema previdenciário chileno após a reforma de 1981.

A reforma da institucionalidade social do governo militar continha um objetivo muito claro, a introdução do mercado na oferta de serviços e bens sociais e a redução sistemática da participação do Estado. Esse pensamento foi utilizado como critério para conformar um baixo nível de cobertura, compreende-se aqui o tipo de benefício e os valores dos benefícios, que o Estado ofertaria no primeiro pilar assistencial.

Cabe ressaltar que de acordo com a lógica neoliberal o Estado, no âmbito social, passa a atuar somente nos casos dos grupos de menores recursos que não conseguem atingir o patamar mínimo de sobrevivência. A ideia era que as reformas econômicas gerassem condições de crescimento econômico e empregabilidade e o governo pudesse atuar na preparação dos indivíduos, seja através da educação e/ou de capacitação profissional para o aproveitamento do ciclo virtuoso (EL LADRILLO, 1992).

No entanto, nota-se que o discurso governamental estava descolado da realidade econômica e social do povo chileno, pois em um período de crise econômica, com baixo crescimento e desemprego, a população perde em cobertura e qualidade da proteção social em relação ao que era outrora ofertado. A orientação privatista modificou profundamente o conjunto da proteção social do País e sua relação com a população, de forma que a Saúde, a Educação, a Previdência Social e a Habitação passam a operar sob uma lógica de mercado.

Ocorre então uma cisão na sociedade e a constituição de um modelo dual de proteção social. Por um lado, a iniciativa privada passa a ofertar uma parcela importante de serviços médicos, educacionais, fundos de aposentadoria e construção de moradias populares para as pessoas que pudessem e quisessem pagar pelos serviços. De outro lado, o Estado reduz drasticamente o gasto social e passa a cuidar com exclusividade dos grupos em situação de extrema pobreza, como os trabalhadores por conta própria, subempregados, desempregados e a classe média que sofreu os reveses da crise e passou a integrar o grupo dos excluídos (VERGARA, 1994).

Diante do exposto, é possível compreender que no caso da reforma estrutural da previdência social, os impactos para a população pobre dependerão da cobertura do primeiro pilar de combate à pobreza. E, para alguns setores médios o impacto será

medido pela capacidade de adesão aos fundos de pensão via mercado de trabalho formal.

Com relação ao primeiro pilar assistencial de combate à pobreza, o Decreto-Lei nº 3.500/1980 instituiu a Pensão Mínima Garantida (PMG), nas modalidades de pensão mínima por invalidez, por idade e por sobrevivência (Quadro 1).

Quadro 1 – Pensão mínima por invalidez, por idade e por sobrevivência

<b>PENSÃO MÍNIMA GARANTIDA</b>	<b>ELEGIBILIDADE</b>	<b>BENEFÍCIOS</b>
Pensão Mínima Idade	- Contribuição por pelo menos 20 anos; - Se homem 65 anos ou mais e mulher 60 anos ou mais.	85% do salário vital
Pensão Mínima Invalidez	- Não ter direito a Pensão Mínima por velhice; - ter dois anos de contribuições para qualquer instituição de previdência nos últimos quatro anos anteriores ao momento da ocorrência da invalidez OU esteja contribuindo quando a invalidez ocorra como consequência de um acidente e uma afiliação não inferior a seis meses; - provar a invalidez enquanto esteja contribuindo ou dois anos contado desde a última contribuição.	- 100% da Pensão Mínima por Idade
Pensão Mínima Sobrevivência	- Causador precisa estar aposentado na data de sua morte OU tenha na mesma data dois anos de contribuição nos últimos quatro anos anteriores; - no caso de morte por acidente o causador deverá estar contribuindo para o sistema de pensões	- porcentagem da pensão mínima por idade, a qual dependerá do tipo de destinatário discriminado em lei.

Fonte: Elaboração própria.

Na PMG o financiamento do Estado é subsidiário, portanto a contribuição prévia ao sistema é imprescindível para acessar o benefício. Na Pensão Mínima por Idade o beneficiário precisa ter contribuído por pelo menos 20 anos em algum dos sistemas previdenciários (sistema antigo de repartição ou sistema de capitalização) e não tenha conseguido acumular um montante suficiente para receber uma pensão mínima.

Nesse caso, o Estado financia o valor que resta para que o trabalhador possa atingir as condições de receber uma pensão mínima, conforme o Decreto-Lei nº 3.500/1980.

Além do período mínimo de contribuição, é necessário também cumprir os requisitos de idade, se homem, 65 anos ou mais e no caso da mulher, 60 anos ou mais. O valor do benefício corresponde a 85% do salário vital.<sup>21</sup> Já na pensão mínima por invalidez, o organismo competente do governo declara a invalidez do postulante, que receberá o benefício no valor de 100% da Pensão Mínima por Idade (CHILE, 1980). Ademais, de acordo com o art. 77 do Decreto-Lei nº 3.500/1980, são requisitos para obter uma pensão mínima por invalidez:

a) no tener derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez; b) registrar dos años de cotizaciones como mínimo em cualquiera de los sistemas previsionales durante los últimos cuatro años anteriores al momento de sobrevivir la invalidez, o estar cotizando en caso que esta ocurra a consecuencia de un accidente y siempre que tenga una afiliación no inferior a seis meses, y c) Acreditar la invalidez mientras se encuentra cotizando o dentro de los años contados desde la última cotización (CHILE, 1980).

Por fim, para os favorecidos descritos em lei<sup>22</sup> solicitarem a pensão por sobrevivência é preciso que o causador esteja aposentado na data de sua morte, ou na mesma data tenha ao menos dois anos de contribuições nos últimos quatro anos anteriores. Ainda, no caso de morte por acidente, o causador deve estar contribuindo para o sistema de pensões. O valor dessa pensão será equivalente a uma porcentagem da pensão mínima por idade, a qual dependerá do tipo de destinatário discriminado em lei (CHILE, 1980).

O Decreto-Lei nº 3.500/1980, que instituiu o PMG, foi idealizado e escrito para o Chile das próximas décadas, tendo em vista situações que poderiam ocorrer com os trabalhadores no futuro. Contudo, há um porém, qual seja: as leis são escritas para situações futuras, mas as desigualdades, a pobreza persistente, o desemprego, a incorporação fragmentada dos grupos sociais na proteção social, são problemas antigos na sociedade chilena e logo são velhos conhecidos dos governos.

---

<sup>21</sup> Salário mínimo.

<sup>22</sup> Conforme o Art. 5º do Decreto-Lei nº 3.500: “Serán beneficiarios de pensión de sobrevivencia, siempre que no gocen de otra pensión previsional, los componentes del grupo familiar del causante, entendiéndose por tal, el o la cónyuge sobreviviente, los hijos legítimos, naturales o adoptivos, los padres y la madre de los hijos naturales del causante. Cada afiliado deberá acreditar, ante la respectiva Administradora, la existencia de sus eventuales beneficiarios, por los medios legales pertinentes” (CHILE, 1980).



Percebe-se que o Sistema de Pensões foi planejado tendo como parâmetro uma sociedade idealizada porque de forma alguma representava a sociedade chilena. A elegibilidade para a PMG, por exemplo, não contemplava contribuições escalonadas com benefícios proporcionais ao número de contribuições. Exigir um mínimo de 20 anos de contribuição dadas as condições econômicas e sociais reais do País e esperar que o projeto de liberalização, desregulamentação, privatização pudesse resolver os problemas sociais de curto e médio prazo tornou-se, no mínimo, desastroso.

O que se pode depreender desta situação é que havia uma preocupação fiscal do governo militar devido ao alto custo de transição do sistema de repartição para o sistema de capitalização.

La deuda que debe hacerse explícita puede estimarse como la suma del valor presente de las pensiones en curso al momento de la reforma, el valor presente de los beneficios netos adquiridos por quienes voluntariamente permanecen en el sistema antiguo y el valor presente de los bonos de reconocimiento para compensar a quienes se trasladan al nuevo sistema por sus cotizaciones realizadas al sistema antiguo. Este monto se reduce en el equivalente al valor presente de las reservas La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes 18 técnicas y de las cotizaciones futuras de quienes permanecen en el sistema antiguo. En adición, el Estado asume compromisos por el equivalente al valor presente de las garantías estatales para el pago de pensiones asistenciales y pensiones mínimas y también el valor presente de los déficits de las cajas de las fuerzas armadas que siguen con el régimen antiguo (UTHOFF, 2001, p. 17).

Assim, o Estado assume uma dívida de longo prazo que consiste nos benefícios adquiridos pelo sistema de repartição, o *deficit* da previdência das forças armadas, porque esse grupo permaneceu no sistema de repartição, recebendo as pensões assistenciais e o bônus de reconhecimento. O bônus de reconhecimento<sup>23</sup> era uma compensação paga aos trabalhadores que optassem por se transferir para o sistema de capitalização, o bônus refere-se às contribuições realizadas no sistema de repartição.

---

<sup>23</sup> "Para aquellas personas que pertenecían al sistema antiguo, los incentivos para trasladarse al nuevo sistema incluyen la reducción de las cotizaciones de seguridad social y el reconocimiento de sus cotizaciones pasadas, por medio de un "bono de reconocimiento". Este último se calcula en función de la antigüedad y del ingreso cotizado. Estos bonos se capitalizan a una tasa de rendimiento fija de un 4 por ciento real" (UTHOFF, 2001, p. 18).

De tal modo, fica claro que a entrada da iniciativa privada na proteção social aconteceu por meio do financiamento do Estado. O *deficit* previdenciário chegou a 7,6% do PIB em 1984, o maior percentual da década de 1980. Com isso, a capacidade do Estado de ao menos compensar a privatização para a população pobre por meio do aumento da cobertura de pensões e benefícios assistenciais e na maior qualidade do atendimento das áreas de Educação e Saúde não acontece.

A pensão assistencial do primeiro pilar é um exemplo de um benefício de baixa cobertura com um valor mensal muito abaixo do salário mínimo. A Pensão Assistencial não Contributiva (Pasis)<sup>24</sup> é um sistema de pensões instituído no governo militar no ano de 1975, através do Decreto-Lei nº 869. Conforme se observa no Quadro 2, o Programa incluía como destinatários a população pobre com 65 anos ou mais, os inválidos e mais à frente no ano de 1987 foram incluídos também as pessoas com deficiência mental (CORNEJO GANA, 2002).

Quadro 2 – Pasis: elegibilidade e benefícios

Pensão Assistencial não Contributiva (Pasis)	Elegibilidade	Benefícios
Pasis – pessoas maiores de 65 anos	- Maiores de 65 anos; - renda inferior a 50% da Pensão Mínima; - residência no país há pelo menos 3 anos.	- Máximo de 50% da Pensão Mínima
Pasis – inválidos maiores de 18 anos	- Maiores de 18 anos; - renda inferior a 50% da Pensão Mínima; - residência no país há pelo menos 3 anos.	- Máximo de 50% da Pensão Mínima
Pasis – pessoas com deficiência mental	- não necessita de requisitos de idade; - renda inferior a 50% da Pensão Mínima - residência no país há pelo menos 3 anos	- Máximo de 50% da Pensão Mínima

Fonte: Cornejo Gana (2002).

Para as pessoas idosas terem acesso ao Pasis é necessário:

[...] ser carente de recursos y no ser beneficiário del sistema de previsión social. Se entenderá a un individuo como carente de recurso a todo aquel que

<sup>24</sup> O Pasis foi criado no ano de 1975, ou seja, antes da instituição do sistema de capitalização individual. Porém, tratar dele neste item é essencial para entendermos mais a frente à reforma do Sistema de Pensões ocorrida em 2008.

no tenga ingresos propios, o de poseerlos, sean inferiores al 50% de la pensión mínima [...] y sujeto a la condición de que el ingreso promedio mensual del grupo familiar sea inferior a dicho monto (CORNEJO GANA, 2002, p. 127).

Além das condicionalidades citadas a elegibilidade para receber o benefício depende também dos candidatos terem residência no País há pelo menos três anos. E quem avalia as condições socioeconômicas das pessoas é a municipalidade através da ficha CAS,<sup>25</sup> que é um instrumento que separa os mais pobres dos menos pobres e possibilita a concessão de uma quantidade determinada de benefícios mensal<sup>26</sup> (CORNEJO GANA, 2002).

O Pasis Invalidez é um benefício para as pessoas acima de 18 anos declaradas inválidas pela Comissão de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN). Já o Pasis para pessoas com deficiência mental não possui requisito de idade e o aspirante necessita também da avaliação do COMPIN. Ambos os benefícios têm os mesmos requisitos de elegibilidade do Pasis Velhice (CORNEJO GANA, 2002).

Entre os anos de 1979 e 1985 houve um aumento substantivo do número de beneficiários, principalmente após a reforma de 1981. O valor do benefício em 1985 era de aproximadamente U\$ 20, o que equivalia a 20% do salário mínimo no período (VERGARA, 1994). As concessões do benefício dependiam da aprovação da Intendência Regional que era um órgão do município responsável pela avaliação social dos candidatos. Mesmo que o candidato tivesse cumprido todos os requisitos de elegibilidade ainda assim não era garantido o recebimento do benefício porque a aprovação de novas solicitações dependia da liberação dos recursos do governo central (CORNEJO GANA, 2002).

---

<sup>25</sup> “El origen de la Ficha CAS se remonta al año 1979, al crearse los Comités de Asistencia Social (C.A.S.), organizaciones en el ámbito comunal a cargo de la ejecución de los programas sociales del Estado. El surgimiento de este instrumento reside en la necesidad de una mejor focalización del gasto social en la población de menores recursos” (LARRAÑAGA, 2005, p. 1).

<sup>26</sup> “La pensión asistencial tendrá un monto igual a un tercio de la pensión mínima establecida en el inciso 2° del artículo 26°, de la ley 15.386, sin perjuicio del incremento a que hubiere lugar, en conformidad al inciso siguiente. El monto indicado en el inciso anterior, se incrementará en un 10%, por cada 50 semanas o 12 meses de cotizaciones que registre el peticionario en cualquiera institución de previsión y que correspondan a servicios efectivos. En ningún caso, el monto de la pensión así incrementado podrá exceder del 50% de la pensión mínima señalada” (CHILE, 1975).

No seu conjunto, o primeiro pilar de combate à pobreza mostrou-se bastante limitado, em virtude, sobretudo, das sérias restrições fiscais. De um lado, a consequência dessa lógica de restrição orçamentária foi a constituição de regras de elegibilidade bastante excludentes; por outro lado, a liberação de uma quantidade determinada de benefícios que não atendiam a crescente demanda.

Como a reforma estrutural da previdência chilena não veio acompanhada da constituição de um primeiro pilar mais desenvolvido, em termos de maior cobertura e valores de benefícios mais justos, isto é, mais apropriado à realidade dos beneficiários, a consequência foi a deterioração das condições de vida, sobretudo, da população pobre.

Na Tabela 1, apresenta-se a participação da renda das famílias na renda total em três períodos distintos: no último ano do governo de Eduardo Frei Montalva em 1969, na primeira década do governo militar em 1978 e final do governo militar no ano de 1988. Nota-se que a participação da renda das famílias do quintil de menor renda diminuiu no período militar, ao passo que para as famílias de maior renda houve um aumento significativo.

**Tabela 1 – Distribuição em lares ordenados segundo quintis de renda\*.**

Quintil	1969	1978	1988
I (inferior)	7.6	5.2	4.4
II	11.7	9.3	8.2
III	15.3	13.5	12.7
IV	20.6	21.0	20.1
V (superior)	44.5	51.0	54.6
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fonte: Vergara (1994, p. 94).

\* Grande Santiago - 1969, 1978 e 1988 (porcentagem sobre o total).

Esse cenário demonstra que as mudanças na economia não se converteram em benefícios para o conjunto da população. Apesar do crescimento do PIB no período entre 1977 e 1980 (média de crescimento de 7,7%), as taxas de desemprego continuaram altas e alcançaram o percentual de 14,2% em 1978. A crise de 1982

piorou ainda mais as condições de vida da população porque a taxa de desemprego subiu vertiginosamente, 19,6%, o que significou uma demanda maior por mecanismos de proteção social.

Assim, a ideia de que crescimento econômico geraria empregos, que por sua vez concederia a população condições de adquirir no mercado proteção social não se concretizou. A realidade comprovou que a população pobre permaneceu sem emprego ao passo que a proteção social se reduziu às transferências monetárias focalizadas de baixo valor (LARRAÑAGA, 2016). Ademais, parte dos grupos médios, por causa da crise de 1982, perderam seus empregos e também demandaram um maior auxílio do Estado.

O gasto social no período militar quase dobrou no período, todavia, o maior percentual desse gasto é relativo aos custos de transição da reforma estrutural da previdência social. Com relação ao gasto social destinado aos programas de transferência de renda observa-se que representaram 45% do total dos gastos sociais, em contrapartida os recursos fiscais para a Educação e Saúde se deterioraram (CHILE, 1991).

O saldo social negativo do governo militar significou um abandono da perspectiva da proteção social enquanto um direito de cidadania. A partir da adoção da concepção neoliberal o Estado passa a atuar de forma residual na proteção social com prioridade nas transferências diretas para os grupos de menor renda. Essa mesma lógica foi adotada na previdência social, com a introdução do primeiro pilar de combate à pobreza, cuja cobertura foi insuficiente para atender a demanda.

#### *1.6.1.2 Segundo e Terceiro Pilar de Capitalização*

No segundo pilar de capitalização o vínculo formal de trabalho gera uma filiação automática que obriga o trabalhador a contribuir compulsoriamente para a Administradora de Pensões de sua escolha. A mesma obrigatoriedade não é solicitada aos trabalhadores que não estão subordinados a um empregador – chamados de trabalhadores independentes. Porém nada impede que eles se filiem ao sistema,

desde que a renda declarada seja igual ou superior a um salário mínimo. Nesse caso especial a primeira contribuição realizada confirma a afiliação e também possibilita a esse trabalhador o acesso ao sistema de saúde, mediante o pagamento das prestações estabelecidas na legislação (CHILE, 1980).

#### *1.6.1.2.1 Cobertura*

A Cobertura efetiva<sup>27</sup> do Sistema de Pensões<sup>28</sup> alcançou o percentual de 47,2% em 1989, o maior da década de 1980, porém, bastante inferior à cobertura do sistema de repartição, 74,3% em 1975. Cabe ressaltar que apenas 4,8% dos trabalhadores independentes contribuíam para o Sistema de Pensões no ano de 1986, o que contrariou um dos objetivos da reforma que era incluir os trabalhadores historicamente excluídos do sistema de proteção social chileno (UTHOFF, 2001).

O governo de Salvador Allende fez uma tentativa de incluir os trabalhadores informais (campesinos, comerciantes, trabalhadores independentes), no sistema de repartição transformando-o em um sistema universal, porém, o golpe de Estado impediu a concretização dessa mudança (RIESCO, 2008). Embora a participação dos trabalhadores independentes tenha sido uma das bandeiras do governo militar, na prática não houve uma ação ou medida específica para lidar com as especificidades laborais desses trabalhadores.

Em geral, os trabalhadores independentes possuem baixos rendimentos aliados a uma inserção laboral instável, o que os caracteriza como futuros candidatos à pensão assistencial na velhice. Deve-se considerar também que a depender da situação econômica, o percentual de trabalhadores independentes poderá crescer e agravar a situação social no País.

---

<sup>27</sup> Relação entre os trabalhadores que contribuem para o Sistema de Pensões com a força de trabalho e não somente com os trabalhadores ocupados.

<sup>28</sup> Daqui em diante utilizaremos a nomenclatura Sistema de Pensões para nos referir à previdência social chilena.

#### *1.6.1.2.2 Rentabilidade*

A rentabilidade dos fundos de pensão foi elevada no período do governo militar com uma variação anual de 3,6% a 28,5%. O rendimento médio anual da cota do fundo ficou maior do que o crescimento do PIB. De acordo com Uthoff (2001), os resultados positivos no período foram oriundos da compra de ativos em períodos excepcionais de baixo preço. Esse fato torna muito mais difícil garantir que essa tendência volte a ocorrer no futuro.

Outra questão importante no quesito rentabilidade diz respeito à rentabilidade da conta individual de cada trabalhador, que depende da rentabilidade dos fundos de pensão e dos saldos acumulados nas contas individuais. E, para obter os benefícios da rentabilidade o trabalhador deverá pagar uma comissão, que possui um componente fixo e outro proporcional, que é descontada do saldo de sua conta individual. Em razão disso os trabalhadores que possuem menores rendas são afetados regressivamente, o que gera uma rentabilidade menor na conta individual (ACUÑA; IGLESIAS, 2000; UTHOFF, 2001).

Com relação ao portfólio dos fundos de pensão, nota-se que na década de 1980 a maioria dos investimentos recaía sobre os instrumentos indexados,<sup>29</sup> como os instrumentos estatais, depósitos e notas promissórias e letras hipotecárias. Ainda não era permitido investimentos em ações de empresas e investimentos no estrangeiro (UTHOFF, 2001).

#### *1.6.1.2.3 Administração dos Fundos de Pensão*

As AFP constituem-se como Sociedades Anônimas com o objetivo exclusivo de administrar os fundos de pensão. Como as AFP operam em um sistema de concorrência o trabalhador tem a liberdade de escolher a administradora e pode ainda transferir-se de uma para outra por duas vezes ao ano.

---

<sup>29</sup> Fundos atrelados a um determinado índice.

Além da contribuição previdenciária sobre 10% do salário, o trabalhador também paga a AFP um percentual mensal para os custos administrativos que são determinados individualmente por cada administradora. Os custos administrativos atingiram um patamar médio de 4,87% em 1983, o maior percentual da década de 1980 (ACUÑA; IGLESIAS, 2000; UTHOFF, 2001).

#### *1.6.1.2.4 Tipos de Benefícios*

O sistema chileno oferece aos trabalhadores os benefícios de Pensão por Idade e também Pensão por Invalidez e Sobrevivência, nas modalidades de retiro programado ou renda vitalícia. No terceiro pilar voluntário são oferecidos incentivos para que o beneficiário possa incrementar sua poupança e assim obter uma melhor renda no futuro. No segundo e terceiro pilar o financiamento fica a cargo do trabalhador, portanto, não há participação do empregador e nem do Estado.

O estatuto da afiliação possibilita ao trabalhador o acesso aos benefícios de Pensão por Idade e também Pensão por Invalidez e Sobrevivência. Para requerer a pensão por Idade, o trabalhador homem necessita cumprir a idade estipulada em lei, de 65 anos, e as mulheres, de 60 anos. O valor da pensão no modelo chileno é constituído pelo saldo acumulado na conta individual do trabalhador e a rentabilidade dos fundos, dado que não há subsídio do empregador, de acordo com o Decreto-Lei nº 3.500/1980.

A pensão por invalidez apresenta como requisitos a perda de dois terços da capacidade de trabalho, oriunda de enfermidade ou enfraquecimento das forças físicas e intelectuais. No caso da Pensão por Sobrevivência são consideradas elegíveis as pessoas que compõem o grupo familiar do aposentado, como filhos legítimos, cônjuge, os pais e a mãe dos filhos naturais.

A legislação ainda estabelece que os pagamentos das pensões por invalidez e sobrevivência sejam feitos diretamente pelas AFP, contudo, as administradoras deverão contratar um seguro que cobrirá a renda do afiliado, de acordo com as regras especificadas em lei (CHILE, 1980).



Ressalta-se que as pensões de invalidez e sobrevivência são financiadas pelo trabalhador através de uma contribuição adicional, cujo cálculo se baseará numa porcentagem sobre sua remuneração mensal. Além da contribuição adicional tratada acima, as AFP arrecadam um valor suplementar mensal dos trabalhadores referente aos serviços prestados, que é conhecido como taxa de administração cujo montante pago varia de uma empresa para outra,<sup>30</sup> conforme o Decreto-Lei citado.

#### *1.6.1.2.5 Modalidades de Pensão*

O Decreto-Lei nº 3.500/1980 estabelece três modalidades de pensão, quais sejam o Retiro Programado, a Renda Vitalícia e a Renda Temporal com Renda Vitalícia Diferida. A principal diferença entre elas está na forma de financiamento e na administração dos fundos. No retiro programado, por exemplo, o trabalhador pode financiar sua pensão mantendo seu saldo acumulado na conta individual sob a administração da AFP a qual está vinculado. Nesse caso, o trabalhador faz retiradas anuais, divididas em cotas mensais, sendo que, tais parcelas são reajustadas segundo a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e recalculadas a cada doze meses (CHILE, 1980; RETAMAL VILLEGAS, 1997).

Nessa modalidade o trabalhador conserva a qualidade de proprietário dos fundos, o que permite que ele possa trocar por outra forma de pensão a qualquer tempo. Por outro lado, o fato do assegurado permanecer como proprietário dos fundos implica na sua responsabilização nos casos de risco financeiro e sobrevida. Ou seja, tanto o capital acumulado pode extinguir-se antes que o trabalhador faleça como pode haver perdas financeiras geradas pela condição dos investimentos feitos pela AFP (CHILE, 1980; RETAMAL VILLEGAS, 1997).

Na categoria de renda vitalícia, o afiliado perde o estatuto de proprietário dos fundos porque ele transfere esse direito para uma companhia de seguros, de forma que não

---

<sup>30</sup> O valor da taxa de administração é de aproximadamente 3% sobre as remunerações e rendas tributáveis.

há possibilidade de reverter tal contrato. A seguradora compromete-se a pagar uma renda mensal ao trabalhador, como também pensões de sobrevivência aos seus beneficiários. Dessa forma, o trabalhador isenta-se dos riscos contidos na modalidade anterior, dado que ao transferir os direitos, transfere também os riscos (CHILE, 1980; RETAMAL VILLEGAS, 1997).

Enfim, registramos que no formato Renda Temporal com Renda Vitalícia Diferida há uma junção das duas modalidades anteriores. O beneficiário contrata uma renda mensal com uma companhia de seguros para uma data futura, ao passo que mantém o vínculo com a Administradora até o período em que começa a vigorar o contrato com a seguradora. No período em que o aposentado estiver vinculado a AFP, ele receberá uma pensão similar à modalidade de Retiro Programado, na qual ele mantém a propriedade e também o risco financeiro. Contudo, ele está isento do risco de sobrevida, pois o contrato futuro com a seguradora assegurará uma pensão até sua morte (CHILE, 1980; RETAMAL VILLEGAS, 1997).

**APÊNDICE A**  
**MODELOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (CHILE)**

<b>MODELOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (CHILE)</b>					
Regimes Previdenciários	Financiamento dos Gastos	Fórmula para os Benefícios	Relação entre benefícios e contribuições	Participação do Estado	Limites de cada Modelo
1) Regime de Repartição Simples (1950 a 1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribuição entre contribuições e benefícios dentro de gerações diferentes.</li> <li>- Financiamento Tripartite: empregadores, trabalhadores e Estado.</li> </ul>	Benefício Definido	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode existir uma relação desigual entre as contribuições feitas e o valor dos benefícios recebidos.</li> </ul>	- Administrador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformações demográficas.</li> <li>- Alteração no coeficiente de dependência devido ao aumento dos trabalhadores que recebem os benefícios e não contribuem.</li> <li>- Dependente das condições de empregabilidade e salário.</li> </ul>
2) Regime de Capitalização Individual (desde 1981)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acumulação de valores (contribuições) durante a fase ativa do indivíduo no mercado de trabalho para que essa poupança possa suportar os custos da sua inativação no futuro.</li> <li>- Financiamento: o pilar de capitalização individual fica a cargo exclusivo do trabalhador. O Estado financia pensões assistenciais aos trabalhadores comprovadamente pobres.</li> </ul>	Contribuição Definida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cada um recebe proporcionalmente ao que contribuiu.</li> <li>- Não ocorre redistribuição porque o vínculo que se estabelece entre as contribuições e os benefícios é meramente atuarial.</li> </ul>	- Regulador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- as aposentadorias dependem da rentabilidade dos fundos de pensão.</li> <li>- a taxa de substituição é definida somente no momento da aposentadoria.</li> <li>- Dependente das condições de empregabilidade e salário.</li> <li>- Participação do Estado é residual e objetiva o combate à pobreza e extrema pobreza.</li> <li>- pagamento da taxa de administração às administradoras dos fundos de pensão.</li> </ul>

**APÊNDICE B**  
**SISTEMA DE PENSÕES CHILENO APÓS A REFORMA DE 1980**

<b>SISTEMA DE PENSÕES CHILENO APÓS A REFORMA DE 1980</b>				
<b>SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL</b>				
<b>SUBSISTEMAS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>FINANCIAMENTO</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO</b>	<b>PROGRAMAS</b>
<b>1. Primeiro Pilar</b>	Combate à pobreza extrema	Público (através de impostos)	Pública	- Pasis - Programa de Pensões Assistenciais. - Pensão Mínima Garantida (PMG).
<b>2. Segundo Pilar</b>	Fornecer uma renda na velhice através de contribuição obrigatória	Privado - o trabalhador financia através da contribuição sobre uma porcentagem de sua renda	Privada	Tipos de pensão: - Pensão por Idade - Pensão por Invalidez e Sobrevivência  Modalidades de pensão:  - Retiro Programado - Renda Vitalícia
<b>3. Terceiro Pilar</b>	Oferecer incentivos para que o trabalhador possa contribuir voluntariamente e incrementar sua renda futura	Privado - trabalhador financia	Privada	A lei 3500/1980 não discrimina os programas para este pilar.

## **2 A PROTEÇÃO SOCIAL DOS GOVERNOS DA CONCERTACIÓN (1990-2005)**

### **2.1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo, identificamos o modelo de proteção social do período da gestão da coalizão política Concertación, que sucedeu ao governo militar no Chile. Em primeiro lugar, buscamos entender, na transição para a democracia, como foi planejada a proteção social em vista dos graves problemas sociais deixados pelo período militar. Posteriormente, analisamos o modelo de desenvolvimento econômico e social adotado pela Concertación, que previa, para proteção social, a noção de crescimento econômico com equidade social, e de que forma o binômio crescimento econômico e equidade social abordava os problemas sociais em uma perspectiva diferenciada da de proteção social do período militar. Além disso, analisamos os efeitos negativos da liberalização econômica do período militar e o modo como essa questão foi tratada pela Concertación. Por fim, constatamos que a Concertación apenas aperfeiçoou o modelo dual de proteção social colocado no período militar dado que não foram feitas modificações mais profundas que pudessem garantir a redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, o aspecto da proteção social do Sistema de Pensões sofreu poucas alterações, ainda que as condições de sobrevivência dos idosos se tenha deteriorado.

### **2.2 TRANSIÇÃO CONTIDA PARA A DEMOCRACIA**

Os anos 1990 foi um período muito aguardado pelo povo chileno porque, a partir daquele momento, abria-se a possibilidade de construção da cidadania com a noção de liberdade e conquista de direitos. Tudo começou mediante a convocação para o plebiscito de 1988. Naquele momento, o povo decidiu que não havia mais a possibilidade de permanência do general Pinochet na presidência do Chile. Posteriormente, as eleições democráticas representaram um novo divisor de águas para a nação, porque, em paralelo, com a retomada da democracia, a população esperava da classe política medidas para resolver a grave crise social deixada pela gestão dos militares (MARTINS, 2016).

Nas eleições presidenciais de 1989, foi eleito Patricio Aylwin. O candidato eleito fazia parte de uma coalizão de forças de centro-esquerda chamada de *Concertación de Partidos por la Democracia*. Essa coalizão foi constituída pelo Partido Demócrata Cristão (PDC), Partido Socialista (PS), Partido Comunista (PC), Partido pela Democracia (PPD) e Partido Radical Social Democrata (PRSD). A formação dessa coalizão aconteceu por meio de um complexo processo em que foram minimizadas as divisões do passado para buscar um eixo comum, que era a luta contra a ditadura (GARRETÓN, 2012).

Embora essa coalizão fosse formada por partidos mais progressistas, a atuação dos atores políticos, no que tange a sua capacidade de impor perdas ou gerar benefícios para os diferentes grupos da sociedade, foi marcada pela transição, seja pela via mais liberal, passando pelo posicionamento mais progressista, seja pela adoção de um caminho mais conservador. Mas pode-se afirmar *a priori* que não havia, dentro da coalizão, a defesa de um projeto de mudança mais radical no modelo de desenvolvimento econômico e social constituído pelo governo militar (GARRETÓN, 2012).

Uma mudança mais radical significaria afetar os interesses dos grupos partidários do general Pinochet, que, embora tivesse sido derrotado no plebiscito, ainda mantinha poder sobre a agenda política do país. Um exemplo emblemático da continuidade das prerrogativas neoliberais foi a manutenção da Constituição de 1980, salvo algumas modificações negociadas com a oposição através de uma legislação ordinária em 1989<sup>31</sup> (MARTINS, 2016). Destaca-se aqui a manutenção do art. 19, inciso 18, do capítulo III, que trata dos Direitos e Deveres Constitucionais.

---

<sup>31</sup> Dentre as mudanças legislativas de urgência impostas após o plebiscito, destacam-se um conjunto de leis e medidas administrativas garantindo a autonomia do Banco Central, a independência do Conselho Nacional de Televisão em relação ao Poder Executivo, a proibição de investigação das violações dos Direitos Humanos, a permanência dos seguidores de Pinochet nos cargos públicos, o papel tutelar das Forças Armadas e a agilização das privatizações de serviços e empresas públicas. O objetivo dessas iniciativas, que ficaram conhecidas como “medidas de amarre”, foi de impedir que futuras majorias alterassem a Constituição. O sistema eleitoral binominal, os senadores designados e as rígidas normas para a reforma constitucional são os pilares dessa legislação (MARTINS, 2016, p. 125).

El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quorum 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 supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social (CHILE, 1980).

A permanência de quórum qualificado para tratar as leis relacionadas com a seguridade social significava que, para haver qualquer alteração nessa matéria, era necessária a maioria absoluta dos deputados e senadores. Decorre daí que o tratamento dado à seguridade social no período de transição, por meio da institucionalidade constitucional, buscou preservar e reforçar a estabilidade das reformas na proteção social orientadas para o mercado, entre elas a da criação do sistema de capitalização individual (LARRAÍN VILLANUEVA, 2012).

A ideia de revalorização da democracia colocava para a sociedade a necessidade de construção de consensos em torno de temas importantes para a nação, como o da estruturação das relações entre Estado e mercado e suas implicações na elaboração de estratégias de proteção social. Nesse processo, a herança neoliberal foi colocada pelos grupos empresariais como uma pré-condição para o desenvolvimento das economias nos anos seguintes. Por isso, tais grupos buscaram acordos com os agentes políticos da Concertación e as organizações sindicais com o intuito de manter os compromissos do modelo neoliberal – como as liberalizações comerciais e financeiras e as privatizações (GARRETÓN, 2012).

Embora houvesse uma forte defesa do conjunto de orientações neoliberais, a própria natureza da organização política democrática colocava no centro do debate os temas sociais, como o aumento da pobreza e das desigualdades sociais, o desemprego e os baixos salários na região. Isso significava que a Concertación precisava dar respostas à população para além do modelo dual de bem-estar instituído no governo militar, que separou a sociedade entre setores protegidos pelo sistema privado e a grande maioria da população desprotegida ou atendida pelos programas focalizados na extrema pobreza (VERGARA, 1994).

A resposta estava no próprio Estado que, de forma paradoxal, era convocado a intervir na correção dos problemas sociais herdados do período ditatorial. A ideia inicial era

corrigir as desigualdades sociais ao mesmo tempo em que se mantivessem os princípios liberais de liberdade, de garantia da propriedade e de Estado mínimo (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011). Daí que seria necessário conciliar crescimento e distribuição de renda numa condição de estabilidade econômica. Dito de outra forma, a alocação de recursos deveria acontecer por meio da relação entre a política social, a fiscal e a macroeconomia, e, ainda, da relação dessas variáveis com a equidade social (ARELLANO, 2012; VERGARA, 1994).

### 2.3 CRESCIMENTO ECONÔMICO COM EQUIDADE SOCIAL

A equidade social foi um conceito norteador na eleição de critérios para a utilização dos recursos públicos nas políticas de proteção social chilenas no período dos governos da Concertación. O princípio da equidade social foi amplamente utilizado na década de 1990 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) para conformar um padrão de ação do Estado nos problemas sociais na América Latina em face da aplicação do modelo neoliberal (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011). A equidade social está associada à ideia de justiça social como uma noção de bem que regula a organização da vida em sociedade através de suas estruturas básicas, como as instituições que regulam os direitos e deveres (RAWLS, 1997).

Nessa perspectiva, as desigualdades econômicas e sociais existem porque as pessoas têm dons e capacidades diferentes (princípio da diferença), portanto, as desigualdades devem ser corrigidas pelo princípio da igualdade justa de oportunidades. Por meio desse princípio, a distribuição dos recursos na sociedade deve ser direcionada prioritariamente às pessoas menos favorecidas, de forma que elas se tornem capazes ou aptas a concorrer com os demais membros da sociedade em uma situação de equidade (RAWLS, 1997).

Embora no período militar já se evocasse o princípio da igualdade de oportunidades no conjunto das chamadas modernizações sociais, sua eficácia tornava-se contida pela função subsidiária do Estado nessa matéria. Além disso, a ideia-força de justiça social no período de Pinochet baseava-se numa concepção mais utilitarista em que o



bem-estar é maximizado para o maior número de pessoas a partir da soma das participações individuais, mesmo que alguns não sejam contemplados (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011).

É importante destacar que, embora a equidade social seja uma concepção política de justiça de viés liberal, ela difere da teoria utilitarista quanto à participação do Estado na repartição dos direitos e deveres na sociedade. O Estado aqui teria a função de corrigir as desigualdades sociais por meio de políticas sociais mais progressistas, distributivas, que garantissem a eliminação das desigualdades de oportunidades originadas dos atributos físicos e intelectuais (RAWLS, 1997).

A partir daí, entendemos que a justiça social emanada dessa teoria coloca os problemas ou insuficiências sociais como consequência de uma desigualdade que está na natureza dos indivíduos e, portanto, não contempla o aspecto de que as desigualdades sejam provenientes das relações de exploração de uma classe sobre a outra nos marcos do sistema capitalista. Nesse sentido, as respostas à agudização das contradições das sociedades passam ao largo da relação social que as originou, e o tratamento dado a elas acontece de forma tangencial.

A Cepal, no documento *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*, publicado em 1992, traz algumas orientações para a economia da América Latina com o objetivo de superar as desigualdades sociais, tendo como base a consolidação de um modelo de desenvolvimento integrado. Para tanto é necessário que haja complementaridade entre equidade e crescimento econômico, ou seja, o objetivo da superação das desigualdades sociais deve ser perseguido tanto pela política econômica, quanto pela política social (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 1992).

Em suma, a Cepal coloca que as principais diretrizes para o desenvolvimento integrado estão assentadas no progresso técnico, com o objetivo de gerar emprego e níveis altos de produtividade, e no investimento em educação e capacitação dos trabalhadores. Cabe ao Estado assumir, entre outras funções, o investimento social e distributivo através do fortalecimento da estrutura tributária, da qual dependerão tanto

as políticas sociais de investimento em capital humano (educação, saúde e nutrição), quanto as políticas de transferência de renda.

Assim, a visão da Cepal de justiça social passa pela incorporação dos trabalhadores ao processo produtivo por meio do investimento em políticas públicas de capacitação, tendo em vista a aquisição de capital humano. Em paralelo, as transferências de renda seriam direcionadas aos grupos que estão em uma posição de pobreza absoluta. Daí que, para a Cepal, o desenvolvimento das capacidades e recursos pessoais seria uma solução possível para eliminar as desigualdades sociais.

A tese sustentada pela Cepal não é uma coisa nova; o que a instituição fez foi atualizar uma ideia que foi cunhada ainda na década de 1950 pela equipe do pesquisador estadunidense Theodoro Schultz<sup>32</sup>. Mas, como bem colocam Marx e Engels (1998), a burguesia, na sua existência, busca aprimorar as relações sociais de produção e conseqüentemente todas as relações sociais. Foi nesse sentido que a teoria do capital humano foi mais uma vez acionada como uma ferramenta para “superar” as velhas barreiras da desigualdade social nas economias latino-americanas através do aperfeiçoamento das relações sociais de produção.

Nesse sentido, o aperfeiçoamento das relações sociais de produção traz consigo a desregulamentação, a precarização, o desemprego, baixos salários, desagregação dos sindicatos. Dado que reformar esses mecanismos de aprofundamento das relações de exploração não estava na agenda das economias latino-americanas, a ideia era aperfeiçoar as ações governamentais em prol dos trabalhadores dentro desse contexto.

Então, não caberia uma mudança da totalidade socioeconômica, mas, sim, uma adaptação dos trabalhadores às transformações realizadas pelos governos neoliberais. Por isso, foi importante a noção de desenvolvimento integrado proposta pela Cepal (1992), porque, apesar de parecer uma ideia inovadora, ela simplesmente colocava sobre o indivíduo a responsabilidade de reunir as condições objetivas e subjetivas que pudessem valorizá-lo como um capital. Assim, a responsabilidade de

---

<sup>32</sup> Precursor da Teoria do Capital Humano (MONTEIRO, 2016).

colocar-se no mercado de trabalho dependeria do quanto de investimento fosse feito pelo trabalhador em sua formação acadêmica e humana.

Por outro lado, os governantes sabem que nem todos os indivíduos conseguirão atingir o grau esperado de formação e capacitação, mesmo com o reforço de políticas públicas nesse sentido. Nesse rol estão as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, cujas dificuldades apresentam características de estabilidade e podem ser transmitidas de uma geração a outra. Para essas pessoas, as políticas de transferência de renda focalizadas constituíram-se o carro chefe dos programas governamentais ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Podemos concluir de antemão que o binômio equidade/crescimento econômico não significou uma proposta inovadora para superar a crise social deixada pelas mudanças neoliberais. Os seus fundamentos apoiam-se em um braço da vertente liberal que apenas na aparência se traveste em uma suposta igualdade de condições. O que chama a atenção é que esse entendimento vai conformar a proteção social chilena nos governos da Concertación, em alguns momentos em maior grau e, em outros, como uma tentativa de afastamento dele.

Consideramos nesta pesquisa que o caminho até a reforma do modelo de pensões chileno em 2008 começou ainda nos primeiros anos de gestão da Concertación. Naquele momento, foram tomadas as primeiras decisões acerca do enfrentamento dos problemas sociais pelo Estado, seja para garantir e fortalecer o mercado nessa área, seja para concentrar as ações governamentais nos grupos mais vulneráveis. É preciso atenção às prioridades do Governo, ao que foi realizado e ao que não foi e por qual motivo não foi. Assim, é possível traçar os principais aspectos da trajetória que culminou na reforma de 2008 e, sobretudo, reconhecer as influências dessa trajetória na nova arquitetura do Sistema de Pensões.

Se considerarmos que a proposta para a reforma do Sistema de Pensões bem como o processo de discussão do projeto até a aprovação no Parlamento ocorreram entre os anos de 2006 e 2008, podemos concluir de antemão que, durante toda a década de 1990 e uma boa parte dos anos 2000, o tratamento dado a essa matéria foi muito

limitado. Como veremos mais adiante, a prioridade do Governo foi a ampliação das políticas de combate à pobreza focalizada.

## 2.4 AS PRINCIPAIS MEDIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA EQUIDADE SOCIAL

### 2.4.1 *Un cambio con continuidad*

Nos governos da Concertación, o Estado voltou a assumir um lugar de relevância na área social. Pelo menos de acordo com o entendimento da Cepal que foi posteriormente incorporado pelos governos, o Estado abandonou sua natureza subsidiária ao mercado e adotou uma postura de complementaridade por meio da integração entre crescimento econômico e equidade social. Essa concepção de proteção social ganhou força na medida em que houve um arrefecimento das propostas de mudanças mais radicais, as quais buscavam, em paralelo, a abertura democrática à instituição de políticas sociais de cunho universal (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 1992; VERGARA, 1994).

Embora houvesse a expectativa de grupos mais progressistas, como sindicatos, acadêmicos e políticos da própria coalizão, que almejavam a substituição das principais medidas do período da ditadura, tais como o Plan Laboral<sup>33</sup> e o sistema de capitalização, a reversibilidade não estava na pauta do Governo. Primeiro, porque, apesar da derrota no plebiscito de 1988, o general Pinochet obteve 43% dos votos dos cidadãos que queriam sua continuidade como presidente do país, portanto, tanto ele quanto seus apoiadores saíram fortalecidos na disputa. Por isso, não poderia ser ignorada a pressão dos grupos empresariais e dos partidos de direita para a manutenção da política econômica orientada para o mercado (CAMPERO, 2007; GÓMEZ LEYTON, 2012). Em segundo lugar, porque a Concertación já aspirava à continuidade da coalizão na presidência do Chile para as eleições seguintes, portanto era muito mais assertivo equilibrar politicamente as demandas das frações da elite chilena com a expectativa de grupos mais progressistas. Ademais, como a economia

---

<sup>33</sup> O Decreto-Lei nº 2.756, de 1979, que trata dos sindicatos, e o Decreto-Lei nº 2.758, de 1979, que trata da negociação coletiva.

chilena crescera no último triênio do governo militar (chegou ao patamar de 9,9% em 1989), não havia por que modificar a estratégia neoliberal de desenvolvimento, mesmo com todo o histórico de crise econômica durante quase toda a década de 1980 (CAMPERO, 2007).

Assim, o Governo apresentou uma alternativa que atendesse tanto a coalizão, quanto os grupos de pressão, decisão que ficou conhecida como *un cambio con continuidad*. Por meio dessa linha de ação, pretendia apresentar propostas “inovadoras” na área social com o objetivo de recuperar a democracia e, ao mesmo tempo, gerar um desenvolvimento sustentável com equidade. Essas mudanças seriam alcançadas num esquema gradual para não afetar a estabilidade econômica (CAMPERO, 2007).

O termo *un cambio con continuidad* foi uma política forjada, apoiada pela corrente cepalina, como uma proposta de avanço social e econômico que, porém, não tocava nas questões estruturais da sociedade capitalista, que produz as mazelas sociais. Logo, a proposta cepalina significou uma mudança que vem de dentro do próprio neoliberalismo, como uma estratégia de adaptação às necessidades concretas das sociedades (CARCANHOLO, 2004). Ao mesmo tempo em que se modifica para oferecer respostas à questão social, o neoliberalismo se fortalece porque cria legitimidade social.

A constituição da legitimidade neoliberal era importante no período da redemocratização. Nesse momento, abriu-se a possibilidade de questionamento do modelo de desenvolvimento neoliberal, uma vez que as decisões também passariam pela apreciação dos cidadãos. Portanto, não era mais uma sociedade em que as decisões estavam adstritas ao governo ditatorial. A possibilidade de escolha dos governantes tornou-se um importante instrumento de visibilidade das demandas da sociedade que deveriam constar na agenda do Governo (GÓMEZ LEYTON, 2012).

Esse deslocamento de poder possibilitou que o modelo neoliberal em algum grau fosse questionado e, conseqüentemente, as respostas para a sociedade não poderiam ser as mesmas. Por outro lado, os dezessete anos de gestão dos militares sob o modelo neoliberal modificaram profundamente a estrutura econômica e social, inclusive na relação dos partidos políticos.

Em otras palabras, la CPPD cambió, fundamentalmente, porque la sociedad chilena y su gente se habina transformado. Es decir, la estructura de clases así como la composición interna de las clases sociales tuvieron importantes transformaciones durante los 17 años de dictadura militar. Ni la clase dominante, ni las capas medias, ni las clases trabajadoras y populares eran las mismas luego de la reestructuración capitalista impuesta por el capital neoliberal em Chile (GÓMEZ LEYTON, 2012, p. 205).

Conforme defendido por Gómez Leyton (2012), o esgotamento do governo militar foi uma derrota política, porém a ideologia neoliberal estava colocada na sociedade chilena de uma forma muito mais profunda. O neoliberalismo permaneceu nas instituições, nas organizações econômicas, culturais e sociais da sociedade civil e do mercado, sobretudo no conservadorismo político das classes altas e médias. Logo, a coalizão Concertación deixou sua postura crítica na tentativa de não ser vista como uma ameaça ao neoliberalismo e de, ao mesmo tempo, criar uma adesão com os setores capitalistas nacionais e internacionais dominantes.

A adesão da Concertación à herança neoliberal do governo militar reforçava a ideia do *cambio con continuidad*, porque qualquer política ou projeto do novo governo não devia ultrapassar os limites dados pelo neoliberalismo. Esses limites eram claros quanto à proteção social e ao papel do Estado no controle da força de trabalho. Uma das coisas mais importantes para a ideologia neoliberal era o controle da classe trabalhadora por meio das mudanças na legislação trabalhista e na proteção social.

Nesse sentido, o Estado não funcionava mais como um complemento do mercado; nesse momento era ele quem fazia a conexão das instituições, entre elas o Governo e suas políticas, com o mercado e a sociedade, com o objetivo de proporcionar a equidade social. Segundo os preceitos neoliberais, a justiça social não seria aqui um entrave para a estabilidade econômica, nem mesmo para a liberdade, porque seu objetivo não era resgatar os princípios das políticas de cunho universal, mas de aperfeiçoar a participação do mercado na proteção social e, ao mesmo tempo, criar instrumentos institucionais com o objetivo de focalização para atender os segmentos mais pauperizados da população.

## 2.5 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NEOLIBERAL

Os governos da Concertación adotaram o modelo de desenvolvimento econômico do período militar, cujas diretrizes foram aperfeiçoadas pela Cepal. De acordo com o documento *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado* (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 1992), a relação entre política econômica e política social no processo de desenvolvimento devia acontecer de forma unificada, de modo a superar o passado recente em que a política social era subordinada à política econômica.

Para a Cepal, a integração seria possível através do aumento da capacidade de complementaridade entre ações que visavam a um maior crescimento econômico com aquelas que proporcionavam maior equidade social. Dentro dessa perspectiva, a primeira medida seria o crescimento econômico com equidade, com um porém, desde que houvesse “controle” do capital externo mediante o incentivo aos investimentos produtivos com capitais externos de longo prazo (CARCANHOLO, 2004).

Cabe aqui ressaltar que o modelo cepalino de desenvolvimento econômico indicava que o governo de transição deveria gerenciar e controlar os efeitos da abertura econômica. Dessa forma, seria possível direcionar o capital externo para as atividades produtivas, sobretudo para as exportações. Como consequência, haveria a retomada do crescimento econômico com a perspectiva do aumento da empregabilidade (CARCANHOLO, 2004).

Com relação à equidade social, a Cepal (1992) pontuava que o crescimento não gera automaticamente distribuição de renda. Por isso, o sucesso desse modelo dependeria das políticas que tivessem como objetivo a aceleração do emprego produtivo e o investimento em capital humano, além das transferências de renda, que são ações consideradas não funcionais, porém necessárias para atender as necessidades de curto prazo dos grupos mais pobres.

O propósito desse modelo econômico era minimizar os efeitos negativos da liberalização financeira que aconteceu no período militar, tais como aumento da inflação, crescimento negativo da economia, desemprego, redução dos salários, entre

outros. De acordo com Carcanholo (2004, p. 35), o que aconteceu no período militar foi que a política de liberalização financeira foi levada ao extremo. A entrada de capital externo cobriu o *deficit* na conta corrente e, em contrapartida, acelerou o *deficit* na conta de serviço, no quesito renda, que significa o pagamento de juros e as remessas de lucros e dividendos. Como consequência, gerou um grande endividamento externo em cujo financiamento o Governo aumentou a taxa de juros para atrair mais capital externo. No entanto, o capital externo era direcionado à especulação financeira e imobiliária, portanto, não se converteu em investimento produtivo. A reversão da crise econômica de 1982 ocorreu devido ao “retrocesso da liberalização financeira”, ou seja, foram adotadas medidas de controle de preços externos e ampliação de tarifas sobre as importações.

A economia chilena começou a dar sinais de recuperação no ano de 1984, ainda com limitações na sua capacidade produtiva. Foi somente no último biênio do governo militar que os indicadores demonstraram uma reativação da economia, com taxas mais elevadas de crescimento econômico, crescimento da taxa de investimento e diminuição do desemprego (CARCANHOLO, 2004).

A retomada do crescimento da economia no final do governo militar foi um importante indicativo para a arena política chilena de que o modelo econômico neoliberal era viável e de que, com os ajustes necessários, poderia gerar crescimento econômico com equidade social. As consequências desse modelo econômico para a proteção social no período da Concertación foram muito limitadas, dado que o investimento em proteção social era meramente quantitativo, ou seja, consistia no aumento da cobertura dos programas de transferência de renda e no reajuste de valor dos benefícios. Durante todo o período da década de 1990, o investimento foi, sobretudo, nos programas de combate à pobreza, enquanto as reformas (aperfeiçoamento) na saúde e no Sistema de Pensões<sup>34</sup> aconteceram somente nos anos 2000 (VERGARA, 1994).

---

<sup>34</sup> A reforma da saúde foi feita no governo do presidente Ricardo Lagos, por meio da Ley nº 19.966, datada de 3 de setembro de 2004.



## 2.6 O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DUAL DE PROTEÇÃO SOCIAL: ENTRE OS SEGUROS SOCIAIS E AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

A prevalência do modelo dual de proteção social foi uma opção política em virtude das especificidades do modelo econômico chileno neoliberal. A manutenção das bases neoliberais permitia reconhecer a dívida social deixada pelo governo militar, mas as respostas para a grave crise social estavam nos limites do próprio neoliberalismo.

Assim, as condições do modelo neoliberal estabeleceram as regras para as reformas sociais, a começar pela irreversibilidade das mudanças no Sistema de Pensões e na saúde instituídas anteriormente. Dada essa irreversibilidade, os governos da Concertación passaram a administrar os problemas de baixa cobertura como também do baixo valor das pensões por meio dos programas do primeiro pilar assistencial. Porém, esses programas eram limitados e desconexos com a realidade da população idosa chilena. Por outro lado, preservavam o modelo dual de atendimento às necessidades da população dentro do Sistema de Pensões com a divisão do atendimento em pilares segmentados pela capacidade de pagamento.

Chama a atenção no modelo dual um desestímulo à adoção dos princípios da universalidade e da solidariedade social. A proteção aos riscos sociais ou estava associada à capacidade de manter uma densidade alta nas contribuições, ou correspondia à incapacidade de uma parcela da população em suprir suas necessidades mínimas (MARTIN; ALFARO, 2017).

No caso dos seguros sociais, fossem eles na área da saúde e/ou na das aposentadorias, o aspecto financeiro constituiu-se fator primordial, ou seja, a capacidade de pagamento tornou-se imperativa, independente do grau de exposição aos riscos sociais, que, na sociedade capitalista, não se apresenta de forma igual para todos os grupos sociais.

Segundo Arellano (2012), um dos grandes entusiastas do modelo de proteção social da Concertación, os seguros sociais podem ser importantes em circunstâncias em que o risco social tem relação com uma situação provisória, ou seja, possivelmente tenha um tempo para começar e terminar, como a maternidade, o seguro-desemprego e as

aposentadorias, portanto, podem ser objeto de um contrato. Já as transferências de renda podem ser acionadas na ausência de capacidades ou oportunidades para sair da pobreza, o que se entende como uma situação que pode ser permanente.

Esse discurso colocava sobre o indivíduo a responsabilidade pela própria vida e por suas necessidades, uma vez que os riscos considerados asseguráveis poderiam ser controlados pelo indivíduo, desde que houvesse planejamento, como no caso da formação de poupança para a aposentadoria. Além disso, nessa lógica, o comportamento dos indivíduos que compreendiam as escolhas sobre sua formação educacional, carreira, cuidados com a saúde poderia determinar o grau de comprometimento com suas necessidades e, no limite, até servir como uma ferramenta para antecipar-se aos riscos (SOARES, 1995).

No entanto, esse tipo de conduta não é possível no sistema capitalista, a não ser para um grupo muito seletivo da população, muito menos quando se trata de economias em desenvolvimento em um contexto de desregulamentação do mercado de trabalho. Logo, a dualidade está na natureza do sistema de capitalização porque as regras de funcionamento limitam a participação de todos e ainda separam os trabalhadores nos pilares (subsistemas), isto é, de acordo com sua capacidade de pagamento.

Desse modo, o sistema de capitalização individual, em que o trabalhador recebe o que contribui, marginaliza os contribuintes de baixa renda. Não há nesse sistema mecanismos de solidariedade que possam equalizar as dificuldades dos trabalhadores que estão expostos a altos riscos e logo têm sua capacidade de poupança diminuída. A ideia é que os indivíduos mais vulneráveis possam receber um benefício cruzado daqueles que têm um perfil de baixo risco e alta capacidade de poupança (UTHOFF, 2017a).

No entanto, desde a instituição do sistema de capitalização bem como de sua evolução nos anos posteriores não foram incluídos debates na agenda política que pudessem provocar alterações em benefício dos trabalhadores marginalizados. As alterações feitas tiveram o objetivo de aperfeiçoar a estrutura de mercado em que operavam as AFP. Em paralelo, houve a manutenção das pensões assistenciais de

velhice para os trabalhadores de baixa renda, cujos critérios de elegibilidade se mantiveram quase inalterados desde a sua criação, em 1975.

O aperfeiçoamento do modelo dual foi então o resultado das ações ordenadas do Estado com o intuito de gerar um mercado estável, garantido, para que os fundos de pensão pudessem operar e gerar lucros (LAURELL, 1992). Em contrapartida, para “resolver” as contradições do modelo, ou melhor, as falhas do mercado, como muitos entusiastas da privatização gostam de dizer, instituíram-se medidas mais gerais para diminuir a pobreza e a indigência, e não especificamente para atender a pobreza na velhice.

## 2.7 AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA: PRINCIPAIS RESULTADOS

Nos primeiros anos do governo da Concertación, a estratégia social baseava-se no crescimento sustentável, na criação de empregos produtivos e no combate à inflação. Para tanto, utilizavam-se expedientes de negociação com os setores sociais, econômicos e políticos a fim de buscar acordos sobre as questões inerentes ao emprego e ao salário (VERGARA, 1994, p. 51).

De acordo com Raczynski (1995), a proteção social desse período não poderia ser confundida com as políticas de combate à pobreza do período militar. Além de ampliar os programas focalizados de combate à pobreza para outros grupos sociais, entre eles, os microempresários urbanos e rurais, o Governo investiu também na capacitação dos trabalhadores em parcerias com apoio de empresas privadas e Organismos não Governamentais (ONG).

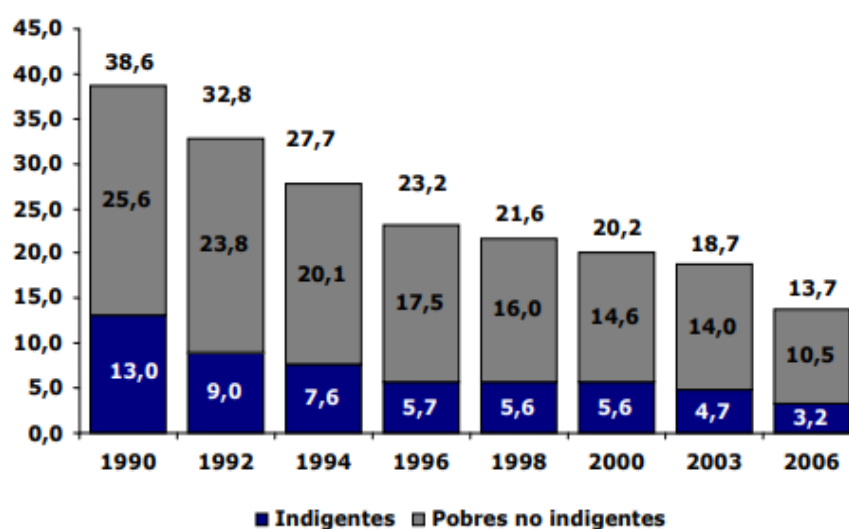
Embora a proteção social apresentasse algumas mudanças pontuais, não podemos esquecer “[...] que a gestão governo democrático herdou importantes restrições econômicas, políticas e institucionais que reduziram sua possibilidade de manobra para desenvolver uma política distributiva mais enérgica” (VERGARA, 1994, p. 52).

No que tange às restrições econômicas, ocorreu, de um lado, que havia a restrição orçamentária, permeada pelos custos de transição do sistema de repartição pelo

sistema de capitalização, e que o Estado também assumiu as perdas do sistema financeiro na crise de 1982; de outro lado, surgiu um problema social grave que não foi resolvido no período militar e que se deparava com as restrições do âmbito econômico (VERGARA, 1994).

Em face dessa realidade, podemos dizer que a proteção social da Concertación avançou nas políticas de combate à pobreza sem realizar modificações de peso que pudessem terminar com sua natureza excludente. Houve avanços na redução da pobreza e extrema pobreza, como constataam os dados do Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Evolução da pobreza e da indigência**



Fonte: Chile (2006c).

Contudo, esses avanços estavam condicionados à estabilidade da economia chilena. Nos primeiros anos do governo da Concertación, a economia cresceu como nunca; o crescimento chegou ao patamar de 11% no período 1990-1995 (MELER, 2000). Os indicadores sociais do país acompanharam os ciclos da economia, como observado nos primeiros anos da década de 1990, quando houve a combinação de crescimento econômico e redução drástica da pobreza e indigência. Porém, quando, em 1998 e 1999, a economia neoliberal chilena voltou a mostrar sinais de esgotamento, ou seja, diminuição drástica do crescimento e do investimento, alterou-se também o ciclo virtuoso da equidade social (CARCANHOLO, 2004).

Conforme a Tabela 2, a economia chilena apresentou, nos anos de 1998 e 1999, um forte deterioramento em razão dos impactos da crise asiática e da crise russa. Mais uma vez o modelo econômico neoliberal foi atravessado por suas próprias limitações, sendo a principal delas a vulnerabilidade aos choques externos. A vulnerabilidade foi a consequência da liberalização financeira que, embora tenha sido ajustada, principalmente no período da crise de 1982 e também nos primeiros anos do governo da Concertación, não foi interrompida (CAPUTO, 2000; CARCANHOLO, 2004).

**Tabela 2 – Produto, gasto e investimento**

		PIB	Gasto	Inversión
1997	I Trim	5,1	1,8	9,5
	II Trim	6,4	9,2	8,7
	III Trim	8,9	12,0	14,7
	IV Trim	9,9	13,0	13,1
1998	I Trim	8,0	15,5	15,2
	II Trim	5,9	7,3	11,3
	III Trim	2,9	1,0	0,3
	IV Trim	-2,8	-13,2	-13,9
1999	I Trim	-2,7	-14,3	-15,0
	II Trim	-3,7	-14,2	-14,2
	III Trim	-1,5	-8,5	-15,9

Fonte: Caputo (2000).

A crise não foi um problema transitório, de forma que a retomada do crescimento econômico ocorreu de modo lento, devido ao forte impacto da crise na atividade produtiva. Como pode ser observado na Tabela 3, a taxa de desocupação<sup>35</sup> aumentou no ano de 1998 para todos os decis de renda, todavia, para os 10% mais pobres, o aumento foi muito mais significativo, correspondeu a 16,6% no período 1996-1998. Uma melhora na taxa de desocupação ocorreu somente no ano de 2006, quando a economia apresentou sinais de recuperação.

<sup>35</sup> Tasa Desocupación (TD) corresponde al porcentaje de la población desocupada (cesantes y personas que buscan trabajo por primera vez) de 15 años y más con respecto a la fuerza de trabajo o población económicamente activa de 15 años y más (CHILE, 2006c).

**Tabela 3 – Taxa de desocupação por decil de renda autônoma dos domicílios (1990-2006)**

Año	Deciles de ingresos autónomos del hogar										Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
1990	31,0	14,4	11,9	11,3	6,8	5,6	4,6	3,4	2,9	1,9	8,3
1992	20,3	10,3	7,7	6,6	4,9	4,2	3,2	2,8	2,2	1,1	5,6
1994	24,2	12,3	9,2	7,6	6,0	5,1	4,0	3,0	2,4	1,8	6,7
1996	21,8	10,7	7,7	6,4	5,9	3,7	3,1	2,5	2,1	0,9	5,7
1998	38,4	18,4	13,6	8,8	9,1	6,3	5,4	4,8	3,2	2,3	9,9
2000	34,1	18,6	14,0	11,0	9,2	7,0	6,4	4,4	3,7	1,7	10,4
2003	34,7	18,8	13,9	10,6	8,6	6,7	5,2	4,5	3,2	2,3	9,7
2006	26,6	14,7	10,1	7,3	6,6	4,8	4,4	3,6	3,2	2,4	7,3
Dif. 03 – 06 <sup>a/</sup>	-8,1	-4,1	-3,8	-3,3	-2,0	-1,9	-0,8	-0,8	0,0	0,1	-2,4

Fonte: Chile (2006c).

Vale notar que a taxa de desocupação no decil I sempre foi superior à dos demais decis, mesmo nos períodos de maior crescimento da economia, como nos primeiros anos da década de 1990. Por essa razão, é possível afirmar que o crescimento econômico, no que concerne à criação de empregos, não alterou de forma substantiva a vida dos grupos pobres.

Além disso, o aumento da renda para os estratos pobres ocorreu por meio das transferências de renda governamentais, ao passo que o mercado não se mostrou eficiente na integração produtiva desses grupos, seja pelas insuficiências graves que os levaram ao imobilismo, seja pela ação estatal restrita em políticas compensatórias (VERGARA, 1994).

Conforme os dados da Tabela 4, houve uma focalização dos subsídios sociais monetários<sup>36</sup> para o decil de menor renda. No ano de 1990, 19,4% dos subsídios monetários concentravam-se no decil I e, em 2006, o percentual saltou para 30,1%. Essa alteração pode ser explicada pela criação de novos programas direcionados aos indivíduos desse decil no período analisado. Ressalte-se ainda que as transferências

<sup>36</sup> Subsídios Monetários: Pasis, Subsidio Familiar (SUF), Subsidio Agua Potale (SAP), Bonos Chile Solidario, Subsidio de Cesantia, Asignación Familiar.

de renda para o decil I tiveram um incremento de 10,2% entre os anos 2000 e 2006, bem superior ao do decil II, cujo percentual aumentou somente 0,6%.

**Tabela 4 – Evolução da distribuição de subsídios monetários segundo decil de renda autônoma *per capita* do domicílio (1990-2006)**

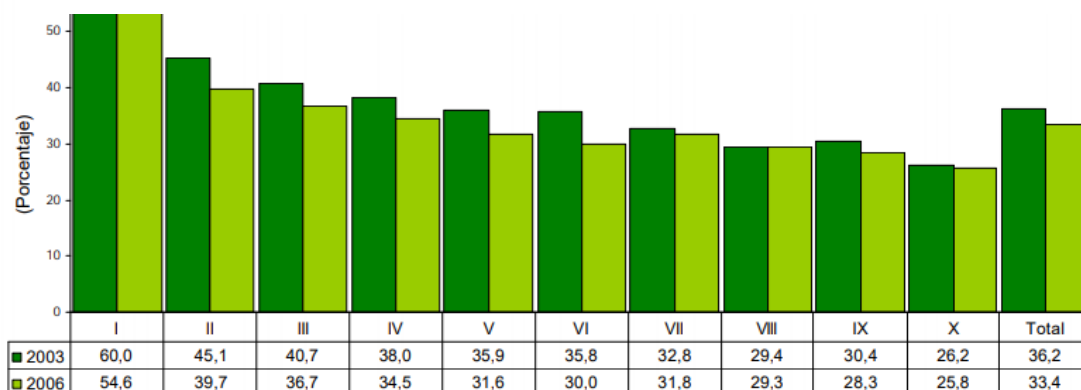
Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	19,4	20,8	22,2	20,4	28,2	19,9	28,9	30,1
II	14,3	15,7	16,5	15,8	18,1	17,2	17,8	17,8
III	12,0	13,7	14,4	15,0	15,2	14,5	14,2	14,2
IV	11,8	12,3	11,7	12,7	11,3	12,7	11,5	11,4
V	9,8	10,0	10,0	11,5	8,9	10,4	8,8	7,9
VI	8,7	7,7	7,3	8,9	7,1	9,0	6,9	6,9
VII	7,5	6,3	7,1	6,6	5,1	7,7	5,1	5,0
VIII	6,4	5,8	5,0	4,9	3,4	5,6	3,7	3,6
IX	5,5	4,1	4,0	2,7	2,1	2,2	1,9	2,4
X	4,7	3,3	1,8	1,4	0,8	0,7	1,3	0,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Chile (2006c).

Em geral, os grupos populacionais que integram os decis I e II possuíam respectivamente, em 2006, 63% e 49,7% dos contratos de trabalho obtidos para ocuparem vagas em serviços transitórios e subcontratações, ou seja, contratos por um prazo definido. Como consequência dessa situação instável, havia uma tendência de esses trabalhadores se concentrarem em empregos por conta própria, com baixa remuneração, o que aumentava a demanda pelas políticas de assistência social. Por outro lado, como foi tratado nos parágrafos anteriores, havia uma concentração dos subsídios monetários nos 10% mais pobres da população, que vinha crescendo mesmo quando a deterioração dos níveis de trabalho e renda também impactava os demais grupos (CHILE, 2006c).

No Gráfico 2 é possível observar o quanto os problemas advindos do mercado de trabalho, como desemprego e baixa remuneração, impactavam na contribuição dos trabalhadores para o Sistema de Pensões. Ainda que, entre os anos de 2003 e 2006, tenha havido uma diminuição do número de indivíduos que não contribuía para o Sistema de Pensões, mesmo assim o grau de cobertura da população podia ser considerado insuficiente.

**Gráfico 2 – Ocupados que não contribuem para o Sistema de Pensões segundo decil de renda autônoma do domicílio (2003-2006)**



Fonte: Chile (2006c).

Havia, portanto, uma relação direta entre a taxa de desocupação, a focalização dos subsídios monetários (entre eles as pensões assistenciais) e a capacidade de contribuição para o Sistema de Pensões. A desregulamentação do mercado de trabalho expulsava um número cada vez mais expressivo de trabalhadores do emprego assalariado<sup>37</sup>, que, por sua vez, os excluía também do sistema de capitalização individual. Logo, ocorreu uma ampliação da demanda por política assistencial, cujo acesso era restrito aos grupos populacionais de menor renda (SOARES, 1995).

Diante disso, é possível afirmar que o Sistema de Pensões evidenciou as contradições oriundas do mercado de trabalho, porque colocou como critério principal a capacidade de poupança, excluindo dessa relação critérios de solidariedade social. Assim, as dificuldades de inserção laboral foram transmitidas diretamente para a aposentadoria porque a proteção social instituída não compensou os efeitos das mudanças no processo de acumulação que colocou cada vez mais trabalhadores em situação de dependência (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1987). Assim, para que o trabalhador pudesse poupar para o futuro seria necessário que houvesse emprego e que este fosse amparado por um conjunto de medidas legais que garantissem direitos, dado que a relação histórica do capital sobre o trabalho é de exploração.

<sup>37</sup> Segundo a Encuesta Casen (CHILE, 2006c) os “[...] asalariados: corresponden a aquellos ocupados bajo una relación de subordinación y dependencia hacia un empleador. Se incluye aquí los i) empleados y obreros (sector público y privado); el servicio doméstico; y las FF.AA. y de Orden”.



O que ocorreu a partir de década de 1970 no Chile foi a desregulamentação do mercado de trabalho, pela via da flexibilização dos contratos, das jornadas, a redução dos salários e, sobretudo, a proibição dos dispositivos que possibilitavam o enfrentamento do capital pelos trabalhadores, principalmente mediante sua forma de organização pela via dos sindicatos e das greves.

Em segundo lugar, a liberalização financeira, que é própria do modelo de acumulação do capitalismo contemporâneo, flexibilizou a entrada de capitais externos, todavia destinados prioritariamente aos investimentos financeiros em detrimento do investimento produtivo. Isso significou o enxugamento dos postos de trabalho e a precarização das condições de trabalho, de forma que ficou cada vez mais difícil restaurar os níveis de emprego do período referente ao modelo de substituição das importações (IAMAMOTO, 2001).

Por outro lado, mesmo sob a égide do novo padrão de acumulação, a economia chilena apresentou ciclos de crescimento que, segundo Carcanholo (2004), pode acontecer quando o país, por meio da superexploração do trabalho, consegue elevar sua produção do excedente. Por mais que o país transfira valor para os países centrais, ainda é possível acumular uma parcela da produção do excedente e, por consequência, gerar crescimento e sustentá-lo.

No entanto, esse crescimento gerado não significou uma melhoria na distribuição de renda, como evidenciam os dados apresentados na Tabela 5, a seguir. Nota-se que houve uma pequena alteração na participação do decil I na renda autônoma, no ano de 1992 (1,5%); em contrapartida, nos demais anos houve uma redução, apesar da focalização dos subsídios monetários para esse grupo em todo o período.

Os dados comprovam ainda uma alta concentração de renda nos domicílios que fazem parte do decil X, aproximadamente 42%, com uma pequena variação no ano de 2006, em que houve uma diminuição de 2,9%. Para os demais grupos, ocorreu um aumento discreto da participação na renda autônoma no ano de 2006 conjuntamente com a diminuição da taxa de desocupação.

Podemos então dizer que nem o aumento na distribuição dos subsídios monetários, nem a diminuição da taxa de desocupação no mercado de trabalho, entre 2000 e 2006, foram suficientes para alterar a participação do decil I na renda autônoma nacional.

**Tabela 5 – Evolução da distribuição de renda (1990-2006)**

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,7	2,7	2,9
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,9
IV	4,5	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,7	4,9
V	5,4	5,6	5,6	5,4	5,3	5,7	5,4	5,6
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,2	6,6	7,0
VII	7,7	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9	8,2	8,7
VIII	10,4	10,5	10,6	11,1	11,0	10,4	10,7	11,1
IX	15,2	14,8	15,4	15,4	16,0	15,1	15,3	16,0
X	42,2	41,8	41,8	41,8	41,4	42,7	41,5	38,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Chile (2006c).

Isso significa que o valor dos subsídios monetários era ainda insuficiente, dados os valores necessários para arcar com os custos crescentes de subsistência, uma vez que as famílias apresentavam forte dependência das transferências de renda. Uma segunda questão foi a situação dos trabalhadores no mercado de trabalho, visto que as alterações na taxa de desocupação, além de estarem atreladas aos ciclos da economia, estavam também condicionadas a empregos precários, que não geravam condições melhores de sobrevivência e proteção social.

Embora tenha havido importantes mudanças na proteção social chilena, inclusive com a diminuição da indigência e da pobreza, as transformações foram efetivadas a partir da ideia de que o combate à pobreza se constituía o objetivo único da política social.

Ainda que se tenha evocado a equidade como sinônimo de justiça social, como uma bandeira pós-ditadura, cujo objetivo era pagar a dívida social, sua exequibilidade não acompanhou o discurso. Não houve de fato um esforço político para que as políticas

de transferência de renda conjuntamente com a introdução de políticas estruturais fizessem parte de um projeto nacional mais amplo (THEODORO; DELGADO, 2003).

Nesse processo, a política social ficou adstrita a aspectos relacionados à eficiência alocativa de gastos, ou, ainda, à eficiência das ações governamentais. Então, o argumento financeiro tornou-se imperativo nas discussões sobre política social, de forma que a alocação de recursos em um público determinado se tornou sinônimo de escolhas acertadas e eficientes (THEODORO; DELGADO, 2003).

Um exemplo disso foi a instituição da reforma tributária em 1990, que tinha como objetivo aumentar o gasto social. Todavia, as discussões políticas sobre essa matéria evidenciaram a defesa de um projeto de focalização na pobreza, principalmente pela total despolitização no trato da questão social, ao se discutirem suas expressões apenas no campo do tecnicismo (FAIRFIELD, 2015).

Além disso, a redução da política social à política de combate à pobreza ficou evidente quando foi instituída a reforma tributária, em 1990. Primeiro, porque a reforma foi cunhada a partir de um acordo entre cavalheiros, com participação do Governo e das frações da elite chilena. Depois, porque a ordem burguesa colocou obstáculos para uma reforma tributária mais progressiva, por haver influentes atores políticos, como empresários e partidos políticos de direita, que defendiam o modelo de baixos impostos instituídos por Pinochet. Com receio do veto à reforma tributária por esses grupos, o Governo retirou da pauta projetos de reforma que incluíam os impostos direto, como o imposto de renda (FAIRFIELD, 2015).

Dadas as limitações políticas, uma das estratégias do Governo para garantir a reforma tributária foi vincular o gasto social aos benefícios que seriam financiados. Desse modo, contaria com o apoio popular e diminuiria a resistência das elites (FAIRFIELD, 2015). Nesse processo, já era explícito que não seriam incorporadas políticas que tivessem como escopo a garantia de direitos básicos de cidadania, visto que seria mantida a participação do mercado, e o Estado atenderia as demandas dos grupos excluídos do rol de serviços que o mercado oferecia. Além disso, a alocação do gasto social seria destinada prioritariamente ao reajuste dos programas já existentes, como as pensões mínimas e o subsídio único familiar.

La Reforma Tributaria se justificó por la necesidad de financiar un conjunto de iniciativas sociales que formaban parte del programa de gobierno de la Concertación Democrática. Entre estas medidas se contaban mejorar la capacidad operacional de los hospitales públicos, otorgar la plena gratuidad en la atención primaria de salud, aumentar las raciones alimenticias entregadas a los escolares de bajos recursos, reajustar las subvenciones educacionales, restituir el reajuste de 10,6% de las pensiones que había sido suspendido por el régimen militar en 1985, nivelar las pensiones mínimas, reajustar la asignación familiar y el subsidio único familiar (SUF) y sanear las deudas con servicios públicos de familias de bajos ingresos (MARCEL, 1997, p. 38).

O abandono de uma perspectiva de política social redistributiva foi definido também a partir das fontes de arrecadação da reforma tributária, em que os impostos indiretos, neste caso o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), representavam a maior fatia. Ou seja, os programas sociais seriam mantidos quase que exclusivamente pelo IVA, um imposto que tinha um efeito regressivo sobre a distribuição de renda, uma vez que as famílias pobres absorviam uma proporção maior de sua renda (FAZIO, 1996). Cantallopis, Jorratt e Scherman (2007, p. 26) corroboram essa afirmação ao constatarem: “Al mirar la distribución de la carga de IVA por deciles, se observa que para los deciles de menores ingresos ésta se eleva incluso sobre el 20%; en cambio, para el decil más rico es de sólo un 8,17%”.

Concluimos, então, que o financiamento do gasto social por meio de um imposto regressivo poderia melhorar os indicadores de pobreza, porém, alteraria muito pouco os níveis de desigualdade social. Para alterar os níveis de desigualdade social haveria a necessidade de políticas que redistribuíssem recursos de um grupo para o outro. Essas seriam, então, iniciativas que requereriam um nível de mudanças muito mais profundo nas sociedades, especialmente o fortalecimento da classe trabalhadora e a sua participação nos espaços de deliberação política.

### **2.7.1 As Pensões Assistenciais: Principais Resultados**

O Sistema de Pensões chileno, após a reforma em 1981, foi constituído por três pilares, ou três sistemas. O primeiro deles tinha como objetivo a cobertura da pobreza na velhice, cuja administração e financiamento ainda preservavam a responsabilidade

do Estado; o segundo pilar compreendia o sistema de capitalização individual obrigatório, de administração privada; por fim, o terceiro pilar, chamado voluntário, complementar ao segundo, porém de poupança voluntária (MAGIONI, 2013).

Uma das principais críticas ao modelo chileno de pensões, feitas até pelos economistas entusiastas do modelo de três pilares, foi o tratamento residual dado pelos governos ao primeiro pilar, ou seja, às pensões assistenciais e às pensões mínimas. No que tange ao primeiro pilar, o Decreto-Lei nº 3.500, de 1980, que instituiu o sistema privado, tratou especificamente da PMG. Nessa modalidade, o Estado garantia a pensão mínima por velhice aos trabalhadores de 65 anos, se homem, e de 60 anos, se mulher, que contribuíram durante vinte anos, mas não conseguiram uma densidade contributiva suficiente para que pudessem pleitear a pensão mínima.

Nesse caso, o Estado garantia a pensão mínima ao trabalhador, quando completasse o montante que ainda faltava para que pudesse ter direito ao benefício. No caso da pensão por invalidez e da pensão por sobrevivência, o período de contribuição exigido era de dez anos (Decreto-Lei nº 3.500/1980). Embora a PMG fosse uma garantia estatal, inclusive a única garantia estatal colocada no Decreto-Lei nº 3.500, ela discriminava os indivíduos que não atingissem o patamar de contribuições desejado por não estabelecer graus de contribuição inferiores a vinte anos, com valor dos benefícios também proporcional ao tempo de contribuição (BERSTEIN; LARRAÍN, PINO, 2005).

Além disso, segundo Berstein, Larraín e Pino (2005), a tendência era de que um número reduzido de pessoas fizesse uso dessa garantia, já que o tempo de contribuição era demasiado longo, considerando-se os limites do mercado de trabalho chileno. Os dados sobre o *deficit* previdenciário chileno confirmavam essa propensão, visto que, entre as categorias a ele correspondentes, a média do *deficit* fiscal com a PMG entre 1981-2004 consistia em 0,02% do PIB, diferentemente do Pasis, cujo *deficit* incidia sobre 0,4% do PIB, no mesmo período (Quadro 3).

**Quadro 3 – Fontes de *deficit* previdenciário (% do PIB)**

Compromisos	Naturaleza	Temporalidad	% PIB (Promedio 1981 – 2004)
Déficit Operacional	Administración y pago de pensiones a pasivos del régimen público civil de pensiones.	Transitorio	3,3
Bonos de Reconocimiento	Administración, cálculo y pago de las contribuciones realizadas en el régimen de reparto a pensionados trasladados al sistema de AFP	Transitorio	0,6
Pensiones Asistenciales	Pago de pensiones no contributivas a quienes no están cubiertos por los regímenes contributivos y que carecen de recursos	Permanente	0,4
Pensiones Mínimas	Pago de pensión mínima a quienes registren 20 años de cotizaciones e insuficiencia de fondos para financiarla	Permanente	0,02
Déficit Pensiones FFAA y Carabineros	Administración y pago de pensiones a los pasivos del sistema	Permanente	1,4
Déficit Total			5,7

Fonte: Chile (2006b).

O Pasis é um programa de pensões não contributivas criado em 1975 com o objetivo de conceder uma pensão às pessoas que, na idade de se aposentar (a partir de 65 anos para homem e mulher), não se tornaram elegíveis para receber uma pensão, seja ela do antigo sistema de repartição seja do Sistema de Pensões reformado em 1981. Os critérios de elegibilidade baseavam-se na renda, tanto individual, quanto média familiar, cujo valor devia ser inferior a 50% da pensão mínima, e na garantia do não recebimento de outros benefícios sociais.

A cobertura do Pasis teve um crescimento superior ao da PMG, dadas as dificuldades da população em atingir os critérios de acesso à pensão mínima. Apesar da importância do Pasis, os governos da Concertación não realizaram mudanças substantivas que pudessem dar a esse benefício o *status* de direito social, que envolveria a sua proteção contra cortes orçamentários e a inclusão de segmentos até então não incorporados. Antes da reforma de 2008, o acesso ao benefício dependia do preenchimento de uma ficha pelo postulante com dados socioeconômicos que o colocavam em uma lista regional. Mensalmente eram concedidas novas pensões assistenciais pela Intendência Regional, que, porém, não contemplavam toda a demanda (CORNEJO GANA, 2002).

Por outra perspectiva, alterações importantes foram realizadas, como a uniformização dos reajustes das pensões assistenciais, alterados pela Lei nº 19.392, de 1995, que estabeleceu um valor único para todas as pensões assistenciais. Depois de 1994, as pensões passaram a ser concedidas de forma vitalícia, extinguindo-se assim a revisão trienal (CORNEJO GANA, 2002).

Em 2004, também foram estabelecidos valores diferentes de pensão para cada faixa de idade do idoso.

La Ley N° 19.953, de junio de 2004, introdujo tres valores de las PASIS: (i) menores de 70 años; (ii) entre 70 y menores de 75 años; y (iii) 75 años o más. Esta medida significó un importante aumento en el beneficio recibido por aquellos de 70 años o más quienes vieron incrementadas sus pensiones en términos reales, durante el período septiembre 2004 y septiembre 2005, en 5.5% para los pensionados en edad entre 70 y 75 años y 15.4% para los de 75 años o más. Esto permitió ajustar mejor el valor a las necesidades de consumo de las personas más mayores (BERTRANOU; CORNEJO GANA; VÁSQUEZ, 2006, p. 2).

Essa alteração também foi estendida à PMG, que instituiu intervalos de idade com valores diferenciados para as pensões.

Tendo em vista que, no ano de 1990, o valor do benefício para os indivíduos de 65 anos do Pasis era de \$ 18.063 (CORNEJO GANA, 2002), enquanto, em 2007, era de \$ 45.091,81, observamos que o Pasis apresentou um reajuste em termos absolutos de 149,64%, bem acima do oferecido pela PMG, cujo aumento foi um pouco acima de 50% (ORDENES CARVAJAL; MARTINEZ AGUILAR, 2007). Embora pesem os instrumentos institucionais de focalização que colocavam limites na cobertura do Pasis, esse benefício funcionou como um substituto das pensões contributivas nos lares dos idosos mais pobres (Quadro 4).

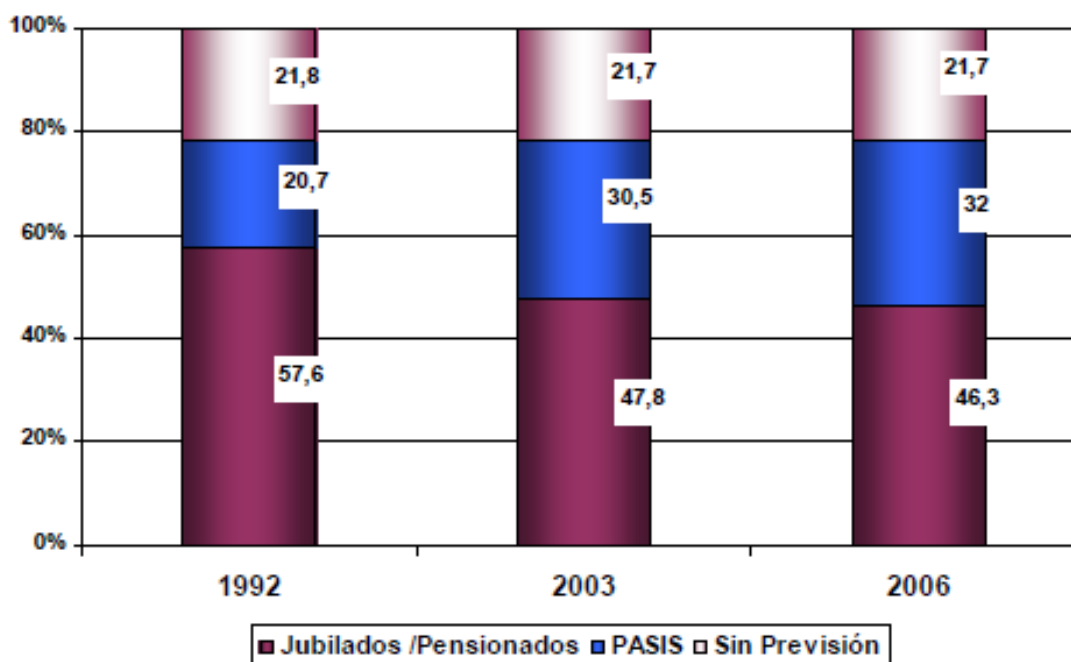
**Quadro 4 – Valor das pensões Pasis e PMG (2007)**

<b>PASIS (2007)</b>	
VALOR	IDADE
\$ 45.091,81	Menor de 70 anos
\$ 48.069,08	Entre 70 anos e menor de 75 anos
\$ 59.559,	75 anos ou mais
<b>GEPM (2007)</b>	
\$ 89.715, 87	Menor de 70 anos
\$ 98.097,40	Entre 70 anos e menor de 75 anos
\$ 104.666, 62	75 anos ou mais

Fonte: Ordenes Carvajal e Martinez Aguilar (2007).

De acordo com as informações do Gráfico 3, no período 1992-2006 houve um decréscimo de 11,3% na população idosa dos quintis I e II que recebia pensão contributiva (segundo pilar de capitalização), ao passo que cresceu em 11,3% a de idosos que recebia pensão assistencial – Pasis.

**Gráfico 3 – Evolução da população idosa de 65 anos ou mais, pertencente aos domicílios dos quintis I e II, segundo situação previdenciária (1992-2006)**



Fonte: Chile (2006c).



Desse modo, a diminuição do contingente dos que se aposentavam por meio do pilar contributivo tinha relação direta com a deterioração das condições de sobrevivência, sobretudo para os grupos do quintil I e II. Para esse grupo, a incorporação ao mercado de trabalho, mesmo nos períodos de crescimento econômico, era mais difícil.

A substituição das pensões contributivas pelas pensões assistenciais significa, por um lado, que, além de o trabalhador não reunir as condições necessárias para se aposentar pelo sistema contributivo, que dependiam de variáveis como salário, escolaridade, tempo como trabalhador formal/informal, tempo de desemprego, saúde, tais condições se deterioraram no período considerado.

Cabe considerar também que, entre os trabalhadores aposentados/pensionados descritos no Gráfico 3, estão incluídos aqueles pertencentes à massa de trabalhadores aposentados pelo Instituto de Normalização Previdenciária (INP), o antigo sistema de repartição. Ou seja, se analisarmos apenas o universo dos aposentados pela AFP, perceberemos que um número maior de idosos estava fora do conjunto de aposentados, dado que as condições de acesso à aposentadoria no sistema de capitalização tornaram mais difícil a inclusão dos trabalhadores pobres.

Os dados mostram um alto percentual de trabalhadores sem cobertura, isto é, que não se aposentaram pelo sistema de capitalização, nem receberam o benefício assistencial. Esses dados indicam que o Pasis não atingia a todos os idosos necessitados dos quintis I e II, onde estavam concentrados os indivíduos de menor renda. Aproximadamente 21% dos idosos permaneciam sem garantias previdenciárias, mesmo no período em que a cobertura do Pasis foi ampliada e houve um incremento do valor do benefício (Gráfico 3).

Concluimos, então, que a focalização de recursos nos idosos mais vulneráveis impediu o acesso ao Pasis dos indivíduos considerados não elegíveis, porém igualmente necessitados da pensão assistencial. A exclusão de setores demandantes do Pasis reduzia essa política à função quase exclusiva de concentrar recursos em uma determinada parcela da população mais necessitada. A garantia do benefício era concedida a partir de critérios discricionários, quando havia disponibilidade de recursos (FILGUEIRA, 2014).

Dito de outra forma, o mais importante para o Governo era o alcance das metas de redução da pobreza através da utilização eficiente dos recursos; portanto, quanto mais focalizada fosse a política, mais condições ela teria de causar um impacto distributivo utilizando-se poucos recursos. Porém, a combinação de eficiência e eficácia retirava a possibilidade de se desenvolverem políticas, cujo financiamento e critérios de elegibilidade caminhassem no sentido de ampliação dos direitos sociais (FILGUEIRA, 2014).

Como foi mencionado no parágrafo anterior, quanto mais focalizada fosse uma política, mais condições teria de atender a um determinado grupo da sociedade com escassos recursos. Conforme a Tabela 6, considerando apenas o aspecto distributivo, podemos afirmar que o Pasis é um subsídio monetário progressivo, pois concentra recursos nos indivíduos mais pobres pertencentes aos decis I e II. Porém, mesmo que tenha havido um impacto positivo, isso não implicou uma mudança na arquitetura do sistema contributivo de mercado, que era a forma principal de aposentadoria no país (CECCHINI et al., 2015).

**Tabela 6 – Distribución de los subsidios monetarios según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar y tipo de subsidio (2006)**

Tipo de Subsidio	Decil autónomo per cápita										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Pensión Asistencial PASIS	38,7	17,1	13,0	10,0	6,7	5,3	3,6	2,9	1,9	0,7	100
Subsidio Familiar SUF	39,9	22,8	13,9	9,4	4,8	4,2	2,7	1,4	0,7	0,3	100
Subsidio Agua Potable SAP	17,6	15,1	14,8	13,7	10,6	9,9	8,1	5,8	3,4	0,9	100
Bonos Chile Solidario CHS	37,4	21,0	14,0	9,0	7,9	4,9	3,5	1,6	0,6	0,1	100
<b>Subsidios focalizados</b>	<b>36,8</b>	<b>18,0</b>	<b>13,4</b>	<b>10,2</b>	<b>6,9</b>	<b>5,6</b>	<b>3,9</b>	<b>2,9</b>	<b>1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>100</b>
Subsidio de cesantía	14,8	13,4	9,5	15,5	2,0	19,2	12,0	5,3	6,7	1,6	100
Asignación familiar	9,2	17,4	17,4	15,0	11,7	10,3	8,0	5,6	3,9	1,6	100
<b>Subsidios no focalizados</b>	<b>9,6</b>	<b>17,1</b>	<b>16,8</b>	<b>15,1</b>	<b>11,0</b>	<b>10,9</b>	<b>8,3</b>	<b>5,6</b>	<b>4,1</b>	<b>1,6</b>	<b>100</b>
<b>Total Subsidios Monetarios</b>	<b>30,1</b>	<b>17,8</b>	<b>14,2</b>	<b>11,4</b>	<b>7,9</b>	<b>6,9</b>	<b>5,0</b>	<b>3,6</b>	<b>2,4</b>	<b>0,8</b>	<b>100</b>

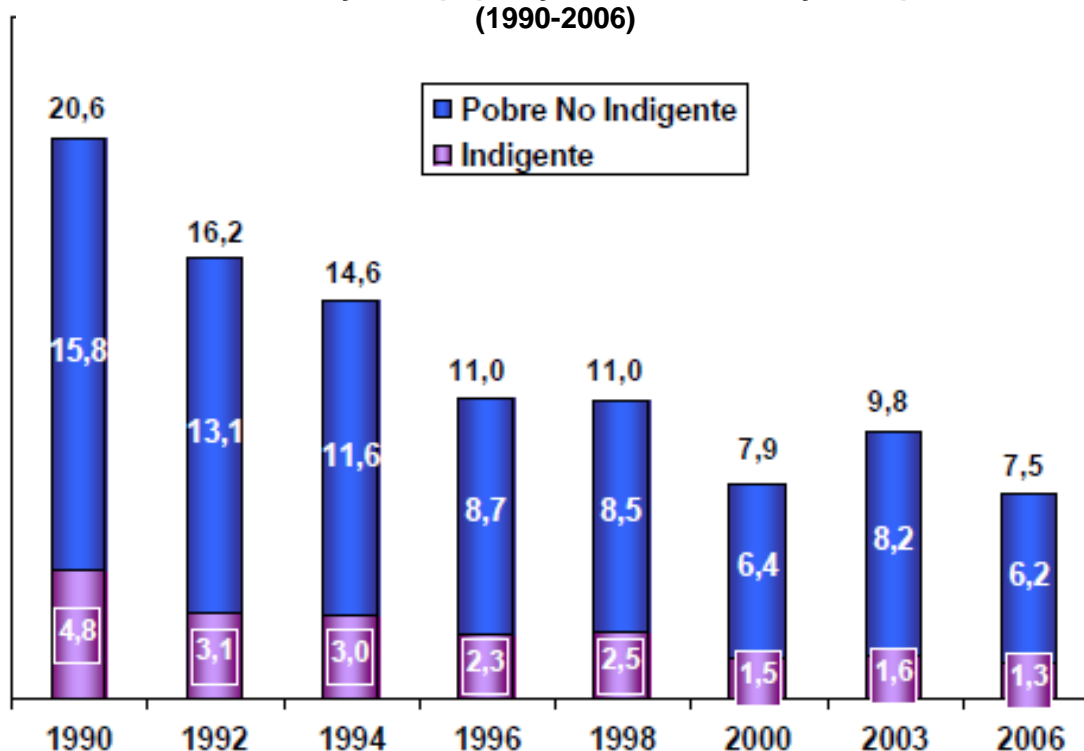
Fonte: Chile (2006c).

O Pasis funcionava, portanto, como um benefício subsidiário ao mercado, porque garantia renda somente quando a pessoa não conseguia, pela via do mercado de trabalho/contribuição, alcançar uma pensão (FILGUEIRA, 2014). Dessa forma, a existência de opções via mercado, sobretudo se elas fossem obrigatórias, poderia

gerar uma dualidade no sistema, ou seja, uma separação entre quem podia contribuir e obter uma pensão e os idosos que dependiam das transferências do Estado. Assim, essa dinâmica afetava negativamente as transferências de renda na medida em que os critérios para acessá-la eram formulados a partir do funcionamento do mercado (CECCHINI et al., 2015).

Por outro lado, o Pasis, em maior proporção, juntamente com o reajuste das PMG, contribuiu para a redução do percentual de idosos na pobreza e indigência. Houve uma redução maior na década de 1990, que correspondeu a 9,6%. Já entre os anos 2000 e 2006, a diminuição foi bem inferior, 0,4%, com uma particularidade no ano de 2003, em que ocorreu um aumento de 1,9% dos idosos na pobreza e indigência (Gráfico 4).

**Gráfico 4 – Evolução da população idosa em situação de pobreza (1990-2006)**



Fonte: Chile (2006c).

Embora a redução da pobreza na década de 1990 tenha sido maior, o gasto público com o Pasis, como porcentagem do PIB, evoluiu de 0,3%, durante a década de 1990, para 0,4%, em 2005. Isso significa que a porcentagem da população idosa

demandante do benefício cresceu, ao passo que o gasto público para esse programa não acompanhou esse crescimento. Até porque, a partir da década de 2000, o Governo priorizou a criação de programas destinados ao atendimento às famílias que ainda persistiam na pobreza e extrema pobreza, como o Programa Puente, em 2002, e o Programa Chile Solidário, em 2004 (ROBLES, 2011).

## **3 REFORMA DE 2008: FUNDAMENTOS E RESULTADOS DO PILAR SOLIDÁRIO**

### **3.1 INTRODUÇÃO**

Dividimos este capítulo em três partes. Na primeira parte, tratamos da construção da reforma de 2008, que tinha como pano de fundo a contradição da proposta de reforma da presidenta Michelle Bachelet, que, ao mesmo tempo em que propunha um projeto inovador para o povo, indicava também a legitimidade do sistema de capitalização. Na segunda parte, analisamos a trajetória da reforma, desde a instituição da CAPRP pela Presidenta, com a promessa de maior participação cidadã nas decisões sobre política pública, passando pelo Comitê de Ministros, até chegar à votação no Parlamento. Nesse trajeto, a reforma de 2008 não passou por grandes transformações, primeiro porque a participação popular foi limitada pelo Governo e não estava suficientemente organizada para lutar contra os grupos de poder que aspiravam à continuidade dos fundos de pensão; depois, porque, desde o início, a Presidenta e seus aliados trataram a reforma como um aperfeiçoamento, embora tivessem prometido que dariam um passo adiante no sentido de renovar o contrato com a seguridade social. Na terceira parte, analisamos a constituição do SPS, a incorporação dos trabalhadores independentes e as medidas para combater a iniquidade entre homens e mulheres.

### **3.2 A HISTÓRIA DA REFORMA DE 2008**

#### **3.2.1 Apontamentos Iniciais**

A proposta de uma reforma provocou a princípio uma série de inquietações, principalmente sobre que tipo de ação governamental seria aplicado para responder às necessidades sociais surgidas nos 25 anos de implementação dos fundos de pensão. Dada a complexidade do termo reforma, essas ações poderiam objetivar tão somente uma atualização dos fundamentos neoliberais para atender a agudização das contradições na sociedade chilena, ou ainda se configurarem em uma

modificação, mesmo que dentro dos limites da perspectiva neoliberal, com a inclusão de princípios até então negligenciados.

Na perspectiva da presidenta Michelle Bachelet, a reforma do Sistema de Pensões do seu governo seria diferente das anteriores porque, desta vez, o protagonismo seria dos trabalhadores e não das AFP. Estas foram as palavras da presidenta Bachelet sobre a proposta de reforma em seu Programa de Governo, no ano de 2005: “La reforma del sistema de pensiones buscará mejorar el sistema de capitalización individual, no reemplazarlo. Sin embargo, esta vez no serán las AFP las que definirán las reformas que hay que hacer” (BACHELET, 2005, p. 27).

Nessas poucas palavras a Presidenta fez duas afirmações que foram determinantes para a construção do caminho para a reforma: a primeira delas diz respeito à participação da sociedade na elaboração das propostas através da criação da CAPRP. A Presidenta disse também que preservaria a natureza do Sistema de Pensões, ou seja, a capitalização individual permaneceria e as mudanças seriam no sentido de aperfeiçoá-la.

Depreendemos daí que a Presidenta fez um discurso conciliatório, tanto com o mercado, quanto com os trabalhadores. Ou seja, ao mesmo tempo em que sinalizou para as AFP que não substituiria o modelo vigente, ela também enfatizou que essa reforma, ao contrário das anteriores, teria elementos mais ajustados com as necessidades da população, portanto, mais próximos de um sistema de proteção social.

Por um lado, tanto Michelle Bachelet quanto seus aliados persistiam na ideia da reforma como uma iniciativa inovadora que possibilitaria um passo adiante do que estava posto como um Sistema de Pensões. Por outro lado, ficava claro que a reforma seria limitada pelos princípios do mercado, entre eles, o princípio da equivalência, que significava que o trabalhador receberia de aposentadoria o valor referente à sua capacidade contributiva, e o princípio da subsidiariedade do Estado, cuja ação se manteria adstrita ao primeiro pilar.

De acordo com a CAPRP (CHILE, 2006b), o problema não estava no modelo de capitalização, dado que ele funcionava para quem contribuía regularmente; estava no ambiente exterior ao sistema de capitalização, ou seja, nos indivíduos que não se adequavam às regras do sistema de capitalização por diversos motivos. Assim, a função do Governo era incorporar as pessoas que estivessem “fora” do sistema, mediante a criação de um SPS, o que, em outras palavras, significaria ampliar a cobertura do primeiro pilar assistencial.

Por outro lado, afirmar, já de antemão, a principal limitação da reforma não significava antecipar os resultados em seu conjunto, até porque os grupos de poder que atuaram na composição da reforma, como o Poder Executivo, o Poder Legislativo, as AFP e os trabalhadores, influenciaram em algum grau nos resultados dela. Nesse sentido, a presidenta Michelle Bachelet pode ser considerada um dos atores políticos mais importantes desse processo, porque ela foi a única presidenta da coalizão Concertación, ou seja, do período político de pós-ditadura, a aceitar a missão de levar a cabo a reforma do Sistema de Pensões.

O objetivo da Presidenta era prosseguir na construção de um sistema de proteção social que pudesse combater a persistente desigualdade social chilena. Para ela, os governos da Concertación haviam avançado no objetivo de corrigir o modelo de crescimento, ao incorporar a ideia da expansão econômica com equidade social. Porém, a tarefa estava incompleta e, para avançar, era preciso pensar a proteção social para além das políticas de combate à pobreza e para a satisfação das necessidades mínimas. Para isso, as políticas sociais precisariam articular-se em um sistema de proteção social capaz de abrir oportunidades e limitar riscos (BACHELET, 2005).

Do exposto, é possível depreender que a Presidenta admitia que as políticas sociais dos governos anteriores eram insuficientes, mas insistia na velha fórmula cepalina de crescimento econômico com equidade social. Por mais que em seu discurso ela buscasse afastar-se do padrão da proteção social dos governos da coalizão, na reforma do Sistema de Pensões acabou por consolidar esse mesmo padrão.

Entendemos que havia um anseio da Presidenta em encaminhar de forma distinta a solução dos problemas sociais da população chilena, dado que seus valores políticos e ideológicos vinham de uma tradição mais à esquerda do que os de seus colegas de coalizão. Porém, esses valores confrontavam-se com o histórico de aprofundamento dos valores e princípios de mercado na sociedade chilena que os fundos de pensão representavam.

O padrão de comportamento ditado pelo mercado foi engendrado no período militar através da despolitização e da desideologização da sociedade chilena. Na democracia, os preceitos liberais foram consolidados de forma que a política se tornou autônoma dos projetos revolucionários e até reformistas, ao passo que não se tornou autônoma dos projetos das elites chilenas. Assim, a reforma do Sistema de Pensões representava, por um lado, o pagamento de uma dívida social com a população, causada pela inadequação do sistema de capitalização à realidade chilena; por outro lado, o sistema de capitalização representava os padrões de liberdade do mercado, que, por sua vez, eram os valores da elite que a democracia política adotara (IGLESIAS VAZQUEZ, 2015).

Assim, a reforma do Sistema de Pensões poderia representar uma alteração carregada de sentido e de valores da sociedade diferentes daqueles já instituídos, ou, ainda, significar uma legitimação dos interesses do mercado. Por isso, colocar a reforma na agenda do Governo em uma perspectiva de responder e não mitigar as demandas da classe trabalhadora só poderia acontecer por meio do enfrentamento do padrão de proteção social neoliberal.

### **3.2.2 A Antessala da Reforma do Sistema de Pensões (2005-2008)**

O delineamento da reforma do Sistema de Pensões de 2008 começou no ano de 2005, em paralelo com as eleições presidenciais e parlamentares do país. Foi durante esse período preche de debates e propostas que a candidata pela Concertación, Michelle Bachelet, apresentou à nação o plano de reformar o Sistema de Pensões, porquanto o modelo imposto pelos militares condenava ao desamparo milhões de idosos pobres (ARENAS DE MESA, 2010).



Aumentar o valor das pensões e ampliar a cobertura dos trabalhadores independentes foram algumas das promessas da reforma de 1981 não cumpridas. Os estudos feitos ainda na década de 1990 chegaram ao consenso de que a maioria dos trabalhadores afiliados às AFP conseguiriam, apenas na aposentadoria, o acesso a uma pensão mínima, ou ainda menor que a mínima, devido ao baixo valor das contribuições. Logo, esses trabalhadores seriam potenciais beneficiários das PMG e do Pasis, o que geraria um custo fiscal crescente para as gerações seguintes.

Segundo Bertranou (2001), o Sistema de Pensões acabou concentrado nos trabalhadores formais e não considerou as características do mercado de trabalho, como desemprego, precarização, informalidade, que geram baixas pensões e exclusão de trabalhadores do sistema. Completando o raciocínio do autor, é possível afirmar que, além de não considerar as especificidades históricas do mercado de trabalho do país, a reforma de 1981 não constituiu um primeiro pilar adequado que pudesse incluir os trabalhadores pobres. O único programa de pensões assistenciais era o Pasis, criado em 1975, cujos benefícios estavam subordinados à disponibilidade de recursos fiscais (CHILE, 2006b).

No processo de redemocratização, ou seja, no início da década de 1990, já eram conhecidas da Concertación as limitações do Sistema de Pensões, porém nenhuma medida foi tomada, nem mesmo para corrigir os pontos de maior tensão (MARCEL, 2016). Em termos de política social, os governos anteriores elegeram as políticas de combate à pobreza como prioridade bem como o aperfeiçoamento das políticas de educação e saúde (ARENAS DE MESA, 2010). Por outro lado, alguns estudiosos afirmam que a ausência de reformas estava muito além de eleger prioridades para a proteção social; significava que durante todos esses anos houve uma proteção sistemática ao sistema de capitalização.

[...] en torno al sistema de pensiones se construyó un sólido muro de defensa que rechazó todo cuestionamiento y esbozo de ajuste. Esta defensa se apoyó no sólo en la supuesta superioridad de la capitalización individual como mecanismo de acumulación del sistema de pensiones, sino en la idea de que éste constituía un pilar fundamental de la economía nacional. De acuerdo a esta visión, cuestionar o reformar el sistema de pensiones pondría en peligro la estabilidad económica, el sistema financiero y el potencial de crecimiento del país (MARCEL, 2016, p. 5).

A capitalização individual tornou-se uma das fontes de maior riqueza no país e movimentava bilhões de dólares. Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2011), os investimentos das AFP representavam 64,4% do PIB, o que significava um negócio lucrativo para os proprietários e eficiente para o desenvolvimento do mercado de capitais. Desde a sua criação, as AFP chilenas tornaram-se um dos principais grupos de poder econômico e político, com um portfólio que incluía investimentos distribuídos no setor estatal (14,39%), nas empresas (26,59%), no setor financeiro (27,49%), no setor estrangeiro (31,44%) e em ativos disponíveis (0,09%) (LATORRE, 2017; REYES et al., 2009).

Os estudos de Uthoff (2001) sobre o Sistema de Pensões chileno não confirmam o argumento de que a capitalização individual tenha sido central para o crescimento econômico e para o aumento da poupança nacional. Em primeiro lugar, porque somente 18% dos investimentos dos fundos de pensão tiveram impacto sobre o investimento real, uma vez que a maior parte dos investimentos era direcionado para os instrumentos financeiros. Em segundo lugar, porque o incremento da poupança nacional como impacto direto da reforma foi muito pequeno. O aumento da poupança nacional entre os anos de 1981-1989 e 1990-1999 foi de 10% do PIB, e, nesse percentual, somente 2,5% podem ser creditados à reforma.

Assim, se o impacto sobre o crescimento econômico e sobre a poupança nacional foi pequeno e a cobertura da população, insuficiente, a explicação para a proteção ao sistema de capitalização é que esse sistema se tornou um dos pilares de sustentação do capitalismo na era da dominância financeira. A razão de ser dos fundos de pensão fundamentava-se na obtenção dos lucros a partir de aplicações financeiras, sobretudo de curto prazo, o que limitava o investimento e a produção, e, portanto, a criação de empregos.

Um dos principais argumentos utilizados para fortalecer a retórica da dominância financeira foi a estratégia da liberdade em contraposição à injustiça oriunda da intervenção do Estado. Para os liberais, como Hayek, a fase do capitalismo humanizado representou uma homogeneização, uma padronização do trabalho, da

cultura, da participação nos movimentos sindicais, ou seja, do modo total da vida (HARVEY, 2008).

A liberdade preconizada pelo novo modelo de acumulação buscava potencializar as habilidades individuais e a capacidade do indivíduo de utilizá-las como ferramenta para fazer as conexões com os produtos do mercado financeiro, com as formas de contratação no mercado de trabalho, com as novas profissões e com a alta rotatividade das informações difundidas (HARVEY, 2008).

O modelo de AFP é oriundo desse modo de pensamento, que estabelece que o bem-estar deva ser uma conquista do indivíduo, ou seja, de sua capacidade, de seu mérito e de suas habilidades. Por isso, não há crise no modelo de capitalização; as dificuldades são sempre oriundas de fatores externos ao sistema, portanto, na maioria das vezes, são ocasionadas pela ausência de habilidades dos trabalhadores em lidar com as regras estabelecidas de controle financeiro e de formação de poupança para o futuro.

Esses fundamentos atravessaram todo o período dos governos da Concertación e serviram como justificativa para a classe política não colocar a reforma como prioridade no país. Assim, começou a crescer na sociedade a insatisfação com as contradições das políticas sociais dos governos da Concertación. Por um lado, prometeram soluções distintas das apresentadas no período militar; por outro lado, conservaram e aprimoraram o modelo dual de proteção social, em que a iniciativa privada continuava a ofertar serviços de saúde, educação e previdência, ao passo que o Estado passou a operar de forma complementar (GARRETÓN, 2017).

Por isso, havia uma pressão para que o 4.º mandato da Concertación na presidência do Chile pudesse avançar em propostas mais afinadas com as necessidades da população. Além disso, Michelle Bachelet era considerada uma candidata com uma visão mais à esquerda dentro da coalizão, o que a colocava na vanguarda para apresentar propostas mais progressistas. Havia naquele momento um ambiente eleitoral considerado mais propício para colocar a sociedade diante de uma proposta de reforma, que, por sua vez, pudesse gerar debates e, sobretudo, projetos dos candidatos nessa matéria.

Em contrapartida, incluir a reforma do Sistema de Pensões na agenda de governo não seria uma tarefa fácil porque colocaria a Presidenta face a face com o percurso histórico dos fundos de pensão no país. Isso exigiria dela a função de questionar em algum grau a legitimidade do Sistema de Pensões, caso ela quisesse impor uma reforma mais abrangente.

Ao questionar a legitimidade do Sistema de Pensões, a Presidenta confrontou os valores e os princípios que caracterizaram a qualidade ou o tipo de resposta do Estado aos problemas sociais. Nesse sentido, tornava-se mais assertivo dizer que, dadas as condições que o neoliberalismo instituiu para a superação das crises, entre elas, desestruturação do mercado de trabalho, aumento da exploração, financeirização dos direitos do trabalho, a única confrontação possível estaria no nível das respostas do Estado à agudização das contradições.

Dessa forma, não podemos questionar a legitimidade do aparato institucional criado na ditadura, porque dele poderia abrir-se uma janela de oportunidades para mudanças estruturais. Logo, o questionamento estava centrado na atuação do Estado diante das mudanças na sociedade que requeria respostas distintas das anteriores. Mas, ficava claro que não era o Estado de Bem-Estar Social que retornava, era o Estado que controlava os níveis de pobreza por meio de ações mitigadoras para evitar pressões populares que pudessem pôr em xeque o neoliberalismo.

Quando Michelle Bachelet afirmou que manteria o sistema de capitalização, confirmou que ele seria legítimo. Diante disso, visto que existia uma demanda por proteção contra os riscos sociais, sobretudo com relação à perda da renda na velhice, a resposta do Estado fundamentou-se na ampliação do pilar assistencial.

Em face dessa realidade, podemos dizer que o poder de enfrentamento dos fundos de pensão pelo Estado por meio da reforma foi muito pequeno. Até porque havia um comprometimento da Concertación com a preservação da velha política de proteção aos interesses das AFP, portanto, suas decisões não ultrapassariam os umbrais da dinâmica neoliberal já consolidada.

Essa dinâmica possibilitou que as AFP vissem a reforma menos como uma ameaça e mais como uma correção necessária, dado que o ponto central da reforma era a consolidação de um SPS para a população pobre. Esse grupo não constituía a carteira de clientes dos fundos de pensão. Desse modo, para apresentar-se como uma ameaça às AFP, fazia-se necessário que a reforma se encaminhasse para além dos setores vulneráveis e possibilitasse a desmercantilização dos setores médios (FILGUEIRA, 2014).

Em contrapartida, o atendimento pelo Estado aos grupos mais pobres tornou-se funcional aos fundos de pensão porque ampliava e reforçava o caráter assistencial focalizado do Sistema de Pensões sem alterar a natureza mercantil dos demais pilares. Além disso, criava-se uma aderência, mesmo que provisória, da sociedade a esse tipo de sistema, na medida em que os problemas mais críticos eram tratados pelo Estado. Sobre esse aspecto, Rivera (2010, 2014) afirma que a criação de um pilar solidário era de interesse das AFP porque concedia legitimidade ao sistema de capitalização. Ou seja, na medida em que mais pessoas fossem incorporadas ao Sistema de Pensões pela via das pensões assistenciais, cairia por terra a ideia de que o Sistema não atendia a maioria da população.

### 3.3 A INSTITUIÇÃO DA COMISSÃO MARCEL E A PROPOSTA PARA A REFORMA DO SISTEMA DE PENSÕES

Quando eleita, a presidenta Michelle Bachelet iniciou os trabalhos com o objetivo de entregar a reforma do Sistema de Pensões dentro de seu mandato. No dia 17 de março de 2006, Bachelet anunciou, através do Decreto nº 336, a constituição do Conselho Assessor Presidencial para a Reforma da Previdência (CAPRP), mais conhecido como Comissão Marcel (CHILE, 2006a).

Art. 1º Créase un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, em adelante también “el Consejo”, el que tendrá por objeto elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones establecido en el decreto ley Nº 3.500, de 1980. Dichas propuestas estarán orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias a la luz de los mandatos constitucionales sobre la materia, las necesidades de la ciudadanía y los desafíos que enfrenta el sistema como consecuencia del desarrollo económico y social del país. Para efecto de dar

cumplimiento a lo señalado anteriormente, el referido Consejo deberá escuchar a los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos nacionales e internacionales y a la ciudadanía, recibiendo los antecedentes, testimonios y propuestas que ellos puedan aportar (CHILE, 2006a, p. 9).

O objetivo da CAPRP era elaborar propostas para reformar o Sistema de Pensões, que posteriormente seriam avaliadas pelo Poder Executivo. As propostas deveriam abranger os seguintes pontos:

[...] (a) aumento de la densidad de cotizaciones e incorporación de trabajadores independientes; (b) eliminar las discriminaciones en contra de las mujeres y trabajadores de menores ingresos; (c) aumento del rendimiento de las cotizaciones de los trabajadores; (d) estructurar un pilar solidario del sistema, y (e) asegurar la sustentabilidad financiera del sistema (MARCEL, 2016, p. 7).

De início, o objetivo central da reforma foi a incorporação de segmentos com maior grau de vulnerabilidade social, como o das mulheres, dos trabalhadores independentes e dos trabalhadores pobres, devido à baixa densidade contributiva, portanto, com menores condições de acesso à aposentadoria. Isso significa que o pilar de capitalização permaneceu como componente estruturante do Sistema de Pensões, de forma que os demais foram organizados a partir dos princípios que nortearam o segundo pilar.

A CAPRP poderia ainda acrescentar outras medidas complementares com o objetivo de responder aos desafios atuais do sistema, como as mudanças na estrutura social, no mercado de trabalho e na estrutura demográfica (CHILE, 2006b). Uma das exigências da Presidenta para a elaboração das propostas foi a participação da sociedade mediante o processo de consulta cidadã, uma vez que para ela a reforma não poderia ser elaborada apenas por um grupo de especialistas e pelo Governo (BACHELET, 2005).

A criação dos Conselhos Assessores<sup>38</sup> foi uma das inovações da gestão da presidenta Michelle Bachelet. A CAPRP surgiu como uma tentativa de construir uma estratégia de representação da sociedade nas decisões para além do voto, ou seja, uma

---

<sup>38</sup> Na gestão de Michelle Bachelet, além do Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (CAPRP), foi criado o Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE) e o Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (CAPTE) (GARRETÓN; CRUZ; AGUIRRE, 2012).

estratégia que incluísse, na elaboração de políticas públicas, a pluralidade de atores e suas demandas.

A primeira crítica à CAPPR foi justamente sobre a ausência de pluralidade na escolha dos membros da comissão porque, entre as quinze pessoas convidadas pela Presidenta, não havia nenhum representante da sociedade civil organizada, como sindicatos e associações, com posições mais críticas ao Sistema de Pensões (GARRETÓN; CRUZ; AGUIRRE, 2012).

A composição da CAPPR ficou adstrita a um grupo de especialistas, em sua maioria economistas, como também a dois membros da área do direito e dois sociólogos, com alinhamentos de esquerda, direita e centro (MALDONADO VALERA; PALMA ROCO, 2013). Esse grupo ficou responsável por ouvir a sociedade civil por meio de audiências públicas e depois elaborar os pontos da reforma.

Para Marcel (2016, p. 7), que foi o presidente da CAPPR e um dos principais idealizadores da reforma de 2008, a criação do Conselho Assessor funcionou como uma forma de resistência ao “[...] tradicional juego de presiones corporativas en la formulación de políticas públicas [...]”. Para ele, o Chile era um país com limitações na utilização de mecanismos participativos na formulação e avaliação de políticas públicas, em cujas decisões prevaleciam, tradicionalmente, valores tecnocráticos e autoritários ao lado do favorecimento das elites.

Ademais, em relação ao Sistema de Pensões, essas limitações se tornavam ainda mais acentuadas porque exprimiam a maximização dos valores tecnocrático-autoritários advindos do período de ausência de participação da sociedade e de imposição de valores e políticas pela ditadura.

Nesse sentido, o objetivo da CAPPR era promover a participação cidadã através da escuta dos representantes da sociedade que de alguma forma tinham interesse na área da previdência social. Foram ouvidas as organizações sindicais e sociais, as organizações empresariais e representantes das AFP, os representantes dos organismos internacionais, os acadêmicos e especialistas na área (CHILE, 2006b; MALDONADO VALERA; MARCEL, 2016; PALMA ROCO, 2013).

A CAPRP organizou 49 audiências de que participaram 73 organizações com um total de 242 representantes (Quadro 5). Todas as organizações participantes elaboraram e entregaram um documento contendo suas análises e sugestões para a reforma. Posteriormente, cada representante teria 1 hora para apresentar as propostas, considerando os seguintes temas: beneficiários do Sistema de Pensões; contribuições ao Sistema; magnitude, origem e soluções e eventuais discriminações contra determinados grupos de trabalhadores; custos do sistema previdenciário; funcionamento do mercado de seguros e rendas vitalícias (CHILE, 2006b).

**Quadro 5 – Audiências por participante**

Tipo de participante	Audiencias	Organizaciones	Personas
Organizaciones sindicales y sociales	19	33	136
Organizaciones empresariales y actores de la industria	13	24	61
Organismos internacionales	6	6	17
Academicos, expertos, think tanks y otros	11	10	28
<b>Totales</b>	<b>49</b>	<b>73</b>	<b>242</b>

Fonte: Chile (2006b).

De acordo como o Quadro 5, as organizações sindicais e sociais tiveram um espaço importante nas audiências e até maior do que o dos demais representantes. Porém, os interesses das organizações não estavam alinhados em torno de uma proposta que pudesse representar o conjunto da classe trabalhadora. Cada organização, individualmente, levou para as audiências sua proposta, que muitas vezes era bem diferente da proposta das demais organizações.

Segundo o estudo de Gripp (2009), havia uma fração desse grupo, composta pelas Associações de Mulheres e pelos Centros de Estudos, que apresentou propostas cuja principal reivindicação era a substituição do pilar de capitalização, entre eles o *Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Alternativo* (CENDA) e o Comitê Sindical das Mulheres.



Para o *Programa Economía del Trabajo* (PET), a *Federación de Trabajadores del Cobre* (FTC), a *Federación de Trabajadores del Petróleo* (FENATRAPECH) e a *Asociación de Abogados Laboralistas*, a ideia era manter o pilar de capitalização e criar uma AFP estatal “[...] como alternativa para estimular la competencia y reducir los costos de administración del sistema contributivo” (SOJO, 2014, p. 24).

Já as organizações de trabalhadores, como a *Central Unitária de Trabajadores de Chile* (CUT), a *Central Autónoma de Trabajadores* (CAT), a *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) e a *Agrupación de Empleados Públicos por Reparación del Daño Previsional*, propuseram alternativas distintas, que incluíam desde a instituição da contribuição dos empregadores até a eliminação das comissões fixas cobradas pelas AFP.

Podemos depreender daí que a classe trabalhadora estava fragmentada e cada um defendia seu ponto de vista, o que impediu a apresentação de uma pauta comum que aglutinasse as demandas dos trabalhadores, isto é, dos usuários do sistema. Essas organizações estavam ali para materializar e formalizar, em um conjunto de propostas, as insatisfações da sociedade com o Sistema de Pensões.

Como reivindicar garantias e direitos para os trabalhadores se não havia um caminho claro que pudesse conduzir a esses direitos? Diferentemente das organizações sindicais e sociais, as AFP tinham uma pauta em comum, que era a defesa do pilar de capitalização. Além disso, tinham uma vantagem sobre os trabalhadores, que era a proximidade e influência delas sobre o Executivo e o Legislativo, atores com poder formal de decisão (MALDONADO VALERA, 2015).

A luta pela ampliação dos direitos no Sistema de Pensões era desproporcional porque as AFP se constituíram, ao longo dos anos, como um dos principais núcleos de poder na sociedade chilena. A CAPPR foi criada com o intuito de equilibrar as relações historicamente desiguais e oportunizar a participação das organizações sociais na formulação das políticas públicas.

No entanto, os recursos de participação continuaram desigualmente distribuídos porque as organizações sociais e sindicais não tiveram representatividade na CAPPR.

Adotamos aqui as palavras de Marcel (2016) para confirmar que a CAPPR não poderia ser considerada um locus de participação, pois desde o início foi concebida como uma comissão de especialistas.

Ao escolher uma equipe técnica para a CAPPR, o Poder Público buscava distanciar as decisões da Comissão das pressões políticas, o que, segundo ele, colaboraria para a tomada de decisões corretas (SOJO, 2014). Por mais que a Comissão tivesse escutado as organizações da sociedade nas audiências, a formulação final das propostas ficou à margem dessas discussões. Primeiro, porque, antes mesmo das audiências, a pauta da reforma já havia sido discutida pelo Executivo; logo a CAPPR serviu como um instrumento para encaminhar muito mais **o como fazer e de que forma fazer** do que **o que fazer**. Segundo, porque a proposta final elaborada pelos especialistas não diferia muito do que já se discutia nos bastidores da burocracia técnica estatal e dos partidos políticos, cujo tema central era a criação de um pilar solidário, a inclusão das mulheres e dos trabalhadores independentes do sistema.

Podemos afirmar daí que a CAPPR foi fundamental porque concedeu legitimidade ao processo de construção da reforma, na medida em que foram apresentadas naquele espaço posições distintas, inclusive as propostas das organizações sociais e sindicais. Embora o formato da CAPPR não tenha conseguido atingir de fato o ideal de participação, o Conselho conseguiu, dentro de um contexto oportuno, consolidar as propostas da reforma e avançar nas demandas sociais, sem questionar os interesses dos grupos relacionados com o pilar de capitalização (MALDONADO VALERA, 2015).

Por outro lado, a CAPPR, como um grupo de especialistas e formadores de opinião, perdeu a oportunidade de enfrentar a velha política e colocar em pauta propostas de maior envergadura sem necessariamente alterar o pilar de capitalização, como a criação de uma AFP estatal e a introdução da contribuição patronal.

O Conselho, até pela sua natureza mais técnica e menos política, adotou uma postura conservadora e de comprometimento com o projeto do Governo. Conseqüentemente, não incorporou medidas que pudessem causar divergências e atrasos na tramitação

do projeto no Poder Legislativo<sup>39</sup>, e as propostas apresentadas nas audiências pelas diversas organizações foram integradas, na medida em que apresentavam soluções para corrigir os problemas dentro dos limites já programados.

### 3.4 OS EMBATES NO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO E A APRESENTAÇÃO DO RESULTADO FINAL DA REFORMA

As propostas apresentadas pela CAPRP foram encaminhadas a um comitê de ministros nomeados pela presidenta Michelle Bachelet para análise e posterior envio do projeto ao Legislativo. O Comitê era composto pelo ministro do Trabalho, Osvaldo Andrade, nomeado presidente, pelo ministro da Fazenda, Andrés Velasco, pela ministra da Secretaria Geral da Presidência, Paulina Veloso, pela ministra do Serviço Nacional da Mulher, Laura Albornoz, e pelo diretor de Orçamentos, Alberto Arenas de Mesa, que atuou como secretário executivo (ARENAS DE MESA, 2010).

Embora o ministro do Trabalho tenha sido nomeado presidente do Comitê, o papel de mediador, dentro da coalizão governante e com a oposição, ficou a cargo do ministro da Fazenda, André Velasco, que tinha um bom trânsito na oposição pelo seu perfil moderado e aberto aos argumentos de manutenção dos mecanismos de mercado, o que gerava credibilidade nos setores com maiores ressalvas à reforma. Além disso, a escolha do ministro do Trabalho para o Comitê foi uma tentativa de gerar confiança entre setores da coalizão e os sindicatos, uma vez que o Ministro tinha uma aproximação com as demandas dos trabalhadores (MALDONADO VALERA; PALMA ROCCO, 2013).

O primeiro impasse no Comitê ocorreu com relação ao SPS, no que diz respeito aos prazos de transição. A CAPRP sugeriu um prazo de vinte anos, o Ministério da Fazenda pediu dez e a Presidenta solicitou cinco. Ao final, ficou estabelecido um prazo de cinco anos para transição dos trabalhadores beneficiários do Pasis e da PMG para o SPS. Ficou definida a idade de 65 anos para acessar a PBS não contributiva para

---

<sup>39</sup> Segundo Maldonado Valera e Palma Roco (2013), para aprovação da reforma era necessário quórum qualificado, isto é, a maioria absoluta dos deputados e senadores em exercício.

homens e mulheres. Porém, com relação ao Aporte Previdenciário Solidário (APS), o Comitê entendia que a idade para homens e mulheres deveria permanecer em 65 anos, embora a Presidenta acreditasse que a idade de 60 anos para as mulheres seria o ideal (ARENAS DE MESA, 2010).

Para a presidenta Michelle Bachelet, era muito importante criar mecanismos de proteção às mulheres com financiamento público, com o objetivo de compensar as iniquidades de gênero. Em seu Programa de Governo (BACHELET, 2005), a Presidenta priorizou a criação de uma política de apoio às mulheres e incluiu suas demandas nas políticas setoriais para que elas pudessem exercer os seus direitos em nível de igualdade com os homens. A indicação da ministra do Serviço Nacional da Mulher para o Comitê reforçou também o comprometimento da Presidenta em difundir nos espaços públicos a identificação da reforma com o papel das mulheres e suas dificuldades e com isso fortalecer a aprovação das questões de gênero no projeto (MALDONADO VALERA; PALMA ROCO, 2013).

Na proposta encaminhada pela CAPRP ao Comitê, havia a previsão de um aporte previdenciário por maternidade, ou seja, para cada filho nascido vivo a mulher teria direito a uma bonificação correspondente a doze meses de contribuição sobre a renda mínima (CHILE, 2006b). O Comitê de Ministros decidiu que o benefício seria destinado às mulheres pertencentes aos 40% mais pobres da população, diferentemente da proposta da CAPRP, que havia sugerido o percentual de 60%. Ao final, prevaleceu a voz da Presidenta, que devolveu a proposta ao Comitê e recomendou que o benefício atendesse a todas as mulheres, independente do estrato social (ARENAS DE MESA, 2010).

O Comitê de Ministros discutiu também questões que não foram incluídas nas propostas da CAPRP para a reforma do Sistema de Pensões, como a contribuição patronal e a possibilidade da entrada dos bancos no mercado de fundos de pensão, a fim de fomentar a concorrência no setor. Com relação à contribuição patronal, era uma pauta que demandaria uma discussão mais dura no Legislativo. Havia outras questões que também exigiriam a constituição de um cenário político favorável, por isso o Comitê decidiu não incorporar a contribuição patronal ao Projeto de Lei (ARENAS DE MESA, 2010).

A criação de AFP estatal e a participação dos bancos no mercado de fundos de pensão foram pautas que causaram divisão até nos partidos que formavam a coalizão Concertación. Para aqueles parlamentares que defendiam uma reforma mais avançada, em que fosse definido um controle mais rígido ao poder das AFP, a criação da AFP estatal seria um recurso possível porque poderia reduzir o preço das comissões e, por consequência, obrigaria as AFP privadas a fazerem o mesmo. A constituição de uma AFP estatal não era uma ideia nova, ela surgiu na arena política, no final da década de 1990, em paralelo à publicação de novos estudos sobre o Sistema de Pensões, que apontavam a necessidade de melhorar a concorrência (ARENAS DE MESA, 2010; CHILE, 2008b).

Cabe ressaltar que a criação da AFP estatal não descaracterizava a ideia inicial do Governo de manter o pilar de capitalização, porém avançava para o mercado até então controlado pelas AFP. Com a introdução do Estado no mercado de fundos de pensão, a regra geral de maximização do lucro na indústria seria substituída, pelo menos na AFP estatal, pela regra de maximização da taxa de substituição das pensões. Assim, a AFP estatal, por não se reger pelo lucro, equalizaria os recursos de modo a cobrar uma taxa justa pela administração dos fundos e, por conseguinte, direcionaria a maior parte dos recursos para as pensões (SOJO, 2014).

Dadas as condições de poder das AFP no Chile, a introdução de uma AFP estatal significava uma mudança radical, por isso necessitava da união da coalizão Concertación em prol desse objetivo. Essa medida não foi tratada pela Presidenta em seus pronunciamentos sobre a reforma nem pela CAPRP porque não houve consenso dentro da própria coalizão sobre incluir essa proposta. O objetivo do Governo desde o início era colocar em pauta uma reforma mais palatável para que os grupos mais reticentes não a transformassem em um impasse político (MALDONADO VALERA; PALMA ROCO, 2013).

Segundo Arenas de Mesa (2010), a discussão sobre a AFP estatal surgiu no Comitê de Ministros, que a incorporou ao Projeto de Lei através da entrada dos bancos no mercado de fundos de pensão. A participação dos bancos, portanto, também do Banco do Estado em substituição à AFP estatal, tinha um duplo sentido: satisfazer os

parlamentares de centro-esquerda da coalizão que eram favoráveis à AFP estatal e tornar a questão mais propícia à aprovação no Parlamento. O art. nº 81 do Projeto de Lei tratava da modificação na lei dos bancos, para permitir que suas filiais pudessem atuar como sociedades administradoras dos fundos de pensão.

Asimismo, podrán también los bancos constituir filiales como sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, las que se sujetarán en todo, a las normas establecidas en el decreto ley N° 3.500, de 1980. En este sentido, se constituirán como sociedades anónimas especiales a las que se refiere el Título XIII de la ley N° 18.046, de Sociedades Anónimas y quedarán sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Pensiones. Las filiales de bancos constituidas como Administradoras de Fondos de Pensiones deberán observar estrictamente el giro exclusivo al cual se refiere el artículo 23 del decreto ley N° 3.500 de 1980, quedándoles prohibido ofrecer u otorgar bajo circunstancia alguna, ya sea directa o indirectamente, ni aún a título gratuito, cualquier otro servicio o producto que resulte ajeno a su giro exclusivo. El banco matriz de una Administradora de Fondos de Pensiones no podrá subordinar el otorgamiento de los servicios o productos propios de su giro a la afiliación, incorporación o permanencia de una persona en la sociedad Administradora de Fondos de Pensiones de la cual es matriz. Igualmente, no podrá supeditar el otorgamiento de condiciones más favorables en razón de tales circunstancias (CHILE, 2008a, p. 146).

O art. nº 81 foi aprovado na Câmara dos Deputados e rejeitado no Senado. Assim, ficou mais evidente no Senado a correlação de forças entre os senadores, que defendiam os interesses das AFP e rechaçavam qualquer tipo de concorrência, e os parlamentares de centro-esquerda da coalizão, que apoiavam a participação dos bancos como administradores dos fundos de pensão ou a criação de uma AFP estatal.

A questão é que existia um problema de concentração no segmento de AFP, isto é, poucas AFP controlavam o mercado de fundos de pensão, daí os altos preços das comissões cobrados dos trabalhadores. Para resolver o problema ou se criaria uma AFP estatal, ou se permitiria que os bancos atuassem no mercado de fundos de pensão.

A rejeição da proposta no Senado serviu de moeda de troca para a aprovação da licitação de carteira, como uma alternativa para gerar concorrência, isto é, os senadores da oposição que votaram contra a entrada dos bancos também não

concordavam com a licitação de carteira<sup>40</sup>, porém recuaram e aceitaram a segunda opção porque representava menos perdas para as AFP.

Os senadores de oposição ao Governo tinham uma capacidade, que não podia ser desprezada, de vetar as mudanças a uma política que tinha forte vínculo com o período de ditadura. Como o Executivo necessitava da maioria absoluta nas duas casas, a aprovação das reformas necessitou de um esforço maior para criar consensos, sobretudo nas matérias que contrariavam os interesses das AFP (MALDONADO VALERA; PALMA ROCO, 2013).

Os pontos de maior tensão no Parlamento, sobretudo no Senado, ocorreram então devido à votação de matérias que significavam alguma mudança no pilar de capitalização. Em compensação, o apoio dos parlamentares ao Governo foi unânime quanto à necessidade de criar mecanismos assistenciais estatais para incluir as mulheres, os trabalhadores independentes e ampliar as pensões assistenciais.

A reforma do Sistema de Pensões trouxe à superfície grupos com interesses e posições muito discrepantes. Ficou mais claro no decorrer do processo de reforma que a força dos atores políticos que defendiam as AFP predominava sobre a dos trabalhadores e demais grupos. Tudo começou quando a Presidenta decidiu que a reforma preservaria o sistema de capitalização, o que já indicava a primeira vitória das AFP. Em seguida, foi a escolha equivocada dos membros da CAPRP: somente especialistas, como acadêmicos e consultores da área de finanças. Logo, não havia no âmbito do Conselho quem defendesse os interesses dos trabalhadores. Esses desacertos refletiram no projeto final da CAPRP, que privilegiou o modelo de reforma que o Executivo já havia sinalizado que faria.

Podemos dizer que havia um ponto de consenso entre Executivo e oposição, que era a inclusão, pela via das pensões e subsídios assistenciais, dos trabalhadores que não possuíam densidade contributiva e, portanto, estavam sem renda na velhice. Esse

---

<sup>40</sup> Licitación de nuevos afiliados Superintendencia de Pensiones organizará cada 2 años una licitación: AFP que ofrezca menor comisión recibirá automáticamente a todos los nuevos afiliados al sistema, por un período de 24 meses (REYES et al., 2009).

consenso estava presente nas falas dos deputados e senadores no período em que o Projeto de Lei tramitou no Parlamento (CHILE, 2008a).

A defesa do pilar assistencial pela maioria dos parlamentares ficou mais nítida quando a reforma foi discutida no Parlamento. A adesão à criação de um pilar solidário representava para os parlamentares a “reparação por um dano previdenciário” e, ainda, o “pagamento a uma dívida histórica” (CHILE, 2008a). A única preocupação dos parlamentares que defendiam as AFP era de que os benefícios do pilar solidário não atingissem os grupos médios. Enquanto permanecessem adstritos aos comprovadamente pobres, não haveria conflito de interesses.

Ao final, parece que se consolidou uma reforma dentro do possível, dadas as dificuldades políticas, o veto da oposição no caso de uma reforma que alterasse o pilar de capitalização e as dificuldades econômicas, colocadas pelas restrições orçamentárias. E o possível transformou-se no “ideal” porque houve uma conciliação entre as demandas, de forma que a reforma pudesse atender a todos.

Os trabalhadores ganharam porque, mesmo que insuficiente, a reforma era melhor do que as políticas anteriores; o Governo ganhou, afinal, porque, na concepção de grande parte da sociedade, foi uma reforma exitosa; as AFP ganharam duplamente porque conseguiram blindar o pilar de capitalização e ainda colocar nas mãos do Estado, e apenas do Estado, a “solução” dos problemas causados pela implementação do pilar de capitalização.

A reforma do Sistema de Pensões foi promulgada no dia 11 de março de 2008 e entrou em vigência no dia 1.º de julho de 2008. O Quadro 6 apresenta as principais mudanças da reforma de 2008. Na coluna da esquerda, têm-se as propostas do CAPRP e, na coluna da direita, os pontos que foram incorporados pelo Parlamento.



**Quadro 3 – As principais propostas da CAPRP e os pontos que foram aprovados**

PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REFORMA DA CAPRP		PRINCIPAIS PONTOS DA REFORMA (LEI N. 20.255, DE 2008)
PROPOSTAS	APRESENTAÇÃO	
PRIMEIRO PILAR SOLIDÁRIO		
Novo Pilar Solidário	Criação de um novo pilar solidário que ofereça benefícios de velhice, invalidez e sobrevivência com financiamento por meio de recursos fiscais, o qual substituirá o Pasis e a PMG. Este pilar será direcionado aos 60% mais pobres da população que não recebem nenhuma pensão financiada pelo sistema contributivo.	Criação de um novo pilar solidário que ofereça benefícios de velhice e invalidez com financiamento por meio de recursos fiscais, o qual substituirá o Pasis e a PMG. Este pilar será direcionado aos 40% mais pobres a partir de julho de 2008 e se estenderá para os 60% mais pobres a partir de julho de 2011. Este sistema concederá benefícios de PBS de velhice e invalidez e APS de velhice e invalidez.
Equidade de Gênero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporação do cuidado infantil aos direitos da mulher trabalhadora de maneira similar a outros benefícios da seguridade social.</li> <li>2. Bonificação previdenciária por maternidade: será concedida uma bonificação por filho nascido vivo, a qual corresponde a doze meses de contribuições sobre a renda mínima para as mulheres elegíveis ao pilar solidário.</li> <li>3. Regulação da distribuição do patrimônio previdenciário em caso de rupturas familiares: propõe-se que, no momento do divórcio ou da nulidade do casamento, o juiz defina a divisão dos fundos acumulados durante o matrimônio nas contas previdenciárias do tipo 1 de ambos os cônjuges.</li> <li>4. Separação dos contratos de seguro invalidez e sobrevivência para homens e mulheres. As AFP serão autorizadas a fazer descontos na comissão que cobre as mulheres e, então, depositar a diferença em sua conta de capitalização.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não incluída.</li> <li>2. A lei estabelece a bonificação por filho, que consiste em um aporte estatal equivalente a 10% de dezoito rendas mínimas desde o mês de nascimento do filho até o mês em que a mulher cumprir 65 anos de idade.</li> <li>3. A lei estabelece a compensação econômica em matéria previdenciária em caso de nulidade ou divórcio.</li> <li>4. No caso de existir uma diferença em razão do sexo dos afiliados, entre a contribuição destinada ao financiamento do seguro e a apólice necessária para financiá-lo, as AFP deverão completar a diferença em cada uma das contas de capitalização individual daqueles afiliados que pagaram uma contribuição superior à apólice.</li> </ol>
Incorporação dos Trabalhadores Independentes	Obrigatoriedade de afiliação dos trabalhadores independentes. Para incorporar os trabalhadores independentes são necessários os seguintes incentivos: estender o direito a <i>asignación familiar</i> a todos os trabalhadores independentes; outorgar aos trabalhadores independentes os benefícios do	A lei estabelece a afiliação obrigatória para os trabalhadores independentes, que será incorporada de forma gradual. Os trabalhadores independentes terão acesso aos benefícios do sistema em igualdade de direitos e obrigações com relação aos trabalhadores dependentes, inclusive os benefícios do SPS.

	sistema previdenciário, pensão de velhice, invalidez e sobrevivência, em igualdade de condições, inclusive os benefícios do novo pilar solidário.	A lei estende o direito a <i>asignación familiar</i> aos trabalhadores independentes.
Subsídio Previdenciário aos Trabalhadores Jovens de Baixa Renda	Não incluída.	<p>A lei determina que este subsídio seja concedido de duas formas:</p> <p>1. Em 1.º de outubro de 2008, passa a vigorar o subsídio de contratação, que concede direito aos empregadores a um aporte estatal por trabalhador entre 18 e 35 anos de idade, cuja remuneração seja igual ou inferior a 1,5 vez a renda mínima mensal equivalente a 50% da contribuição previdenciária calculada sobre a renda mínima.</p> <p>2. Em 1.º de julho de 2011, entra em vigor o subsídio de contribuição destinado aos trabalhadores jovens de baixa renda, que receberão mensalmente um subsídio estatal do mesmo valor que o subsídio de contratação, que se integrará diretamente à sua conta de capitalização individual.</p>

Fonte: Elaboração própria baseada no documento do Chile (2006b).

## 3.5 REFORMA: OBJETIVOS E RESULTADOS

### 3.5.1 Sistema de Pensões Solidárias

#### 3.5.1.1 Apontamentos Iniciais

O SPS pode ser considerado a principal e a mais importante mudança introduzida pela reforma de 2008 no Sistema de Pensões chileno. O SPS possibilitou a muitos trabalhadores, sobretudo aos trabalhadores dos estratos mais baixos, uma renda na velhice. De acordo com o documento elaborado pela CAPRP (CHILE, 2006b), com a instauração da reforma da previdência social em 1981, o acesso à renda na aposentadoria dependia da capacidade individual do trabalhador em poupar e acumular fundos para financiar o período de inatividade.

No modelo de capitalização individual, os riscos tornam-se maiores e mais difíceis de enfrentar, visto que, em um cenário de crise econômica e desemprego, por exemplo, o trabalhador se vê impossibilitado de contribuir. Como esses momentos de crise se tornam cada vez mais recorrentes, as lacunas previdenciárias, isto é, os períodos em que o trabalhador não contribui, ficam cada vez maiores, impactando na sua aposentadoria.

Depois da reforma de 1981, o país enfrentou a crise de 1982. A retomada do crescimento aconteceu somente no final da década de 1980. Depois de um período expressivo de crescimento, sobreveio, mais especificamente em 1998, uma nova crise; mais um período difícil, no entanto, diferentemente do da crise anterior, a economia não recuperou o crescimento do início da década de 1990. Por fim, a crise de 2008 fez a economia chilena recuar novamente.

Esse ambiente de incertezas teve origem no modelo neoliberal instituído na ditadura e aperfeiçoado nos governos da Concertación. Depois de cada crise, a retomada do crescimento ocorria com o aumento da exploração da classe trabalhadora. Então, cada vez mais o mundo do trabalho se tornava um ambiente inóspito para o trabalhador pela precarização do trabalho, pelos baixos salários, pelo desemprego,

pela perda de direitos, entre outras causas. A situação foi ainda mais grave para a população cuja pobreza não era fruto apenas da crise; era uma pobreza que teve origem na sociedade chilena, em que as desigualdades foram perpetuadas.

O que chama a atenção nesse processo é que os riscos econômicos e financeiros para o trabalhador se tornaram muito mais elevados; em contrapartida, os do Estado continuaram limitados. Antes da reforma de 2008, o primeiro pilar era constituído pela pensão assistencial Pasis, que concedia aos mais pobres uma pensão de caráter não contributivo. Esse benefício dependia da liberação de recursos do Estado para os municípios, e quase sempre os recursos disponibilizados não atendiam a todos os que necessitavam.

Além do Pasis, o primeiro pilar também disponibilizava a PMG. A Lei nº 3.500/1981 instituiu a pensão mínima para os homens (65 anos) e para as mulheres (60 anos), desde que pudessem registrar um mínimo de vinte anos de contribuição em qualquer um dos sistemas previdenciários. Essa regra valia para as pessoas que tivessem contribuído, no mínimo, durante vinte anos sem terem atingido o montante previsto para aposentar-se com a pensão mínima.

Essa regra criava uma barreira para os trabalhadores que possuíam lacunas previdenciárias e por isso não conseguiam a aposentadoria pelas regras do pilar de capitalização. Se o benefício PMG estivesse no primeiro pilar, seu objetivo seria possivelmente o combate à pobreza, portanto, deveriam ser utilizadas regras mais compatíveis com a realidade da população pobre.

Logo, não foram adotados esquemas mais flexíveis de gradualidade no tempo de contribuição e no valor do benefício. Essas medidas poderiam incluir na lei períodos de contribuição menores, com direito a benefícios de valores mais baixos. A manutenção do período de vinte anos de contribuição resultou na baixa procura pela PMG que, por sua vez, se revelou ineficiente para o propósito a que foi criada.

Nesse sentido, ao analisarmos o SPS instituído pela reforma de 2008, constatamos, em primeiro lugar, que esse sistema substituiu a proteção social anteriormente estabelecida, cuja provisão dos mínimos sociais já tinha atingido níveis profundos de

deterioração e ameaçava a sobrevivência das pessoas idosas pobres; em segundo lugar, que o SPS se inscrevia em uma estrutura de garantias contínuas, pois os recursos para os benefícios não dependiam mais da conveniência do Estado, que poderia concedê-los (ou não).

Não podemos esquecer que o SPS significava a garantia de mínimos sociais de sobrevivência, com critérios rigorosos de elegibilidade dos benefícios, e que não atendia a todos os que necessitavam. Não houve então mudança de natureza entre os benefícios concedidos pelo Estado antes da reforma e depois dela. O SPS como também o Pasis e a PMG eram programas focalizados de renda para as pessoas que se encontravam em uma condição de pobreza e extrema pobreza.

As mudanças eram de ordem mais prática e relacionavam-se com o desempenho do sistema, isto é, a quantas pessoas o SPS podia atender e qual o valor dos benefícios. No conjunto, era a velha preocupação com a eficácia e a eficiência dos programas. O Governo tinha um recurso maior por causa da diminuição dos custos de transição, mas tinha também um problema social grave, por isso teria que utilizar esse recurso da melhor forma possível, dentro dos limites orçamentários.

De acordo como a CAPRP (CHILE, 2006b), o SPS foi criado com o objetivo de oferecer uma ampla cobertura no que tange aos benefícios e, com isso, reduzir a incerteza sobre a constituição de renda na velhice e evitar situações de pobreza para os trabalhadores. Para tanto, o SPS assegurava os benefícios de PBS e APS.

A PBS de Velhice (PBSV) é uma pensão assistencial não contributiva direcionada às pessoas que não pertençam a nenhum regime de previdência e que cumpram os requisitos de idade (65 anos para homens e mulheres), renda (integrar o grupo familiar pertencente aos 60% mais pobres da população)<sup>41</sup> e residência (residir no país por pelo menos vinte anos e nos quatro dos últimos cinco anos antes de solicitar o benefício) (ARENAS DE MESA, 2010; CHILE, 2008a, REYES et al., 2009).

---

<sup>41</sup> El esquema será introducido de manera gradual: durante el primer año, a partir del primero de julio de 2008, la Pensión Básica Solidaria será equivalente a \$60.000 y restringida al 40% menos afluente de la población. El beneficio se aumentará a \$75.000 en julio 2009, y cubrirá al 45% más pobre. El sistema estará en régimen a partir de julio 2012, cubriendo al 60% menos afluente de la población (REYES et al., 2009).

A PBS de Invalidez (PBSI) é um benefício destinado às pessoas declaradas inválidas, que tenham entre 18 e 65 anos e não recebam pensão de nenhum sistema previdenciário. Para receber o benefício, precisam ainda declarar residência de cinco anos no país, de forma contínua, ou nos últimos seis anos, de forma descontínua, e pertencer aos 60% mais pobres da população. O valor do benefício é equivalente ao da PBSV (ARENAS DE MESA, 2010; CHILE, 2008b; REYES et al., 2009).

No APS de Velhice (APSV), o Governo complementa a aposentadoria dos trabalhadores que recebem pensões de baixo valor. Para acessar o APS, o trabalhador deve receber uma pensão base maior que zero e inferior ao limite da Pensão Máxima com Aporte Solidário (PMAS)<sup>42</sup>. O valor do APS decresce, na medida em que as pessoas recebem pensões contributivas de maior valor, e desaparece, quando a pensão contributiva é equiparada à PMAS. Além do critério do valor do teto da aposentadoria, com relação a idade, residência e pobreza, aplicam-se as mesmas regras da PBS (ARENAS DE MESA, 2010; CHILE, 2008b).

O APS de Invalidez (APSI) complementa a aposentadoria das pessoas que recebem pensão de invalidez de baixo valor. Para tanto é necessário ter entre 18 e 65 anos, pertencer ao grupo dos 60% mais pobres da população e receber uma pensão mensal de valor inferior ao da PBS.

O Quadro 7 apresenta o cronograma de implementação do SPS, apontando que o valor do benefício e a cobertura atingiram o percentual máximo estipulado por lei em julho de 2011. O critério adotado no SPS para abranger os 60% mais pobres da população foi uma decisão de ordem político-financeira, cujas razões estavam assentadas na preservação da sustentabilidade financeira do sistema mediante o uso responsável dos recursos fiscais (ARENAS DE MESA, 2010).

---

<sup>42</sup> O valor da PMAS em 2018 era \$317,085 (pesos chilenos).

**Quadro 7 – Calendário de implementação do SPS**

Fecha	Pensión Básica Solidaria	Pensión Máxima con Aporte Solidario	Cobertura (% de la población más pobre)
1 de Julio 2008	\$ 60.000	\$ 70.000	40%
1 de Julio 2009	\$ 75.000	\$ 120.000	45%
1 de Septiembre 2009	\$ 75.000	\$ 150.000	50%
Julio de 2010	\$ 75.000	\$ 200.000	55%
Julio de 2011	\$ 75.000	\$ 255.000	60%

Fonte: Chile (2009).

No entanto, a opção pela focalização causou certa estranheza porque o objetivo do governo de Michelle Bachelet foi de consolidar um amplo sistema de proteção social que guardasse “[...] un mejor equilibrio entre expansión económica y equidad social. [...] la tarea está aún incompleta” (BACHELET, 2005, p. 6).

Com relação à proteção social, o Chile passou por três momentos. O primeiro deles aconteceu no período militar, quando houve a substituição do sistema de repartição pelo sistema de capitalização. Essa mudança consolidou a oferta residual de proteção social pelo Estado e a participação do mercado. Nesse período, aumentou o percentual da população na pobreza e na extrema pobreza, e a sociedade tornou-se mais desigual. Posteriormente, com o processo de redemocratização, a população elegeu o presidente Patricio Aylwin, da coalizão de centro-esquerda Concertación.

O presidente Patricio Aylwin foi eleito com a promessa de constituir um sistema de proteção social que pudesse responder às necessidades do povo chileno de forma distinta da que era adotada pelo governo militar. A estratégia social dos governos da Concertación (1990-2005) baseou-se na busca do crescimento econômico com equidade social, que, na teoria, expressava uma resposta do Estado para corrigir as desigualdades sociais através da eliminação das desigualdades de oportunidades. Na prática, concentrava as ações do Estado em políticas que pudessem preparar o indivíduo para o crescimento econômico com o objetivo de equalizar as diferenças, fossem elas de habilidades ou, ainda, educacionais, para permitir que todos pudessem competir em nível de igualdade.

Ao confrontarmos esse discurso com as políticas sociais dos governos da Concertación, percebemos que ele não se materializou. Primeiro, o binômio crescimento e equidade social não se aplicava ao Sistema de Pensões porque estamos tratando de pessoas que estavam fora do mercado de trabalho. Poderia ser aplicado como uma política preventiva, de modo que os jovens teriam mais oportunidades no mercado de trabalho e isso evitaria as lacunas previdenciárias. Por outro lado, a equidade como sinônimo de igualdade de oportunidades não garantia uma colocação no mercado de trabalho. Mesmo que o indivíduo tivesse a melhor formação e estivesse pronto para desenvolver qualquer tarefa dentro de sua área de atuação, isso não garantiria um emprego de qualidade.

A questão do emprego no capitalismo contemporâneo é complexa e não depende somente de educação e aquisição de competências. Na contemporaneidade, diz respeito às novas formas do capital de extrair mais-valia com o mínimo de direitos possível para os trabalhadores. E, ainda, busca utilizar o máximo possível de tecnologias poupadoras de trabalho vivo. Esse cenário é resultado do crescimento e aprofundamento da esfera financeira (capital fictício), que requer cada vez mais exorbitantes remunerações advindas da esfera produtiva, porque ele próprio não produz o excedente.

Desse modo, o capital fictício pressiona para que haja expansão da produção e dos lucros em um espaço de tempo cada vez menor, objetivando a correspondência entre a apropriação da mais-valia e a sua produção (CARCANHOLO; SABADINI, 2009). No entanto, para expandir a produção na mesma velocidade com que o capital fictício se expande é necessário um aumento extraordinário da taxa de exploração.

Sempre que o capitalismo entra em uma nova crise, precisa criar novos espaços de valorização para o capital e, em paralelo, aumentar as taxas de mais-valia. Então, a igualdade de oportunidades torna-se apenas mais uma medida para tratar de forma tangencial os problemas sociais, sem que de fato sejam reveladas as relações sociais de exploração.

Os governos da Concertación insistiram nas políticas de igualdade de oportunidades e ao mesmo tempo ampliaram os programas de transferência de renda. No entanto,



com relação ao Sistema de Pensões, a medida tomada foi o aumento real do benefício do Pasis em 86%. O valor do benefício estava defasado e o aumento foi significativo, porém os critérios de acesso continuaram os mesmos, o que excluía muitos idosos necessitados.

Por esse motivo é que a Presidenta prometeu avançar, uma vez que a tarefa de promover a equidade iniciada pelos governos anteriores estava incompleta. Todavia, utilizou como instrumento a mesma modalidade de focalização desses governos, que excluía do acesso aos benefícios os grupos considerados não elegíveis. O que chama a atenção é que a Presidenta não se apoiou em uma estratégia de seletividade que pudesse identificar necessidades específicas e gerar um atendimento de qualidade. Ela persistiu na focalização, que submetia à política social a lógica da diminuição das despesas orçamentárias e por isso precisava criar estratégias de rebaixamento das necessidades sociais (STEIN, 2008).

A explicação para essa lógica está no funcionamento da relação entre Estado e mercado na cena contemporânea. O neoliberalismo chileno, na sua implementação, foi marcado pela polarização entre Estado e mercado, como se a ação do mercado fosse incompatível com a atuação do Estado. Na atualidade, essa polarização não funciona mais porque as consequências sociais do desenvolvimento do neoliberalismo implicam uma necessidade de reabilitação da intervenção do Estado. No entanto, a correção do Sistema de Pensões, por exemplo, não poderia limitar o mercado, mas criar condições para que o jogo de interesses ali constituído pudesse atender em alguma medida o interesse coletivo (DARDOT; LAVAL, 2016).

No caso do SPS, a focalização nos 60% gerava a exclusão dos grupos que também necessitavam do benefício e que, embora não estivessem dentro dos critérios estabelecidos, apresentavam características socioeconômicas muito parecidas. O problema da focalização é que sempre se podiam restringir mais os grupos que receberiam os benefícios com o objetivo de alcançar a máxima eficiência e eficácia das medidas. Dessa forma, porém, corria-se o risco de deixar uma parcela da população sem renda por não preencher os critérios nem do SPS nem do pilar de capitalização, logo, estaria fora do Sistema de Pensões (FILGUEIRA, 2014).

A restrição na cobertura do SPS tinha um duplo sentido: o primeiro deles era a limitação dos recursos fiscais para as políticas sociais, que era também um dos corolários do neoliberalismo; o segundo dizia respeito ao atendimento às necessidades sociais que devia ficar adstrito aos grupos de menor renda, isto é, aos indivíduos que não atendiam os requisitos de densidade contributiva, o que era primordial no pilar de capitalização. Dessa forma, não se formava um conflito entre o público do primeiro pilar, de responsabilidade do Estado, e o público das AFP, que se localizava no pilar de capitalização.

Cabe ressaltar que a escolha do Governo por uma política social focalizada estava relacionada também com as diferentes posições dos partidos pertencentes à coalizão Concertación e dos partidos da oposição sobre o alcance da proteção social.

A lo largo de la discusión respecto del tema de la protección a la vejez surgieron distintas voces, tanto de la coalición oficialista como de la oposición respecto de cómo modificar el sistema de pensiones, con mayor o menor visión reformista. Al interior de la Concertación de Partidos por la Democracia existían planteamientos que buscaban acercar la reforma a un enfoque socialdemócrata de Bienestar - según la categorización de Esping-Anderson, dentro del esquema de políticas sociales universales, impulsados por el discurso que sostenía Michelle Bachelet. Los sectores más liberales de este conglomerado buscaban acercarse al modelo corporativista de políticas sociales, más enraizados en el contexto latinoamericano y con una visión segmentada respecto de los derechos sociales, focalizando la política hacia un sector de la población más pobre por sobre una reforma completa del sistema que solucionara sus inequidades, lo que coincidía con los planteamientos de los sectores políticos más cercanos a la derecha quienes no querían modificaciones que alteraran la esencia de la capitalización individual del sistema (MALDONADO VALERA; PALMA ROCCO, 2013, p. 49).

Assim, é evidente que a divisão dentro da própria coalizão foi fundamental para criar um ambiente de incertezas e de contenção das ideias que pudessem transgredir a ordem estabelecida desde a ditadura. Na redemocratização, a Concertación foi responsável por assegurar a continuação do modelo neoliberal e alcançou esse objetivo com medidas de aperfeiçoamento do sistema. Durante o processo de reforma, essas características ficaram ainda mais visíveis e acabaram por influenciar as discussões e as votações. Para Maldonado Valera e Palma Roco (2013, p. 49), ao final prevaleceu a focalização nas transferências monetárias, o que significou “[...] una visión del Estado segmentada e incompleta”, e o objetivo da equidade foi substituído pela “[...] equidad dentro de lo realizable”.

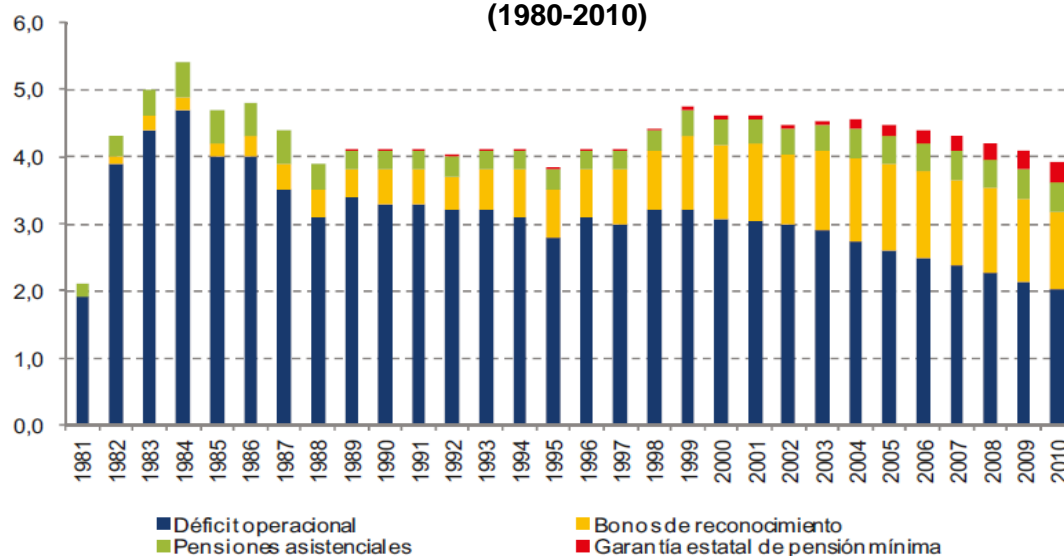
### 3.5.2 Financiamento

Uma das razões pelas quais os governos adiaram a reforma no Sistema de Pensões foi o custo de transição da reforma de 1981. A substituição do sistema de repartição pelo sistema de capitalização implicou um alto custo fiscal para o Estado, que provinha das seguintes fontes: 1) *deficit* operacional, correspondente ao financiamento das pensões do antigo sistema de repartição até a sua extinção; 2) bônus de reconhecimento, pago aos indivíduos que decidiam migrar para o sistema de capitalização, uma espécie de indenização do Estado pelos direitos adquiridos no sistema de repartição; 3) pagamento das pensões assistenciais (Pasis) e das PMG; 4) pagamento das pensões das Forças Armadas e dos Carabineros que não migraram para o sistema de capitalização (para este grupo a migração era opcional) (UTHOFF, 2001, 2011).

De acordo com o Gráfico 5, a seguir, o *deficit* operacional é o componente que demanda maiores recursos fiscais, seguido dos bônus de reconhecimento, das pensões assistenciais e da PMG: o *deficit* operacional se apresenta em um descenso. No ano de 1984 ele atingiu seu nível mais alto, quase 6% do PIB, enquanto em 2010 diminuiu para aproximadamente 2%.

Cabe ressaltar que, entre esses gastos, alguns eram transitórios, outros eram permanentes. O *deficit* operacional, os bônus de reconhecimento e as PMG eram gastos transitórios, visto que se originavam do sistema de repartição ou do processo de transição, portanto desapareciam à medida que os beneficiários faleciam. O Pasis e a previdência das Forças Armadas e dos Carabineros eram custos permanentes, mas com um adendo: o Pasis foi substituído pelos benefícios do SPS.

**Gráfico 5 – Déficit previdenciário civil segundo componentes (1980-2010)**



Fonte: Uthoff (2011).

O Gráfico 5 e a Tabela 7, abaixo, apontam que houve uma recomposição dos gastos com o Sistema de Pensões, ou seja, à medida que se reduziram os gastos operacionais, e isso foi mais forte a partir de 2005, aumentaram os gastos do Estado com as pensões e os benefícios assistenciais. Essa recomposição aconteceu antes mesmo da reforma de 2008, quando o percentual de beneficiários do Pasis, entre 2006 e 2009, por exemplo, cresceu 10,8%, (CHILE, 2013).

**Tabela 7 – Compromissos fiscais com o Sistema de Pensões (% do PIB)**

TIPO	BENEFÍCIO	EXECUÇÃO 2010	EXECUÇÃO 2011	EXECUÇÃO 2012	EXECUÇÃO 2013	EXECUÇÃO 2014	EXECUÇÃO 2015
TRANSITÓRIOS	Bonus de Reconhecimento	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
	Déficit Operacional	1,8	1,6	1,6	1,4	1,4	1,3
	Garantía Estatal de Pensão Mínima	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
PERMANENTES	Sistema de Pensões Solidárias	0,7	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7
	Bônus por Filho	0,1	0,1	0,04	0	0	0
	Capredena	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	Dipreca	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
<b>TOTAL</b>		2,9	3,5	3,5	3,3	3,2	3,2

Fonte: Elaboração própria com dados da Dirección de Presupuestos (Dipres).

O aumento dos gastos sociais com o aspecto da proteção social do Sistema de Pensões estava diretamente relacionado com a criação do Fundo de Reserva de Pensões (FRP)<sup>43</sup>, em 2006. De acordo com a Lei nº 20.128, de 2006, a criação do FRP objetivava complementar o financiamento das obrigações fiscais do Pasis e da PMG e, depois da reforma de 2008, o financiamento do pilar solidário.

De acordo com informações do Ministério da Fazenda, o FRP recebeu um aporte de US\$ 604,5 milhões no ato de sua constituição. O incremento do FRP ocorreu mediante contribuição de 0,2% do PIB do ano anterior. Caso o *superavit* fiscal fosse superior a esse valor, a contribuição seria equivalente ao *superavit*, respeitando-se o topo de 0,5% do PIB. Uma regra foi criada para as retiradas de dinheiro do FRP. Assim, nos primeiros dez anos, o valor máximo de saque equivalia à rentabilidade gerada no ano anterior. A partir do ano de 2016, as retiradas passaram a ter um topo máximo anual equivalente a um terço da diferença entre o gasto total das previsões fiscais e o gasto efetuado (CHILE, 2017).

Segundo Rodriguez Cabello (2010), os fundos soberanos<sup>44</sup>, entre eles o FRP, foram criados para assegurar o gasto social e o investimento público, sem colocar em risco a sustentabilidade financeira, sobretudo nos momentos de crise econômica. Conforme os dados da Direção de Orçamentos do Ministério da Fazenda (RODRIGUEZ CABELLO; CHAMORRO MONTES; CARVALLO VEJA, 2016), o gasto social manteve-se constante no período 1990-2015, com uma média de 67,6%. Havia ainda uma tendência de aumento do gasto social no período de 1990 a 2000 e uma estabilização nos anos seguintes.

Analisando a composição do gasto social, notamos que houve uma participação maior no gasto total da função proteção social, que contempla os benefícios destinados a situações de desemprego, exclusão social, pensões, apoio familiar, entre outras. Porém, quando consideramos o gasto social a partir da classificação econômica, percebemos um decréscimo das prestações previdenciárias e um aumento dos

---

<sup>43</sup> O FRP funciona como um complemento para o financiamento do pilar solidário, uma vez que os recursos provenientes dos impostos também são fontes de financiamento do SPS.

<sup>44</sup> Fundo de Estabilização Econômica e Social (FEES), Fundo para Educação (FPE), Fundo para Tratamento de Alto Custo (TAC), Fundo de Apoio Regional (FAR), Tesouraria Geral da República.

subsídios e doações (RODRIGUEZ CABELLO; CHAMORRO MONTES; CARVALLO VEJA, 2016).

Decorre daí que a diminuição do gasto com as prestações previdenciárias se deveu ao decréscimo do *deficit* operacional, exceto no ano de 2009, em que houve um aumento devido à reforma realizada em 2008. Já o aumento do item subsídios e doações esteve relacionado com as políticas públicas implementadas entre os anos de 2001 e 2015, como o Plan GES, o bônus para as famílias vulneráveis, a subvenção escolar, entre outras (RODRIGUEZ CABELLO; CHAMORRO MONTES; CARVALLO VEJA, 2016).

Podemos concluir que o gasto social nos últimos quinze anos ficou concentrado na função proteção social e nos subsídios e doações em que estavam localizados os programas focalizados de combate à pobreza. Embora o gasto com as pensões estivesse dentro da função proteção social, a sua robustez se devia, sobretudo, ao *deficit* operacional, isto é, à dívida do Estado com o pagamento das pensões do sistema de repartição e, também, das prestações previdenciárias de Capredena<sup>45</sup> e Dipreca<sup>46</sup>.

É possível afirmar que o FRP já foi criado tendo em vista possíveis mudanças no cenário fiscal previdenciário, originadas da baixa cobertura e da insuficiência dos valores das pensões. Por isso é razoável sustentar a ideia de uma reforma programada por um nível de gasto também programado, ou seja, ela nasceu tendo como pano de fundo uma janela de oportunidades fiscais, representada pela diminuição do *deficit* operacional. Por outro lado, as possibilidades de ampliação dos direitos dos trabalhadores foram limitadas porque o nível de gastos para a reforma não acompanhou as perdas sociais que se vinham acumulando desde o período militar, o que veremos mais à frente.

---

<sup>45</sup> La Caja de Previsión de la Defensa Nacional es una Institución Pública de Seguridad Social al servicio del personal en retiro de las Fuerzas Armadas, que busca mejorar continuamente el sistema de gestión de calidad y pago de pensiones, además de sus productos asociados, como bonificaciones, prestaciones de salud, asistencia social y servicios financieros.

<sup>46</sup> Entregar servicios de Previsión, Salud y Asistencias, mediante un modelo moderno y eficiente que asegure la calidad de tales prestaciones a nuestros beneficiarios de Carabineros, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, Mutualidad de Carabineros y Dipreca.

### 3.5.3 Resultados do Pilar Solidário

#### 3.5.3.1 Cobertura do Pilar Solidário

A cobertura é um dos indicadores mais importantes para se avaliar um Sistema de Pensões. O objetivo principal da reforma de 2008 consistiu em aprimorar a cobertura da população dos estratos mais baixos do sistema dada a baixa cobertura dos programas do primeiro pilar: o Pasis e a PMG.

Após a reforma de 2008, o SPS concedeu um total de 8.597.631 benefícios, entre julho de 2008 e 31 de dezembro de 2015, compreendendo a PBSV e a PBSI, o APSV e o APSI e os ex-benefícios do Pasis. O APSV foi o benefício com o maior número de beneficiários, 2.803.925, seguido da PBSV, com 2.777.234 (CHILE, 2015c).

A PBSV foi o benefício que substituiu o Pasis. A média de beneficiários atendidos pelo Pasis entre os anos de 1990 e 2000 foi de **152.132**. Por sua vez, a média de concessões da PBSV, desde 2008, quando foi implementada, até o ano de 2015, foi de **40.555**. No entanto, quando somamos os beneficiários do Pasis que migraram para a PBSV a partir de 2008, a média aumenta para **347.154** (CHILE, 2015c; CORNEJO GANA, 2002).

A partir da análise desses dados, percebemos que a cobertura do Pasis Velhice, em termos de um maior número de novos beneficiários incorporados anualmente, foi maior do que a cobertura da PBSV. Logo, após a reforma de 2008, o Governo não manteve a mesma média de cobertura do Pasis para a PBSV, que é o benefício equivalente. Ao tratarmos da PBSV isoladamente, constatamos que a cobertura diminuiu.

Porém, ao compararmos a média do gasto governamental com as pensões assistenciais Pasis e PMG entre os anos de 1981 e 2004 (0,42% do PIB) com a média do gasto com o SPS entre os anos de 2008 e 2015 (0,73% do PIB), observamos que o gasto previdenciário com o primeiro pilar foi maior depois da reforma de 2008

(CORNEJO GANA, 2002; RODRIGUEZ CABELLO; CHAMORRO MONTES; CARVALLO VEJA, 2016).

O aumento do gasto previdenciário deveu-se ao maior número de beneficiários do APS e dos beneficiários incorporados do Pasis. Entre os anos de 2008 e 2015, foram concedidos 3.077.370 benefícios de APS, compreendendo o APSV e o APSI, um valor superior ao das concessões da PBS de Velhice e Invalidez no período, **427.975** (CHILE, 2015c).

Posto isso, fica claro que a reforma de 2008 possibilitou duas mudanças no primeiro pilar assistencial. Uma delas foi a criação do APS para complementar as pensões autofinanciadas de baixo valor, uma vez que não existia um benefício análogo a ele no primeiro pilar. No entendimento da CAPRP (CHILE, 2006b), o benefício da PMG<sup>47</sup>, que exigia vinte anos de contribuição para o acesso à pensão mínima garantida pelo Estado, desincentivava as contribuições adicionais. Além disso, não se criava um vínculo justo entre as contribuições e as aposentadorias, o que descaracterizava o sistema de capitalização.

Na reforma, criou-se o APS, cujos benefícios se fundamentavam na complementação da aposentadoria. Portanto, o vínculo entre as contribuições e as aposentadorias existiu antes do benefício. Mesmo em relação ao primeiro pilar assistencial, o fundamento das pensões precisava pautar-se nas regras do sistema de capitalização. Por isso, o APS é o elemento de destaque do primeiro pilar na reforma de 2008, enquanto a PBS é um benefício menor, residual, que oferece o mínimo social, o mínimo para subsistência, e, como bem coloca Pereira (2007, p. 26), concede patamares de satisfação das necessidades que beiram a desproteção social. Logo, a PBS deveria ser mínima em tudo, no valor do benefício, na cobertura e no financiamento, para não desestimular o trabalho e as contribuições pela via “natural” do Sistema de Pensões, que era o pilar contributivo.

Assim, a PBS foi um aperfeiçoamento do Pasis, com a substituição do critério de elegibilidade de renda. No Pasis, foi estabelecido que a renda média familiar não

---

<sup>47</sup> Benefício instituído pela Lei nº 3.500, de 1980.



ultrapassasse 50% da Pensão Mínima, ao passo que para a PBS a exigência era de que o indivíduo pertencesse aos 60% mais pobres da população (CORNEJO GANA, 2002).

Não houve, portanto, uma variação muito grande entre o valor dos benefícios Pasis e PBS. O valor da PBS em 2008, no início de sua vigência, que correspondia a \$ 60.000, era pouco superior ao do Pasis Velhice no mesmo ano, \$ 52.309. Além do mais, o critério de reajuste anual da PBS permaneceu igual ao critério de reajuste<sup>48</sup> do Pasis.

Não há como negar que houve uma mudança importante, do ponto de vista do complemento por parte do Estado, relativa às pensões autofinanciadas de baixo valor, até porque a PMG, que apresentava certa similaridade com o APS, se mostrou ineficaz no atendimento à população. Com relação à PBS, uma modificação qualitativa foi que o Estado garantiu de forma permanente a concessão do benefício aos 60% mais pobres. Anteriormente à reforma, era concedida uma quantidade determinada de novas cotas por mês, mas, mesmo cumprindo as regras de elegibilidade, o requerente poderia não ser contemplado.

Uma questão que chama a atenção é o aperfeiçoamento do instrumento de focalização para identificar o “grau de pobreza” do usuário, ou seja, para aferir se o usuário pertence aos 60% mais pobres da população. O Governo faz uso do Instrumento Técnico de Focalização (ITF) (CHILE, 2015d).

O ITF utiliza como unidade de análise o grupo familiar. Segundo a Lei nº 20.255, de 2008, art. 4.º, o grupo familiar é composto pelo beneficiário, seu cônjuge, seus filhos menores de 18 anos e seus filhos maiores de 18 e menores de 24, desde que sejam estudantes. Eventualmente, podem ingressar também, no grupo familiar, os pais com idade superior a 65 anos e os filhos com deficiência maiores de 18 anos.

---

<sup>48</sup> Se reajustará automáticamente en el 100% de la variación del IPC de los últimos 12 meses contados desde el último reajuste. Cuando la variación del IPC supere el 10%, el reajuste será inmediato, aunque no hayan transcurrido 12 meses.

O ITF é um mecanismo por meio do qual se avalia o nível de pobreza da população. Para isso, são coletados os dados do grupo familiar através das informações concedidas pelo usuário às instituições governamentais. Esses dados são inseridos em uma fórmula, cuja pontuação não deve ultrapassar 1.206 pontos. Os dados são basicamente sobre o tipo de renda do grupo familiar, a composição familiar e o grau de dependência entre seus integrantes (CHILE, 2015e).

O ITF começou a ser utilizado em 1.º de julho de 2010<sup>49</sup>. Antes, a Subsecretaria de Previdência Social utilizava a Ficha de Proteção Social. Na Ficha de Proteção Social, a unidade de referência para análise era o domicílio, isto é, compreendia pessoas que viviam juntas, mas não necessariamente tinham vínculos de parentesco. Na Ficha de Proteção Social, a renda proveniente das pensões era a única computada para efeito de verificação (CHILE, 2015e).

Como o ITF avaliava todas as rendas, poderia ocorrer diferença para menos no número dos benefícios aprovados através do uso desse instrumento. Não podemos afirmar, contudo, o quanto o ITF foi determinante nas negativas dos benefícios porque o governo do Chile não dispõe de estatísticas sobre a utilização do instrumento. Porém, de acordo com os dados da Subsecretaria de Previdência Social (2015e), o número de concessões da PBS foi muito maior nos anos de 2008 e 2009, isto é, quando ainda se utilizava a Ficha de Proteção Social.

Não é por acaso que o Governo utiliza o ITF para o controle da aplicação dos recursos e da população pobre no SPS. Uma das características das políticas focalizadas é a utilização de instrumentos cada vez mais eficientes para separar os necessitados dos não necessitados e assim imprimir eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos (STEIN, 2008).

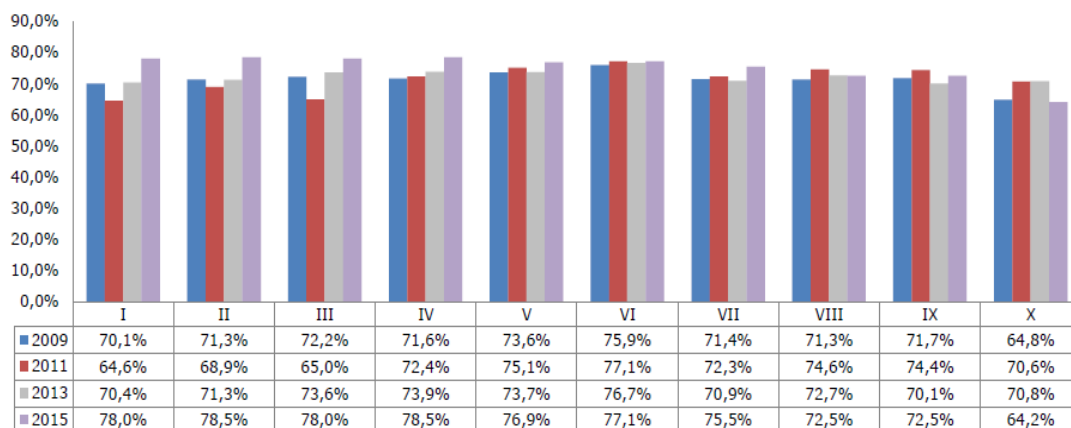
No que se refere à população em idade de aposentadoria que recebia algum tipo de pensão contributiva e não contributiva, ocorreu um aumento desse grupo nos anos posteriores à reforma (Gráfico 6).

---

<sup>49</sup> Após a substituição da Ficha de Proteção Social pelo ITF, alguns benefícios já concedidos foram revistos (LARRAÑAGA; HUEPE; RODRÍGUEZ, 2014).

### Gráfico 6 – População em idade de aposentadoria que recebe pensão contributiva e não contributiva

(Porcentaje, población de hombres mayores de 64 años y mujeres mayores de 59 años)



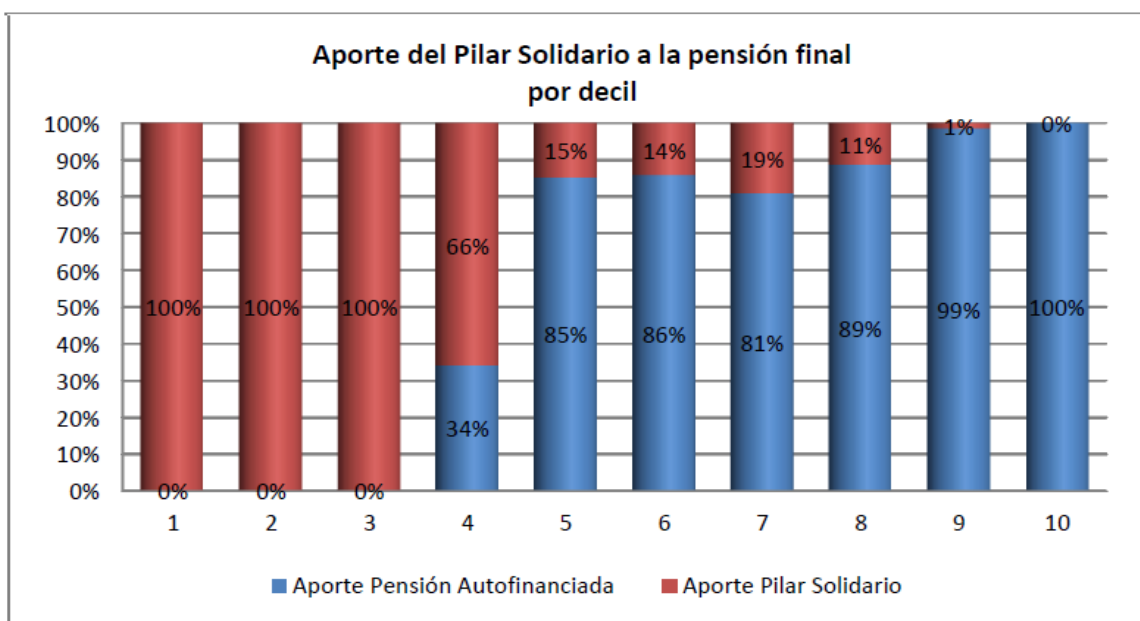
Fonte: Chile (2015a).

A população que recebia algum tipo de aposentadoria contributiva e não contributiva cresceu em todos os decis de renda. Vale ressaltar que o crescimento foi mais significativo para os decis I, II, III e IV, dentre os quais se destaca o percentual de crescimento do decil I, que alcançou 7,9% no período 2009-2015. A evolução positiva da população que recebia algum tipo de pensão foi maior para os decis de menor renda, onde estão distribuídos os beneficiários da reforma de 2008.

O diagnóstico da evolução do SPS entre os anos de 2009 e 2015 é positivo no que diz respeito à cobertura dos decis I, II e III. Caso se retirasse o SPS dos decis I, II e III e se deixassem somente as pensões contributivas do pilar de capitalização, o percentual dos decis I, II e III que recebiam pensão diminuiria para 12,9%, 33,2% e 37,6% respectivamente. Com a inclusão do SPS, o percentual aumentaria para 78%, 78,5% e 78% respectivamente (CHILE, 2015a).

No Gráfico 7, chama a atenção a contribuição do SPS à pensão final por decil. Para os indivíduos dos decis I, II e III, os benefícios do SPS representam a única fonte de financiamento de suas pensões. Somente a partir do quarto decil aparece o percentual do autofinanciamento das pensões, e somente o grupo que integra o decil 10 tem 100% das pensões autofinanciadas.

Gráfico 7 – Contribuição do SPS à pensão final por decil



Fonte: Chile (2015e).

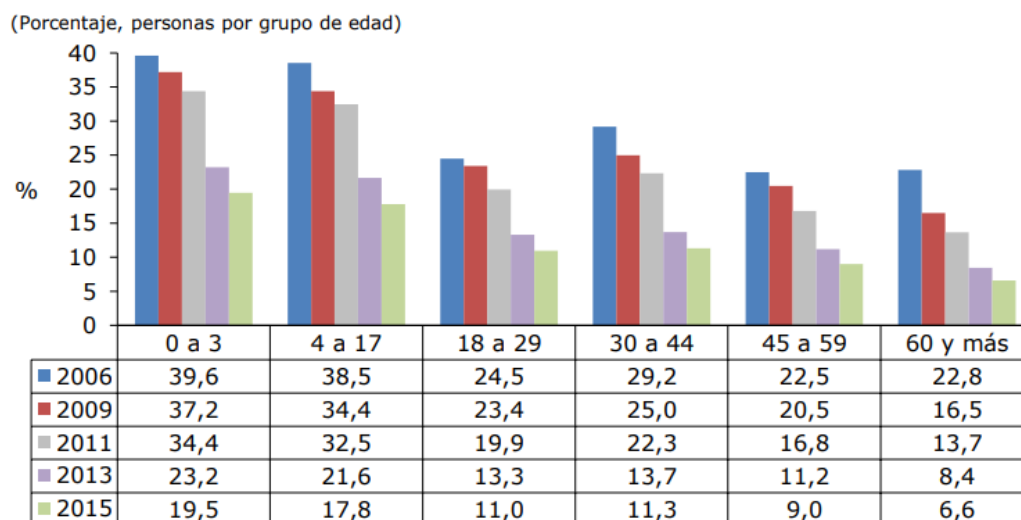
Em face dos dados apresentados, não há como negar a importância dos benefícios do SPS para a população pobre. Por outro lado, o pilar assistencial do Sistema de Pensões chileno inscreve-se na lógica dos programas de transferência de renda residual, cuja ação é orientada para o atendimento a uma parcela da população destituída do mínimo para a sobrevivência. A inclusão da clientela pobre no primeiro pilar não rompeu com os mecanismos de mercado. O aumento da cobertura pode significar que todas as pessoas necessitadas seriam atendidas, mas o que ocorreu é que a cobertura foi maior para as pessoas que se inseriram no pilar de capitalização, ou seja, já tinham uma pensão, apesar de baixo valor.

### 3.5.3.2 Pobreza e Renda

A população idosa na pobreza apresentou uma significativa redução. Considerando as estatísticas da Encuesta Casen no período 2006-2015, verificamos que o percentual de pessoas em situação de pobreza por renda diminuiu de 22,8%, em 2006, para 6,6%, em 2015 (Gráfico 8). A reforma de 2008, no que diz respeito à

criação do SPS, teve um importante papel na redução do percentual de idosos na pobreza.

**Gráfico 8 – Porcentagem de pessoas em situação de pobreza por renda segundo grupo de idade (2006-2015)**



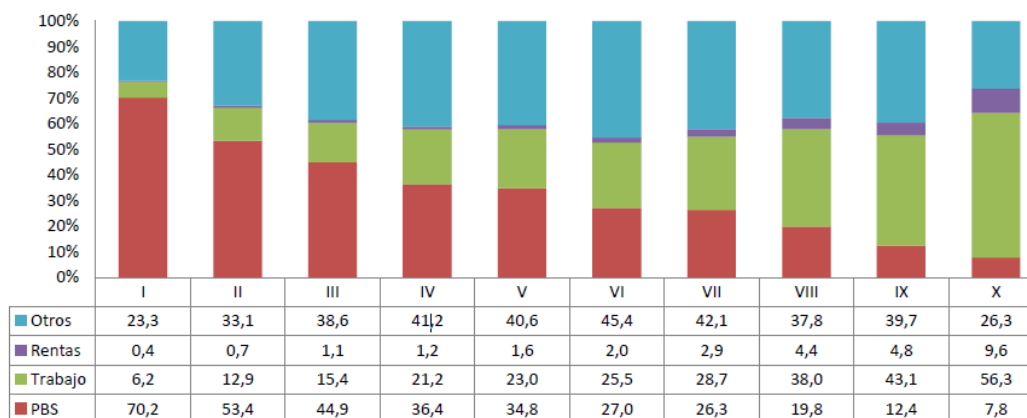
Fonte: Chile (2015a).

Não há como negar que o SPS concedeu renda aos idosos, sobretudo àqueles que não recebiam renda do sistema contributivo, como pode ser observado no Gráfico 9. É possível perceber um salto na participação dos benefícios assistenciais na composição da renda dos idosos, quando se comparam os períodos anteriores à reforma e após a reforma. No ano de 2006, o benefício do Pasis representava 38,7% da renda dos idosos que pertenciam ao decil I. Nos decis II e III, correspondeu a 17,1% e 13% respectivamente.

No ano de 2015, a PBS constituiu 70,2% da renda dos idosos do primeiro decil. Nos decis I e II, o desempenho também foi expressivo, 53,4% e 44,9% respectivamente (Gráfico 9). Examinando os dados, verificamos que a PBS representou a maior fonte de renda para os idosos dos decis I, II e III, que não recebiam renda do sistema contributivo. A renda proveniente do trabalho é maior do que a da PBS somente nos decis de maior renda.

### Gráfico 9 – Composição da renda das pessoas idosas maiores de 64 anos que não recebem aposentadoria do sistema contributivo por decil de renda (2015)

(Porcentaje, población mayor de 64 años por decil)



Fonte: Chile (2015a).

Embora pese a importância do benefício PBS<sup>50</sup> na composição da renda dos idosos, o valor do benefício não foi suficiente para que eles alcançassem uma renda superior à linha da pobreza<sup>51</sup>. O menor valor da linha da pobreza utilizado pela Encuesta Casen 2015 (CHILE, 2015a) era \$ 101.113 (pobreza extrema), enquanto o montante do benefício fixado pelo Governo em julho de 2015 correspondeu a \$ 89.764 (Quadro 8). Logo, estar ou não na linha da pobreza dependia também do impacto das demais fontes de renda.

O Quadro 8 apresenta o valor dos benefícios da PBS e da PMAS, que é o valor de referência para o benefício APS.

<sup>50</sup> O valor da PBS em 2008, no início de sua vigência, que correspondia a \$ 60.000 era pouco superior ao do PASIS Velhice no mesmo ano, \$ 52.309.

<sup>51</sup> Metodologia de medição da pobreza por renda. Valores de linha da pobreza e extrema pobreza por tamanho do domicílio (CHILE, 2015a).

**Quadro 8 – Período de vigência do PBS e APS e seus respectivos valores**

Período de vigencia	Monto PBS	Monto PMAS	Cobertura población
	(\$ de cada año)	(\$ de cada año)	
1 de julio de 2008	\$ 60.000	\$ 70.000	40%
1 de julio de 2009	\$ 75.000	\$ 120.000	45%
1 de septiembre de 2009	\$ 75.000	\$ 150.000	50%
1 de julio de 2010	\$ 75.840	\$ 200.000	55%
1 de julio de 2011	\$ 78.449	\$ 255.000	60%
1 de julio de 2012	\$ 80.528	\$ 261.758	60%
1 de julio de 2013	\$ 82.058	\$ 266.731	60%
1 de julio de 2014	\$ 85.964	\$ 279.427	60%
1 de julio de 2015	\$ 89.764	\$ 291.778	60%

Fonte: Chile (2015a).

Com relação ao APS, observa-se uma situação distinta da PBS porque sua natureza é contributiva. Para receber o benefício, o trabalhador tinha que demonstrar que recebia uma pensão de baixo valor, uma vez que o APS tinha caráter de complementação.

No Quadro 9, tem-se o valor médio pago pelo benefício APS aos aposentados, entre os anos 2009 e 2015. Através do APS, o aposentado podia alcançar uma pensão de, no máximo, \$ 291.778 (em 2015), um montante um pouco acima do salário mínimo vigente no mesmo ano, \$ 241.000 (Quadro 8).

**Quadro 9 – Valor médio pago de APS por sexo**

Periodo	Monto promedio pagado de APS, por sexo (\$ de cada año)		
	Hombre	Mujer	Total
dic-09	28.758	27.182	27.848
dic-10	40.881	40.370	40.583
dic-11	53.600	52.780	53.125
dic-12	51.101	51.460	51.308
dic-13	52.678	52.315	52.469
dic-14	56.508	56.486	56.495
dic-15	59.391	59.510	59.460

Fonte: Chile (2015a).

Com o intuito de mensurar a capacidade dos benefícios do SPS de prover os bens da cesta de consumo<sup>52</sup>, utilizamos os dados da *VIII Encuesta de Presupuestos Familiares* (EPF) de 2016<sup>53</sup> (CHILE, 2018b). Ao compararmos os dados dos Gráficos 9 e 10, percebemos que o gasto mensal *per capita* do quintil<sup>54</sup> de menor renda (\$159.898) foi maior do que o valor da PBSV no mesmo período (\$93.543).

De acordo com a classificação da renda *per capita* da *VIII Encuesta de Presupuestos Familiares* (EPF) (CHILE, 2018b), a média do valor do benefício de APS em 2016 (\$184.539) colocava o beneficiário no quintil 3, e o gasto mensal *per capita* do quintil 3 era \$ 273.477, portanto acima do valor do benefício do APS. É importante ressaltar que a relação feita aqui entre o valor dos benefícios do SPS e a capacidade de compra dos bens de consumo exprime uma aproximação porque, para aferir com mais precisão, é necessário o conhecimento de outras variáveis, como a quantidade de membros do grupo familiar, a renda mensal, o grau de dependência entre eles e o sexo do sustentador principal da casa.

Outro ponto importante diz respeito à diferença entre o gasto mensal *per capita* do ano de 2012 e o do ano de 2016 (Gráfico 10). Em 2012, o gasto mensal *per capita* consistia em \$108.267, enquanto em 2016 era \$ 159.898, quer dizer, houve um reajuste de 47,69%. Ao fazer a mesma comparação com os benefícios da PBSV, percebemos que o aumento foi menor, 16,16%. Então, mesmo com o reajuste anual da PBS, a capacidade de aquisição dos bens de consumo diminuiu no período.

---

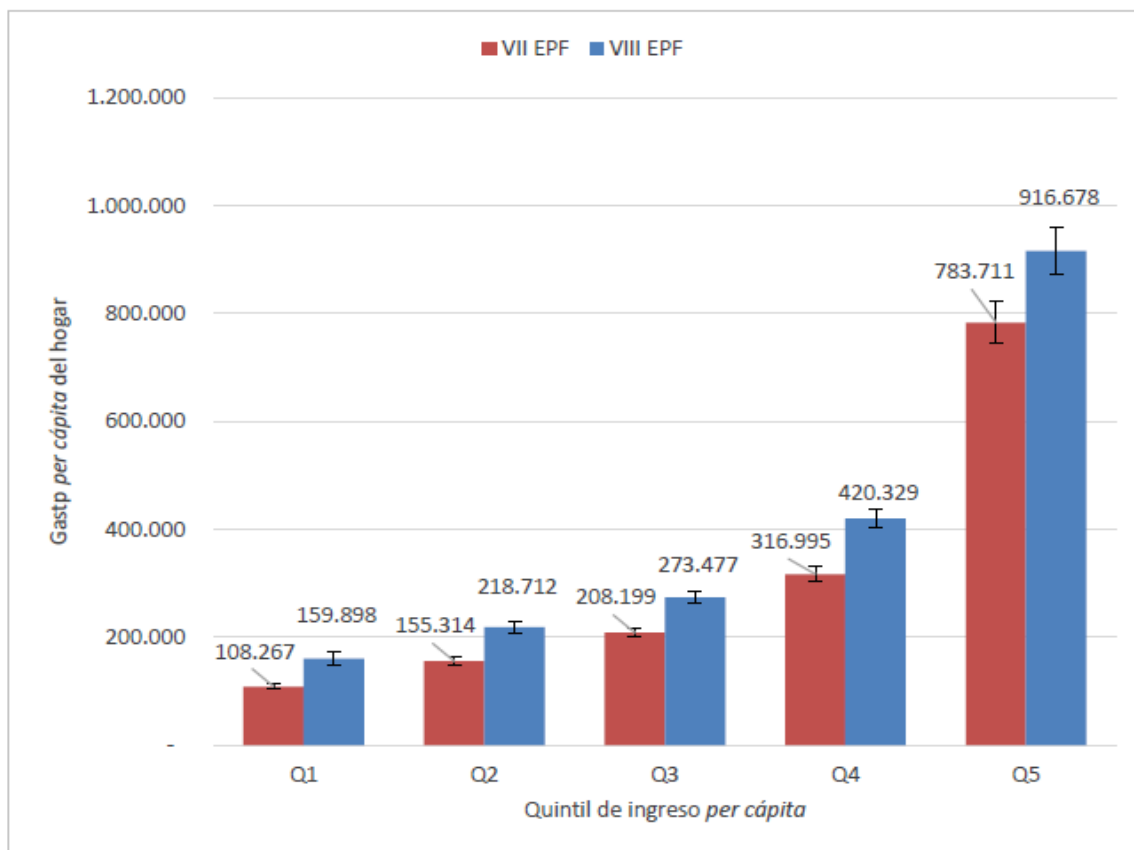
<sup>52</sup> Segundo a VIII Encuesta de Presupuestos Familiares, os bens de consumo são: alimentos e bebidas não alcoólicas, bebidas alcoólicas e tabaco, vestuário, alojamento, móveis, saúde, transporte, comunicação, recreação e cultura, educação, restaurante e hotéis, bens e serviços diversos.

<sup>53</sup> Os dados da VIII Encuesta de Presupuestos Familiares foram coletados em dezembro de 2016.

<sup>54</sup> El quintil de ingreso es un valor de posición de la variable de ingresos (del hogar o *per capita*). Los cinco valores o quintiles de ingreso se determinan al ordenar todos los datos de acuerdo con sus valores observados en la variable de ingreso, desde aquel con menores ingresos al con mayores ingresos, para luego separar las unidades estadísticas en cinco grupos de igual tamaño. Cada grupo representa así el 20% de los valores observados de la variable ingreso en la muestra. El primer quintil de ingresos se refiere al 20% de las unidades con menores ingresos observados, el segundo quintil se refiere al 20% de las unidades siguientes en la escala de ingresos y el quinto quintil al 20% de las unidades con mayores ingresos.



**Gráfico 10 – Gasto mensal *per capita* segundo quintil em base a renda *per capita* do domicílio**



Fonte: Chile (2018b).

Os dados comprovam que os benefícios da PBS e do APS têm uma capacidade limitada de prover os beneficiários dos bens da cesta de consumo. Se o benefício consistir na única fonte de renda do idoso, cada vez mais ele terá que escolher, entre os bens da cesta de consumo, quais deles são indispensáveis à sobrevivência. Segundo a *VIII Encuesta de Presupuestos Familiares* (2016) (CHILE, 2018b), os indivíduos que pertencem ao primeiro quintil consomem a renda, em ordem de prioridade, com alimentos, alojamento e transportes.

Assim, a capacidade da PBS de conceder uma renda justa e de atender a todos os idosos necessitados é muito limitada dada a natureza focalizada do benefício. Sob a orientação da focalização, o SPS deve garantir somente a mitigação dos efeitos da pobreza, sem considerar as suas causas estruturais (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004). Ademais, a manutenção do valor dos benefícios em um patamar baixo obedece

à lógica de mercado de fundos de pensão, ou seja, torna-se imperativa a prevalência das aposentadorias pelo sistema de capitalização e, para isso, não pode haver o desestímulo ao trabalho para que a clientela desse mercado esteja garantida.

Assim, aprofunda-se a ação da iniciativa privada na sociedade, pois sua clientela, anteriormente limitada aos grupos médios e ricos, agora também alcança uma fração dos estratos pobres. Isso ocorre devido à maior segmentação da clientela pobre, isto é, nas palavras de Silva (2014, p. 45), separa-se dos demais o grupo dos “inintegráveis” e “inimpregáveis”, que são atendidos pelo primeiro pilar, e criam-se, dentro do pilar de capitalização, produtos “acessíveis” aos pobres que ainda estão fora dele e não são elegíveis para o pilar solidário.

Um exemplo dessa nova dinâmica é a ampliação e o fortalecimento do pilar contributivo voluntário na reforma de 2008. Criou-se então a figura do contribuinte voluntário, que se caracteriza como o indivíduo que tem lacunas previdenciárias ou mesmo nunca contribuiu em toda a sua vida laboral. Essas pessoas podem realizar contribuições de forma voluntária, embora não estejam exercendo uma atividade remunerada (CHILE, 2008a).

Nessa modalidade de contribuição, é computado como renda o valor que a pessoa paga mensalmente, do qual é descontada a comissão da AFP correspondente (CHILE, 2008a). A clientela desse produto são os trabalhadores de baixa renda que em um momento estão inseridos no mercado de trabalho e em outro realizam atividades informais.

Entre os objetivos da reforma de 2008, estava a consolidação do pilar solidário, porém a reforma, desde suas bases como também de seus princípios, foi articulada em torno do pilar de capitalização. No livro da Comissão Assessora para a Reforma da Previdência (CHILE, 2006b), encontramos uma alusão à renovação do contrato com a seguridade social.

Para renovar el contrato con la seguridad social, una reforma previsional debe, de acuerdo al análisis anterior, ser capaz de generar más conciencia sobre estos riesgos, fortalecer la causalidad entre contribuciones y beneficios, reconocer otros tipos de contribuciones, elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que intervienen en esa causalidad, y generar

una mayor reciprocidad a los aportes y sacrificios que las personas realizan durante su vida activa para acceder a una vejez más digna (CHILE, 2006b, p. 93).

Posto isso, entendemos que a reforma buscou criar um ambiente propício para o aperfeiçoamento das condições de funcionamento ou das regras do pilar de capitalização. O primeiro pilar solidário é parte fundamental desse ambiente porque gera confiança no Sistema de Pensões a partir de ideia de renovação do contrato com a seguridade social (CHILE, 2006b).

A ideia de seguridade social no Chile consiste em um aperfeiçoamento dos princípios neoliberais, visto que surgiram demandas sociais que necessitavam de novos pactos sociais. O que havia sido pactuado no período militar, a reforma de 1981, já não respondia da mesma forma que antes às novas expressões da questão social. A sociedade chilena modificou-se devido ao acirramento das contradições do movimento do capital: “[...] o capitalismo, recorrentemente, entrou em crise porque cresceu, e voltará a crescer porque entrou em crise” (CARCANHOLO, 2010, p. 1).

Como resultado do acirramento das contradições, ocorreu o aumento da exploração nas suas mais variadas formas: mais-valia relativa, mais-valia absoluta e, ainda, a combinação das duas formas. Então, o novo pacto social cuidaria de mitigar os efeitos da maior exploração, sem alterar, contudo, o conteúdo dos contratos anteriores. Mudam-se a forma, as respostas, o que está na superfície dos fenômenos.

#### **3.5.4 As Desigualdades de Gênero**

Os problemas do Sistema de Pensões, como baixa cobertura, baixa densidade das contribuições e baixo valor das pensões, eram potencializados no caso das mulheres. Para Arenas de Mesa e Cornejo Gana (2001), esses problemas tornaram-se ainda mais graves para as mulheres porque, no Sistema de Pensões, o que prevalecia para conceder os benefícios eram as contribuições e os riscos individuais de cada trabalhador. Portanto, não existia uma regra que compensasse as dificuldades encontradas pelas mulheres no mercado de trabalho, como salários mais baixos, taxa

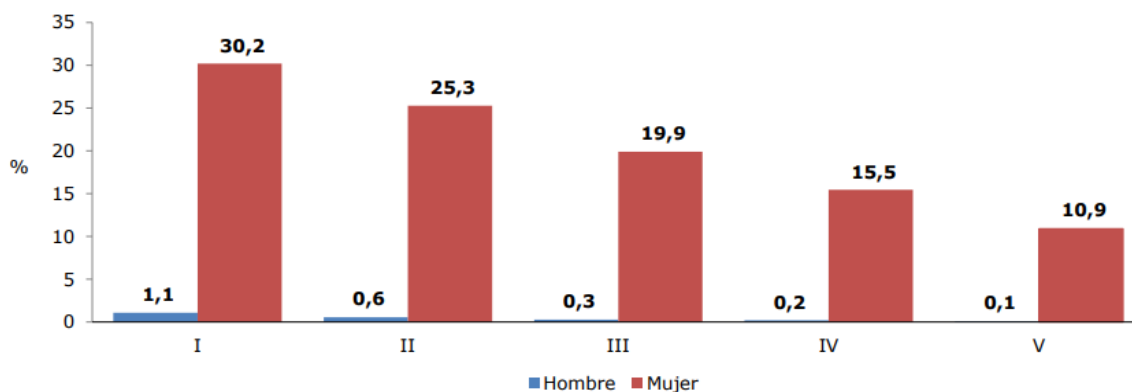
de desemprego superior à dos homens, interrupções no emprego pela maternidade e cuidado da família e do lar.

A única regra que beneficiava a mulher no Sistema de Pensões era o direito de ela aposentar-se aos 60 anos, cinco anos antes do que o homem. No entanto, no sistema de capitalização, a aposentadoria antecipada reduzia a pensão da mulher entre 30% e 40% devido ao tempo menor de rentabilidade da poupança. Além disso, a mulher precisava financiar com o seu saldo na poupança um número maior de anos de aposentadoria por sua maior longevidade (CHILE, 2006b). Isso não significa que o problema das baixas pensões das mulheres ocorria por causa do direito da aposentadoria antecipada, mas apenas que essa regra, juntamente com as desigualdades enfrentadas no mundo do trabalho, contribuía para o rebaixamento da renda da mulher na aposentadoria.

As mulheres chilenas representam 52,7% da população do país. A taxa de participação da mulher no mercado de trabalho cresceu nos últimos anos. Os dados da Encuesta Casen 2015 (CHILE, 2015a) revelam que, na década de 1990, a participação da mulher no mercado de trabalho correspondeu a 32,5%, enquanto no ano de 2015, a 47,4%. Embora tenha havido um crescimento da taxa de participação no mercado de trabalho, a brecha entre a participação das mulheres e a dos homens continua alta, sobretudo na faixa de idade entre 60 e 64 anos (43%). Isso indica que, diferentemente do homem, quanto mais idosa for a mulher, menor será a sua participação no mercado de trabalho.

Um dado importante refere-se ao alto percentual de mulheres que se afastavam do mercado de trabalho para os cuidados com o lar. A condição do cuidado com os filhos e com o lar ainda recai sobremaneira sobre as mulheres, como demonstra o Gráfico 11. Ademais, a condição de pobreza afetava a participação das mulheres no mercado de trabalho porque, para as do quintil de menor renda, o cuidado com os filhos dependia mais delas, já que a disponibilidade de vagas em creches públicas era insuficiente.

**Gráfico 11 – Porcentagem da população que está fora do mercado de trabalho por cuidados com o lar por quintil (2006-2015)**



Fonte: Chile (2015a).

De acordo com o Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (CHILE, 2018b), no ano de 2014 o salário das mulheres foi 29,7% menor do que o salário dos homens, e essa brecha foi a menor em um período de quatro anos. Assim, as diferenças salariais entre os homens e as mulheres, considerando-se o mesmo cargo e a mesma jornada de trabalho, e o afastamento da mulher do mercado de trabalho para o cuidado com o lar eram questões que implicavam uma contribuição menor para o Sistema de Pensões.

A Tabela 8 apresenta as diferenças entre a situação do homem e da mulher no Sistema de Pensões, para o qual, conforme podemos perceber, as iniquidades do mercado de trabalho são transferidas. Desse modo, menores salários, maior tempo sem contribuições, maior tempo no desemprego e maior taxa de desocupação contribuem para que as mulheres tenham menores densidades contributivas, o que rebaixa suas pensões. Segundo Marcel (2006), os dados corroboram essa afirmação ao estimarem que 66% das mulheres recebiam uma pensão de valor menor do que sua renda anterior à aposentadoria. No caso dos homens, a redução acontecia para 23% deles.

**Tabela 8 – Diferenças entre o homem e a mulher no Sistema de Pensões**

Indicadores	Mujer	Hombre
<b>Inserción laboral</b>		
Edad de entrada al mercado laboral formal <sup>a)</sup>	22	21
Ingreso imponible promedio <sup>b)</sup>	\$ 323.000	\$ 364.000
Densidad de cotización <sup>c)</sup>	48%	56%
Tiempo como independiente <sup>c)</sup>	7%	19%
Tiempo como inactivo <sup>c)</sup>	35%	10%
Tiempo como empleado formal <sup>c)</sup>	46%	60%
Tiempo como empleado informal <sup>c)</sup>	8%	8%
Tiempo como desempleado <sup>c)</sup>	5%	4%
Tasa de desocupación <sup>d)</sup>	10.35%	6.6%
<b>Diferencias biodemográficas</b>		
Sobrevida esperada a los 60 años <sup>e)</sup>	28	22
Sobrevida esperada a los 65 años <sup>e)</sup>	24	18
<b>Regulación del sistema previsional</b>		
Edad legal de pensión	60	65
Edad promedio de pensión <sup>f)</sup>	61	62
Seguro invalidez y sobrevivencia para cónyuge	Sólo inválido	Siempre

Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), elaborado por la Superintendencia de AFP.

<sup>a)</sup> Encuesta EPS 2002.

<sup>b)</sup> Superintendencia de AFP, con base en cotización de diciembre 2005.

<sup>c)</sup> Berstein, Larrain y Pino (2006).

<sup>d)</sup> INE.

<sup>e)</sup> Tablas RV-2004.

<sup>f)</sup> Superintendencia de AFP.

Para lidar com o aumento das mulheres em situação de pobreza, que era decorrente do baixo percentual contributivo delas, a reforma de 2008 procurou incorporar mudanças a partir de três dimensões: 1) o combate à pobreza das mulheres na velhice por meio dos benefícios do SPS; 2) a introdução de benefícios específicos para elas, como o Bono por Hijo; 3) a correção das regras do seguro de sobrevivência e invalidez, que prejudicavam as mulheres.

A primeira incoerência da reforma de 2008 foi o estabelecimento da idade mínima de 65 anos para o acesso aos benefícios do SPS para ambos os sexos. Ressalte-se que a idade de concessão do benefício foi motivo de muita discussão e divisão no Executivo e no Parlamento. Para o ministro da Fazenda, a idade para a PBS deveria seguir as regras de idade do Pasis, 65 anos para ambos os sexos. No entanto, o APS é um aporte para a pensão contributiva. Portanto deveria ser mantida a idade de 60 anos para as mulheres, o que corresponderia à regra de idade diferenciada do sistema contributivo (MALDONADO VALERA; PALMA ROCO, 2013).

Em resumo, foi decidido pelo Parlamento que a idade para o APS não acompanharia as regras do sistema contributivo, portanto não haveria diferenciação entre homens e mulheres, e a PBS permaneceria com a idade de concessão do Pasis, 65 anos. O verdadeiro sentido dessa discussão foi a questão orçamentária, isto é, o quanto a diferença de cinco anos custaria aos cofres públicos. Desfavorável à idade de 60 anos, o que o deixava contrário até mesmo à posição da Presidenta, o ministro da Fazenda, Andrés Velasco Brañes, fez um trabalho de convencimento com os demais ministros e os próprios membros da coalizão para que aprovassem a idade de 65 anos (MALDONADO VALERA; PALMA ROCO, 2013).

Depreende-se dessa correlação de forças que não há eleição de políticas sociais sem um confronto entre as necessidades da população e os objetivos do capital. Embora o padrão de acumulação imponha limites à ampliação dos direitos, é a ordem política que ao fim e ao cabo decide, dentre as opções disponíveis, as que em conjunto agradam a um e a outro, respeitando, todavia, a proporção da força que cada um tem no jogo político (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1987).

A discussão sobre a idade de concessão do benefício para as mulheres, como os demais pontos da reforma, passou pelo confronto de interesses das classes sociais na distribuição de valores na sociedade. Como podemos ver, a análise da burocracia estatal é uma análise de classe que tem como parâmetro um modelo de proteção social, cuja intervenção estatal opera com um limitante, que é a participação do mercado na proteção social.

Nesse sentido, interessa ao mercado limitar a redistribuição de valores, porque poderia resultar em uma desmotivação das mulheres na formação de poupança para a aposentadoria no pilar de capitalização, considerando-se também o crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho, o que tornaria esse segmento uma boa fonte de lucro para as AFP.

Regina Clark, conselheira da CAPRP (CHILE, 2006b, p. 171), explica muito bem o significado de se manter a idade de 60 anos para o acesso das mulheres aos benefícios do SPS:

Es más, la menor edad para jubilar, es un mecanismo de solidaridad, de acuerdo a um oportuno enfoque de género, que debiera entenderse como corrector de las diferencias laborales, demográficas y jurídicas que configuran la situación de desventaja social de las mujeres, ya que el sistema de pensiones de Capitalización Individual, las reproduce y profundiza. Especialmente una retribución al valor social del trabajo reproductivo, no remunerado.

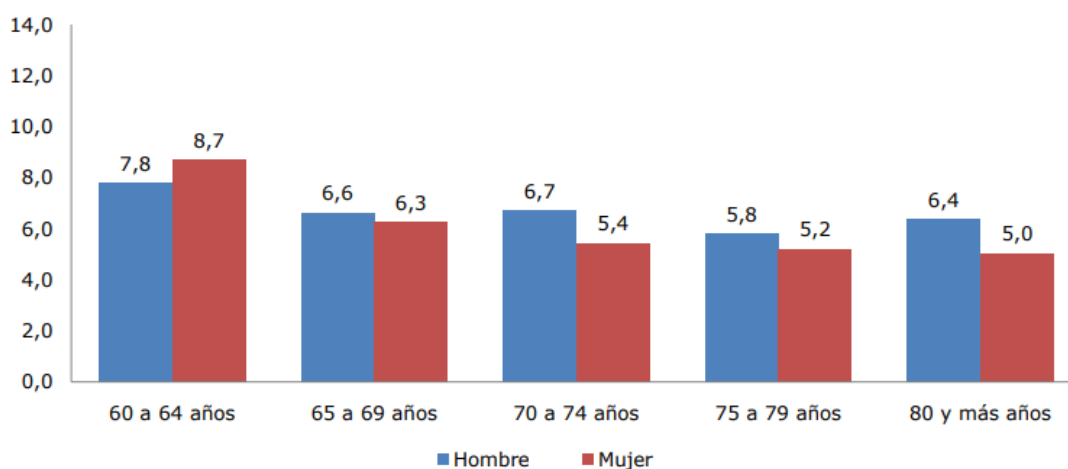
O sistema de capitalização reproduz e aprofunda as iniquidades do mercado de trabalho, como também transforma as características biológicas específicas da mulher, como maior longevidade e maternidade, em inadequações e desvantagens. Por isso o ideal é que esses problemas fossem resolvidos modificando-se as regras do pilar de capitalização para que as mulheres pudessem ter direito a pensões justas e não tivessem que depender das baixas pensões dadas pelo pilar solidário.

Entretanto, as mudanças nas regras do pilar de capitalização que geravam efeitos negativos nas pensões das mulheres foram feitas de forma bem pontual na reforma, como veremos adiante. Como consequência, a maior parte dos problemas do Sistema de Pensões, como baixo valor das pensões, cobertura insuficiente e iniquidade de gênero, foram transferidas para o pilar solidário. Em contrapartida, foram criados instrumentos de focalização para restringir o acesso ao SPS.

O Gráfico 12 apresenta o percentual dos idosos em situação de pobreza no ano de 2015, tendo como base a faixa etária. Em quase todas as classes etárias o percentual de mulheres em situação de pobreza foi menor do que o dos homens. Porém, a faixa etária entre 60 e 64 anos, que representa as mulheres que não têm direito aos benefícios do SPS, foi a única em que o percentual de pobreza feminino ficou acima do percentual masculino.



**Gráfico 12 – Porcentagem de pessoas de 60 anos ou mais em situação de pobreza por renda segundo classe etária e sexo (2015)**



Fonte: Chile (2015a).

No tocante à composição da renda das mulheres acima de 60 anos, a Tabela 9 revela a importância dos benefícios do SPS para as mulheres do quintil de menor renda, visto que a maior parcela da renda desse quintil era proveniente dos subsídios monetários<sup>55</sup>. Também os benefícios do SPS eram muito mais representativos na composição da renda das mulheres do que na dos homens.

Por isso a importância da inclusão das mulheres a partir dos 60 anos, visto que muitas mulheres pobres permaneciam na qualidade de não asseguradas, sem acesso ao único benefício assistencial direcionado à população idosa. Chama a atenção a diferença significativa da participação dos subsídios monetários na renda das mulheres do quintil I para o quintil II. É possível afirmar que, dada a focalização dos benefícios do SPS, as mulheres do quintil II não eram elegíveis para recebê-lo, por isso a importância do ingresso autônomo<sup>56</sup> na composição da renda dessas mulheres.

<sup>55</sup> Subsídios Monetários corresponde a todos los aportes en dinero que reciben del Estado, a través de los programas sociales, todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar (CHILE, 2015a).

<sup>56</sup> Ingreso Autónomo es la suma de todos los pagos que reciben todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro, provenientes tanto del trabajo como de la propiedad de los activos. Estos incluyen sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, la auto-provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos, y transferencias corrientes.

**Tabela 9 – Composição da renda de pessoas de 60 anos ou mais por sexo e quintil de renda autônoma (2015)**

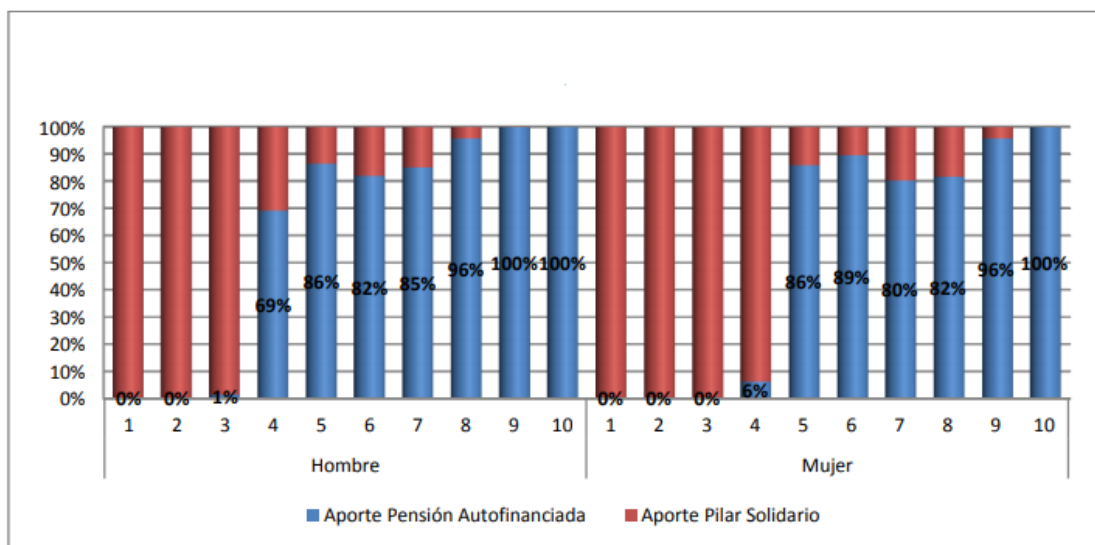
Sexo	Ingresos	Quintil de ingreso autónomo nacional per cápita					Total
		I	II	III	IV	V	
Hombre	Ingreso del Trabajo	22,2	41,6	49,1	53,6	65,5	55,9
	Otro Ingreso Autónomo	39,1	47,0	44,7	43,7	33,9	38,8
	Ingreso autónomo	61,3	88,6	93,8	97,4	99,4	94,7
	Subsidios monetarios	38,7	11,4	6,2	2,6	0,6	5,3
	Ingreso total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mujer	Ingreso del Trabajo	8,0	14,7	19,8	28,5	42,8	28,7
	Otro Ingreso Autónomo	30,0	57,1	63,7	62,5	55,3	55,7
	Ingreso autónomo	38,0	71,8	83,5	91,0	98,2	84,5
	Subsidios monetarios	62,0	28,2	16,5	9,0	1,8	15,5
	Ingreso total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	Ingreso del Trabajo	15,2	29,4	36,1	43,7	58,3	45,6
	Otro Ingreso Autónomo	34,6	51,6	53,1	51,2	40,7	45,2
	Ingreso autónomo	49,8	81,0	89,3	94,8	99,0	90,8
	Subsidios monetarios	50,2	19,0	10,7	5,2	1,0	9,2
	Ingreso total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Chile (2015a).

Além disso, o SPS configura-se como a fonte mais importante para o financiamento da pensão das mulheres de menor renda (Gráfico 13). Para as mulheres dos decis 1, 2 e 3, o SPS é a única fonte de financiamento de suas pensões; no decil 4, somente 6% das contribuições para as pensões advêm do autofinanciamento, e, nos decis de maior renda, predomina o autofinanciamento. Para os homens, o SPS também é importante, no entanto, a parcela do autofinanciamento, embora pequena, aparece já no decil 3 e, à medida que se caminha para os decis de maior renda, o SPS diminui, tornando-se inexistente nos decis 9 e 10.

Desse modo, quase 40% das mulheres tornam-se dependentes do SPS para auferir uma pensão, seja na sua totalidade, pela PBS, seja na complementação do APS. Para as mulheres, o SPS é mais do que um complemento da renda, visto que, após os 60 anos, é mais difícil a inserção no mercado de trabalho, considerando-se o histórico delas na juventude. Para os homens com mais de 60 anos, a renda proveniente do trabalho ainda é significativa, uma vez que o mercado discrimina menos o homem idoso, e eles têm uma experiência laboral que contribui para uma empregabilidade maior.

**Gráfico 13 – Contribuição do SPS para a pensão final por sexo e decil de renda**



Fonte: Chile (2015e).

#### 3.5.4.1 Bono por Hijo

O Bono por Hijo é um benefício concedido a todas as mulheres, independente da renda, que estejam afiliadas ao sistema de capitalização individual ou que recebam a PBSV. É também concedido às mulheres que não estejam vinculadas ao sistema previdenciário, mas recebem Pensão de Sobrevivência. O benefício consiste em um aporte do Estado no valor de 10% de dezoito salários mínimos vigentes na data de nascimento do filho. Desde o nascimento do filho até a data em que a mãe cumpre 65 anos, o benefício é aplicado a uma taxa de rentabilidade nominal média, de acordo com os parâmetros do Fundo Tipo C das AFP (ARENAS DE MESA, 2010).

Conforme os dados da Tabela 10, o benefício incrementa de forma significativa as pensões das mulheres, e o percentual do benefício é relativo à situação da mulher no Sistema de Pensões, isto é, para as mulheres não afiliadas ao sistema e para aquelas que contribuem pela renda mínima, o percentual de aumento é maior.

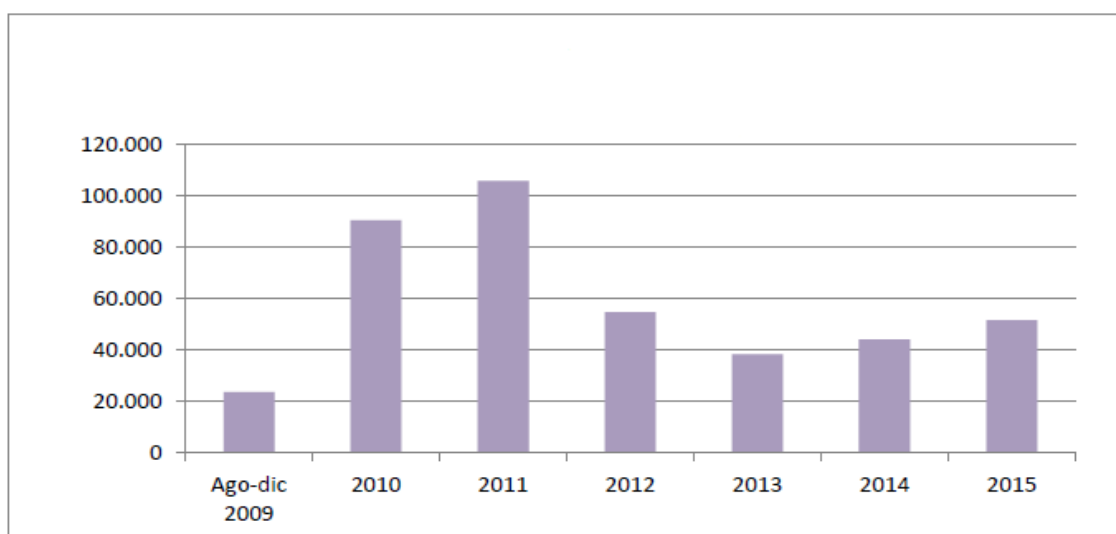
**Tabela 10 – Efeito esperado do Bono por Hijo sobre distintas mulheres**

	Pensión sin Bono por Hijo (*)	Pensión con Bono por Hijo (*)	Incremento de Pensión por efecto Bono (%) (*)
Mujer no afiliada, con 2 hijos	\$ 75.000	\$ 102.720	37,0 %
Mujer afiliada, cotiza por el ingreso mínimo, con 2 hijos	\$ 122.997	\$ 142.565	15,9 %
Mujer afiliada, cotiza por 2 ingresos mínimos, con 2 hijos	\$ 170.995	\$ 150.562	11,4 %
Mujer afiliada, cotiza por 3 ingresos mínimos, con 2 hijos	\$ 218.992	\$ 238.559	8,9 %

(\*) Incluye Complemento Solidario

Fonte: Chile (2009).

Desde a implementação do benefício até dezembro de 2015, aproximadamente, 409.100 mulheres foram beneficiadas (Gráfico 14). Tiveram direito ao benefício as mulheres aposentadas desde 1.º de julho de 2009. Para os filhos que nasceram antes dessa data, a rentabilidade começou a contar do dia 1.º de julho de 2009 até o dia em que a mulher completasse 65 anos (Lei n.º 20.255/2008). Desse modo, o valor do benefício dependia também da rentabilidade. Assim, caso a mulher quisesse receber um valor maior, teria que postergar a aposentadoria para além dos 65 anos.

**Gráfico 14 – Evolução anual do número de benefícios concedidos de Bono por Hijo (julho de 2009 a dezembro de 2015)**

Fonte: Chile (2015a).

### 3.5.4.2 Seguro de Invalidez e Sobrevivência

O seguro de invalidez e sobrevivência<sup>57</sup> é cobrado com base em tábuas diferenciadas por gênero. Como a mulher tem maior longevidade e menor sinistralidade, os custos de invalidez e sobrevivência para elas são menores. Antes da reforma não havia uma regra para o seguro de invalidez e sobrevivência que compensasse os menores custos da mulher, o que implicava um valor semelhante ao do homem.

Nesse sentido, a reforma de 2008 introduziu uma cobrança única pelo seguro de sobrevivência e invalidez para homem e mulher, cujo valor correspondia ao prêmio<sup>58</sup> do homem, e autorizou a devolução da diferença paga pelas mulheres em relação ao prêmio dos homens. A devolução era revertida em contribuição, portanto tinha o objetivo de aumentar o nível de pensões das mulheres, como demonstra a Tabela 11.

**Tabela 11 – Efeito nas pensões das mulheres pela mudança nas regras do seguro de invalidez e sobrevivência**

Tasa de interés	Comisión SIS hombres (1)	Comisión SIS mujeres (2)	Diferencia (3)=(1)-(2)	Aumento de pensiones femeninas $((10\%+(3))/10\%)-1$
2,5 %	1,3 %	0,9 %	0,4 %	4,4 %
3,5 %	1,1 %	0,7 %	0,3 %	3,3 %
4,5 %	0,9 %	0,6 %	0,3 %	2,5 %

Fonte: Reyes et al. (2009).

### 3.5.4.3 Contradições da Igualdade de Gênero da Reforma de 2008

A reforma de 2008 pretendia, em sua origem, a defesa do direito das mulheres ao acesso ao Sistema de Pensões em igualdade de condições com os homens. Para tanto, elencou um conjunto de objetivos, conforme expostos a seguir:

<sup>57</sup> Este seguro complementa los ahorros individuales para financiar una pensión de invalidez (en caso de pérdida total o parcial de la capacidad de trabajo) o de sus beneficiarios (en caso de fallecimiento del afiliado)

<sup>58</sup> O valor pago ao seguro para obter a cobertura contratada.

El sistema previsional debe ofrecer iguales derechos y obligaciones a hombres y mujeres. • El sistema previsional debe reconocer que las mujeres tienen derechos propios por su condición de ciudadanas • Para que los derechos puedan ejercerse en igualdad de condiciones, el sistema establecerá compensaciones para corregir factores diferenciadores que no sean corregibles en su origen • Los mecanismos de compensación que se utilicen en estos casos deberán ser proporcionales a la magnitud de la distorsión, calcularse sobre la base de variables objetivas y expresarse preferentemente en subsidios que no distorsionen los mercados laborales y no desincentiven el trabajo remunerado (CHILE, 2006b, p. 119).

Ao analisarmos os objetivos da reforma no campo da equidade de gênero em face das mudanças que efetivamente foram realizadas, verificamos, em primeiro lugar, que o enfoque dado à questão foi modesto diante da perspectiva de igualdade entre homens e mulheres anunciada na reforma. Em segundo lugar, a dificuldade em apresentar um conjunto de medidas baseado em uma perspectiva ampliada de direitos estava relacionada com a concepção de reforma como uma mudança residual e focalizada, com baixo custo fiscal, portanto, limitada para o avanço na dimensão social.

Podemos dizer que a reforma de 2008 não correspondeu às necessidades diferenciadas das mulheres, que tinham sua origem no mercado de trabalho e nas especificidades da natureza feminina. As regras do Sistema de Pensões continuavam afetando negativamente as mulheres, sobretudo porque as tábuas de mortalidade utilizadas para o cálculo das pensões estimavam uma sobrevivência para elas maior do que a dos homens, aproximadamente nove anos. Além disso, como já foi dito anteriormente, a idade de aposentadoria da mulher aos 60 anos gerava um período de acumulação menor, o que rebaixava sua pensão em até 40%.

Segundo Montaño (2004), as tábuas de atuariais diferenciadas representam um mecanismo institucional que reproduz a discriminação. A diferença de idade, por exemplo, difunde uma ideia de esgotamento laboral prematuro das mulheres que combina, também, com a prerrogativa da não participação do homem nas tarefas domésticas. Dessa maneira, reforça a ideia de que o investimento em capacitação para as mulheres no trabalho não terá o retorno esperado pela vida laboral mais curta. Assim, além de reforçar a discriminação no mercado de trabalho, também acaba por

converter-se em desvantagem na aposentadoria, com implicação direta no resultado de sua pensão.

Portanto, o fato de a mulher ter uma expectativa de vida maior e aposentar-se com uma idade diferenciada coloca-a em uma situação muito inferior à do homem no Sistema de Pensões, e as compensações adotadas pela reforma, como o Bono por Hijo e as correções no seguro de invalidez e sobrevivência, não poderão

[...] contrarrestar esta brecha enorme entre las pensiones de hombres y mujeres generados por la consideración de la mayor expectativa de vida de las mujeres en el cálculo de la pensión, las menores remuneraciones y mayores lagunas previsionales de las mujeres (YÁÑEZ, 2010, p. 40).

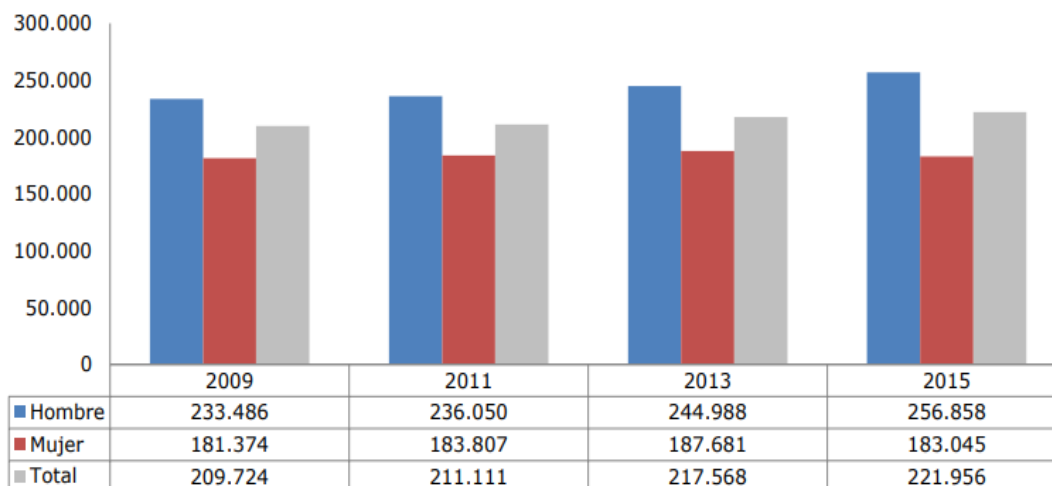
O Bono por Hijo foi uma estratégia adotada pela reforma de 2008 para compensar a ausência da mulher no mercado de trabalho, pelo cuidado com o lar e com a família, mediante a concessão de um valor adicional na pensão por filho nascido vivo. Apesar do caráter universal do benefício, que pode ser considerado um avanço no campo do direito de cidadania, sua eficácia era pequena diante do grau elevado das distorções de gênero no Sistema de Pensões chileno.

Mesmo depois da implementação do benefício Bono por Hijo e das mudanças nas regras do seguro de invalidez e sobrevivência, o pilar de capitalização continuou atribuindo baixas pensões para as mulheres, com valores menores do que as dos homens (Gráfico 15). Ademais, o valor da pensão das mulheres não aumentou na mesma proporção da pensão dos homens no período, o que resultou em uma brecha maior entre o valor de uma em relação à outra.

Desse modo, para a mulher obter uma pensão com um valor mais alto, aproximado ao da pensão do homem, ela precisaria trabalhar por um período maior. Então, aposentar-se aos 60 anos acabava por transformar-se em um “privilégio” para as mulheres pertencentes aos estratos socioeconômicos mais baixos. No caso do Bono por Hijo, a relação era a mesma porque o valor do benefício aumentava à medida que a mulher adia a aposentadoria.

### Gráfico 15 – Média de renda de pensão de velhice contributiva por sexo (2009-2015)

(Pesos de noviembre de 2015, población de hombres mayores de 64 años y mujeres mayores de 59 años por sexo)



Fonte: Chile (2015a).

Podemos deduzir que, como as mulheres eram a maioria nos grupos de menor renda, o amparo do Estado acabava acontecendo pela via das pensões assistenciais. É por aí que a desigualdade de gênero também se perpetuava, porque as mulheres dependiam muito mais do primeiro pilar assistencial, cujas regras de acesso eram orientadas por critérios de necessidade e as pensões eram menores do que as do pilar contributivo (MONTAÑO, 2004).

Em resumo, a reforma de 2008 não estabeleceu um fundo solidário em cuja base os riscos pudessem ser compartilhados e financiados coletivamente, pela incorporação de subsídios cruzados entre os estratos de renda e os grupos de risco. Dessa forma, o rol solidário entre os gêneros aconteceu ao largo do sistema contributivo e ficou adstrito ao financiamento da esfera pública, como o Bono por Hijo e os benefícios do SPS. O pilar de capitalização foi mais uma vez protegido pelo Estado, e o SPS acabou por absorver as deficiências de solidariedade do sistema contributivo (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2002; YÁÑEZ, 2010).



### 3.5.5 Os Trabalhadores Independentes e os Trabalhadores Jovens

#### 3.5.5.1 Trabalhadores Jovens

A reforma de 2008 criou o subsídio para contratação de trabalhadores jovens (18 a 35 anos), com renda inferior a 1,5 salário mínimo, com o objetivo de promover empregos com contratos formais e potencializar a cobertura previdenciária para esse grupo. O subsídio era dirigido aos contratantes (subsídio para contratação) e aos trabalhadores jovens (subsídio para contribuição) (CHILE, 2015b).

Tanto o subsídio para contratação quanto o subsídio para contribuição equivaliam a 50% da contribuição previdenciária calculada sobre o salário mínimo, por trabalhador. A contribuição incidia sobre as 24 primeiras contribuições para o Sistema de Pensões, contínuas ou descontínuas. O subsídio para contratação entrou em vigor em outubro de 2008 e o subsídio para contribuição, em julho de 2011 (CHILE, 2015b).

De acordo com a Encuesta Casen 2015 (CHILE, 2015a), o país tinha 24,3% de jovens entre 15 e 29 anos, com predominância de mulheres, 50,4%. Com relação à distribuição por quintil de renda, os maiores percentuais de jovens se localizavam nos quintis I, II e III, e as diferenças entre eles eram insignificantes. No mercado de trabalho, o percentual de jovens desocupados era bastante superior – 15-19 (33,2%), 20-24 (16,5%), 25-34 (8,7%) – ao das demais faixas etárias – 35-44 (5,2%), 45-54 (4,8%), 55-64 (4%).

A cobertura previdenciária para a população jovem era muito diferente entre as faixas etárias: para os jovens entre 15-19 anos, apenas 35,3% estavam cobertos; para a faixa etária 25-29 anos, o percentual dobrava, 70,9%. A faixa etária 20-24 anos apresentava uma cobertura de 59,7%.

A cobertura para a faixa etária entre 15 e 24 anos era menor devido a alguns fatores (CHILE, 2015a). O primeiro deles era o alto percentual de jovens na informalidade. Segundo o INE (CHILE, 2018b), 38,2% dos trabalhadores informais, que correspondiam ao maior percentual, estavam na faixa etária 15-24 anos. Esses jovens exerciam atividades informais, como trabalho por conta própria, trabalho familiar não

remunerado, trabalhos assalariados e serviços domésticos sem acesso a saúde e previdência social. O segundo era que os jovens, na faixa etária 15-19 anos e 20-24 anos, 87,6% e 41,1% respectivamente, somente estudavam. Logo, o trabalho tinha uma participação maior na vida dos jovens acima de 25 anos, quando 77,7% deles trabalhavam, que representa a faixa etária em que a cobertura previdenciária é maior (CHILE, 2015a).

A lacuna previdenciária estava então mais presente entre os jovens de 20-24 anos porque muitos deles já exerciam atividade laboral, com uma cobertura ainda insuficiente. Para os homens, a renda média mensal dos jovens entre 20-24 anos correspondia a \$297.000 e, para as mulheres, a \$269.000, ou seja, estava dentro da faixa de renda para o recebimento do subsídio – renda inferior a 1,5 salário mínimo<sup>59</sup>. A média salarial aumentava à medida que se caminhava para as demais faixas etárias.

A proposta inicial da CAPRP (CHILE, 2006b) foi a criação de um subsídio vinculado às contribuições previdenciárias para todos os trabalhadores de baixa renda, o que incluiria também os trabalhadores jovens. A proposta foi reformulada pelo Parlamento, de modo que o público-alvo do subsídio consistiu de jovens de 18 a 35 anos. O subsídio acabou por abranger uma faixa etária mais ampla do que a do público jovem, o que pode ter sido uma tentativa de abarcar um percentual maior de trabalhadores pobres.

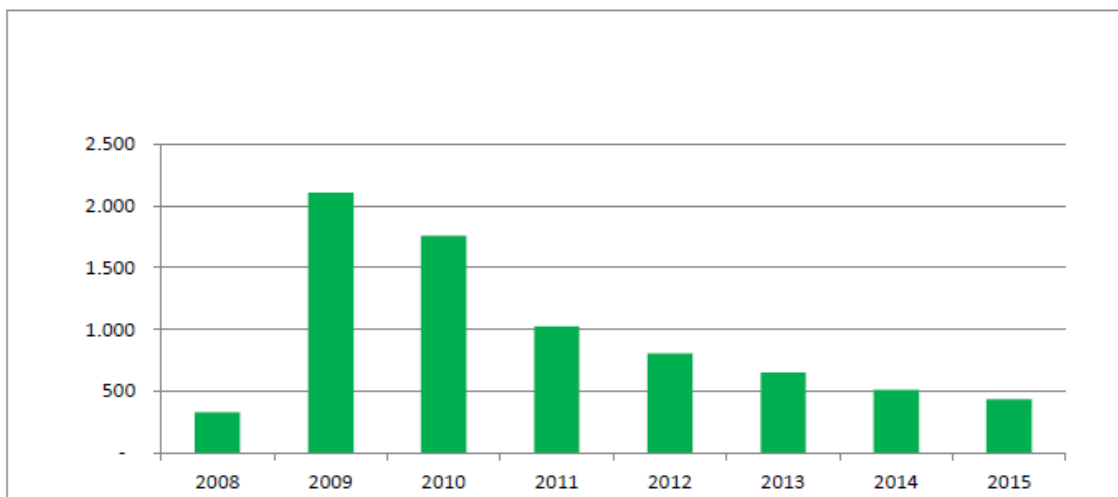
Por esse motivo, o subsídio ficou no meio do caminho, ou seja, não atingiu de forma efetiva a faixa etária do público jovem que demandava mais atenção, já que era orientado aos jovens, nem alcançou em larga medida os trabalhadores de baixa renda, porque não eram o grupo prioritário do subsídio. Além dos mais, o subsídio foi direcionado aos trabalhadores jovens com contratos formais de trabalho, portanto não incluiu os trabalhadores jovens dos domicílios mais pobres, que tinham as taxas de desocupação e informalidade mais altas (CRUZ, 2010).

---

<sup>59</sup> O salário mínimo no ano de 2015 correspondia a \$241.000.

De acordo com o Informe Estatístico Mensal do Pilar Solidário (CHILE, 2015c), de 1.º de julho de 2008 a dezembro de 2015 foram feitas 7.634 solicitações de subsídios a contratação (Gráfico 16).

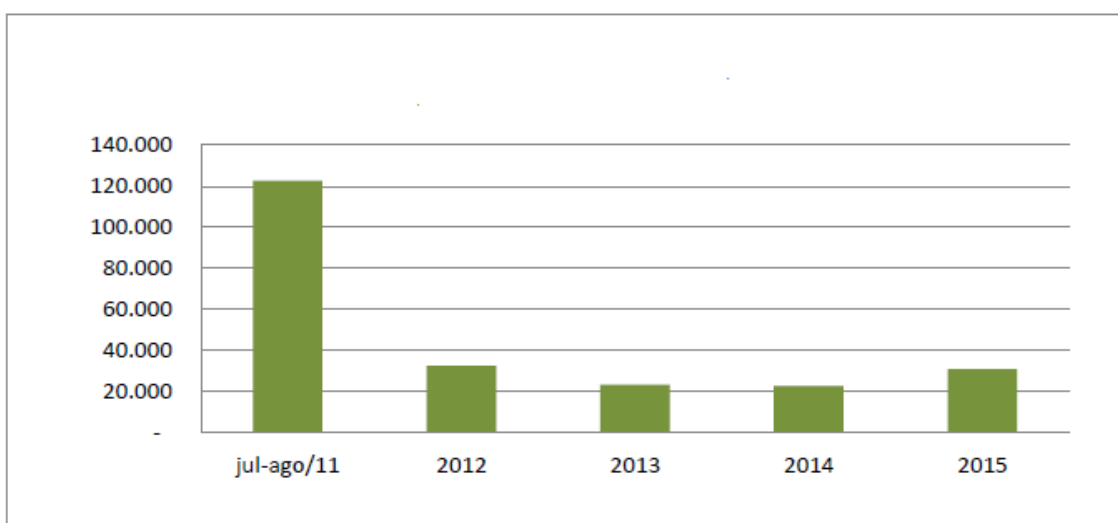
**Gráfico 16 – Evolução do subsídio a contratação**



Fonte: Chile (2015c).

O número de solicitações foi maior nos anos de 2009 e 2010, enquanto nos demais houve um decréscimo significativo. A mesma tendência se observa no subsídio a contribuição, já que ambos são interdependentes (Gráfico 17).

**Gráfico 17 – Evolução do subsídio a contribuição**



Fonte: Chile (2015a).

O percentual de jovens que se inscreveram para o recebimento do subsídio a contribuição foi muito maior no ano de implementação do que nos anos posteriores, quando houve uma acentuada diminuição. Uma possível explicação para a diminuição das contratações foi à instituição, em 2009, do subsídio ao emprego jovem<sup>60</sup> para os trabalhadores jovens independentes e assalariados. Esse subsídio era focalizado nos 40% mais pobres da faixa etária entre 18 e 24 anos, onde estavam os maiores problemas de pobreza e desemprego.

Como os subsídios não eram compatíveis, o empregador optava por aquele que lhe traria mais benefícios, como valor mais alto e período de vigência, trâmite menos burocrático de implementação. No caso do subsídio ao emprego jovem, não havia transitoriedade. Para Cruz (2010), o subsídio previdenciário requeria que o empregador estivesse em dia com o pagamento das contribuições previdenciárias de todos os trabalhadores. Essa obrigatoriedade não acontecia com o subsídio ao emprego jovem porque o pagamento das contribuições no prazo correto só era solicitado para o trabalhador causante do benefício.

Como existiam dois subsídios para os trabalhadores jovens, torna-se mais difícil avaliar o impacto do subsídio previdenciário criado pela reforma de 2008. O objetivo do subsídio previdenciário era aumentar as contratações para os trabalhadores jovens como também as contribuições desse grupo para o Sistema de Pensões.

Com relação às contribuições para o sistema previdenciário, houve um aumento significativo no período de 2011-2013, de 36,7% para 39,1%, na faixa etária de 15-19 anos. Porém esse resultado não se sustentou, visto que houve um decréscimo nas contribuições do ano de 2013 (39,1%) para o ano de 2015 (35,3%). Ademais, no ano de 2015, o percentual de contribuições foi menor do que o do ano de 2011 (Gráfico 18).

No caso das faixas etárias de 20 a 24 anos e 25 a 29 anos<sup>61</sup>, houve a mesma tendência, isto é, um aumento das contribuições entre 2011 e 2013 e, posteriormente,

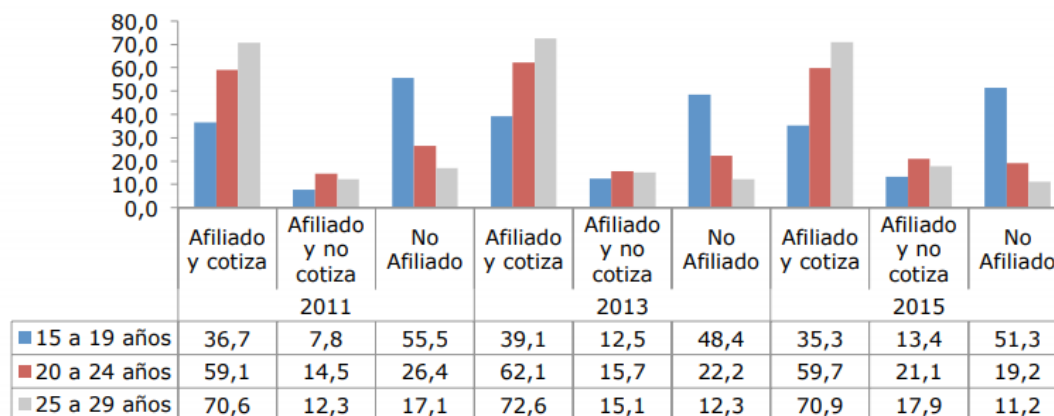
---

<sup>60</sup> Lei nº 20.338, de 2009.

<sup>61</sup> Para os trabalhadores acima de 30 anos, houve a mesma tendência no período.

uma diminuição do percentual no período de 2013-2015. Portanto, os ganhos não se sustentaram, e em 2015 houve uma piora com relação a 2011 (Gráfico 18).

**Gráfico 18 – Distribuição da população de 15 a 29 anos laboralmente ativa segundo situação de afiliação e contribuição ao sistema previdenciário por grupo de idade (2011-2015)**



Fonte: Chile (2015a).

No que tange às contratações, houve um aumento no período 2011-2015 para os jovens de 25 a 29 anos e para os jovens acima de 30 anos (contrato formal). Para os homens, os contratos aumentaram de 82,6%, em 2011, para 83,2%, em 2015. Para as mulheres, o aumento foi superior ao dos homens, 80,9%, em 2011, para 83,7%, em 2015. Embora o quintil de menor renda represente um número de contratações menor do que os demais quintis, chama a atenção a ampliação do percentual para esse quintil no período 2013-2015, 2,4% (CHILE, 2015a).

Podemos afirmar que, no período entre 2011 e 2013, o número de contratações bem como o percentual de contribuições ao Sistema de Pensões aumentaram. No entanto, no período seguinte, 2013-2015, houve uma ampliação das contratações, sobretudo no quintil de menor renda, mas uma diminuição nas contribuições. Ainda, a faixa etária de 15-19 atingiu patamares inferiores a 2011.

Uma possível explicação para a diminuição dos jovens contribuintes da previdência recai sobre as empresas, que não repassaram as contribuições dos jovens trabalhadores para as AFP, haja vista o aumento do número de filiações sem contribuição, no período 2011-2015 (Gráfico 18). No contrato formal de trabalho, a

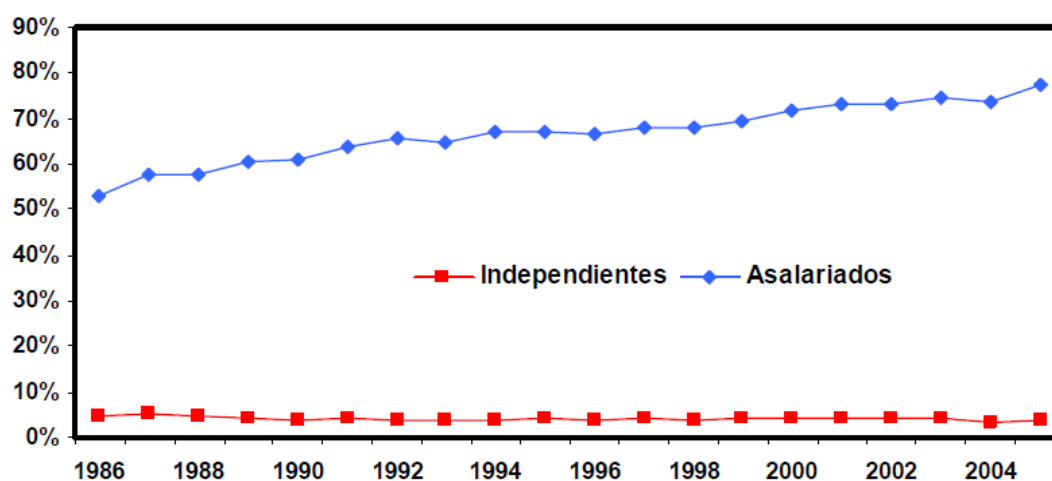
filiação era automática. Temos que considerar, também, que a taxa de trabalhadores jovens ocupados<sup>62</sup> cresceu nos anos 2011 (51,6%), 2013 (53,3%) e 2015 (54%).

### 3.5.5.2 Trabalhadores Independentes

O tema da cobertura dos trabalhadores independentes incluiu-se na agenda da reforma de 2008 em face da baixa adesão desse grupo ao pilar de capitalização. Desse modo, representava uma realidade social e econômica que desafiava o Sistema de Pensões. Os trabalhadores independentes, segundo a CAPRP (CHILE, 2006b, p. 39), compreendiam “[...] a una gran variedad de casos, desde profesionales liberales hasta trabajadores informales, pasando por diversos oficios en las áreas de servicios, comercio, agricultura, pesca y transporte, entre otros”.

De acordo com o Gráfico 19, podemos afirmar que o percentual de trabalhadores independentes cobertos pelo Sistema de Pensões se manteve baixo no período 1986-2004 e muito aquém da cobertura dos trabalhadores assalariados.

**Gráfico 19 – Cobertura dos assalariados e independentes ao sistema de AFP (1986-2004)**



Fonte: Chile (2006b).

<sup>62</sup> Tasa de ocupación: porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar de 15 años y más (CHILE, 2015a).

As diferenças de renda (Tabela 12) e condições de trabalho dos trabalhadores independentes em relação aos trabalhadores assalariados foram determinantes para a quase exclusão desse grupo do Sistema de Pensões.

**Tabela 12 – Renda média mensal dos ocupados segundo categoria ocupacional por sexo (2006-2007)**

	2006				2007				Var.% anual		
	Total	Mujer	Hombre	Brecha(**)	Total	Mujer	Hombre	Brecha(***)	Total	Mujer	Hombre
<b>TOTAL</b>	<b>277.140</b>	<b>233.734</b>	<b>302.820</b>	<b>-22,8%</b>	<b>285.811</b>	<b>236.988</b>	<b>315.847</b>	<b>-25,0%</b>	<b>3,1%</b>	<b>1,4%</b>	<b>4,3%</b>
Empleador	952.218	771.062	1.003.075	-23,1%	1.110.566	945.561	1.155.445	-18,2%	16,6%	22,6%	15,2%
Cuenta Propia	189.550	166.454	201.134	-17,2%	184.419	154.028	200.661	-23,2%	-2,7%	-7,5%	-0,2%
Total Asalariados (**)	298.002	275.638	309.756	-11,0%	300.851	276.082	314.453	-12,2%	1,0%	0,2%	1,5%
Sector Privado	281.458	251.777	294.879	-14,6%	282.071	254.709	295.106	-13,7%	0,2%	1,2%	0,1%
Sector Público	393.193	355.527	436.556	-18,6%	411.515	351.046	483.109	-27,3%	4,7%	-1,3%	10,7%
Personal de Servicio Doméstico (***)	122.936	121.521	165.796	-26,7%	125.881	125.455	142.342	-11,9%	2,4%	3,2%	-14,1%

Fonte: Chile (2007).

Nesse sentido, a situação socioeconômica dos trabalhadores independentes colocou-se como um desafio para a reforma de 2008. A CAPRP reconheceu o problema, ao afirmar que o grau de proteção do trabalhador na velhice estava fortemente associado à densidade das contribuições, que era uma consequência do tipo de emprego que o trabalhador desempenhava.

A perspectiva que a CAPRP assumiu para enfrentar a baixa cobertura dos trabalhadores independentes foi a adaptação do desenho do Sistema de Pensões às diversas modalidades de empregos desempenhados pelos trabalhadores. Logo o Sistema de Pensões devia acomodar-se às variações de empregabilidade dadas pelo mercado.

Não podemos falar em adaptação da previdência às mudanças porque o modelo de capitalização foi a expressão máxima das mudanças no mundo do trabalho após a crise da década de 1970, no que concerne à proteção do trabalhador aos riscos sociais. Então, não caberia um ajuste da previdência chilena às mudanças porque, por princípio, ela já era compatível com a desregulamentação e a flexibilização do mercado de trabalho.

Portanto, caberia uma mudança que enfrentasse o modelo de desenvolvimento neoliberal chileno, cujos princípios orientaram as mudanças nas relações sociais de

produção. O crescimento dos empregos, com jornadas flexíveis e salários mais baixos, com menos acesso à proteção social, foi condição imposta pelo novo padrão de acumulação para a recuperação dos lucros após as crises.

Depois da implementação do modelo neoliberal, as crises tornaram-se cada vez mais recorrentes e os períodos de recuperação cada vez mais difíceis. O crescimento econômico vertiginoso dos primeiros anos da década de 1990, por exemplo, que ocorreu após a grave crise de 1982, não se repetiu nos anos 2000. E, assim, a cada crise, como em 1997 e 2008, as condições de vida da classe trabalhadora deterioraram porque a burguesia procurava formas de reverter a queda da taxa de lucro, tais como o rebaixamento dos salários, a elevação da exploração e o aumento do exército industrial de reserva (NETTO; BRAZ, 2006).

Nesse sentido, as crises, o desemprego e a exploração não foram colocados pelos governos como ponto de partida para o planejamento de políticas públicas. Por isso as mudanças eram tratadas de forma subsidiária às questões estruturais. Segundo o *Informe Laboral do Centro Latinoamericano de Políticas Económicas Y Sociales* (CLAPES), de 2016, havia uma dificuldade dos governos chilenos em reconhecer, por exemplo, que a desaceleração da economia causava impactos no mercado de trabalho. O mito de que o mercado de trabalho chileno era resistente à desaceleração fez com que, no planejamento das políticas públicas, a ênfase na recuperação da capacidade de crescimento e geração de emprego não fosse um ponto abordado.

Conforme observamos no Gráfico 20, a desaceleração da economia trouxe menos oportunidades de emprego. A redução da criação de emprego assalariado veio acompanhada do crescimento de ocupações com menores rendas, como o emprego por conta própria, realizado na rua, e o incremento do subemprego<sup>63</sup> (BRAVO, 2017). Ainda que esses dados fossem de um período posterior à reforma, o impacto da desaceleração da economia no mercado de trabalho era uma característica do modelo

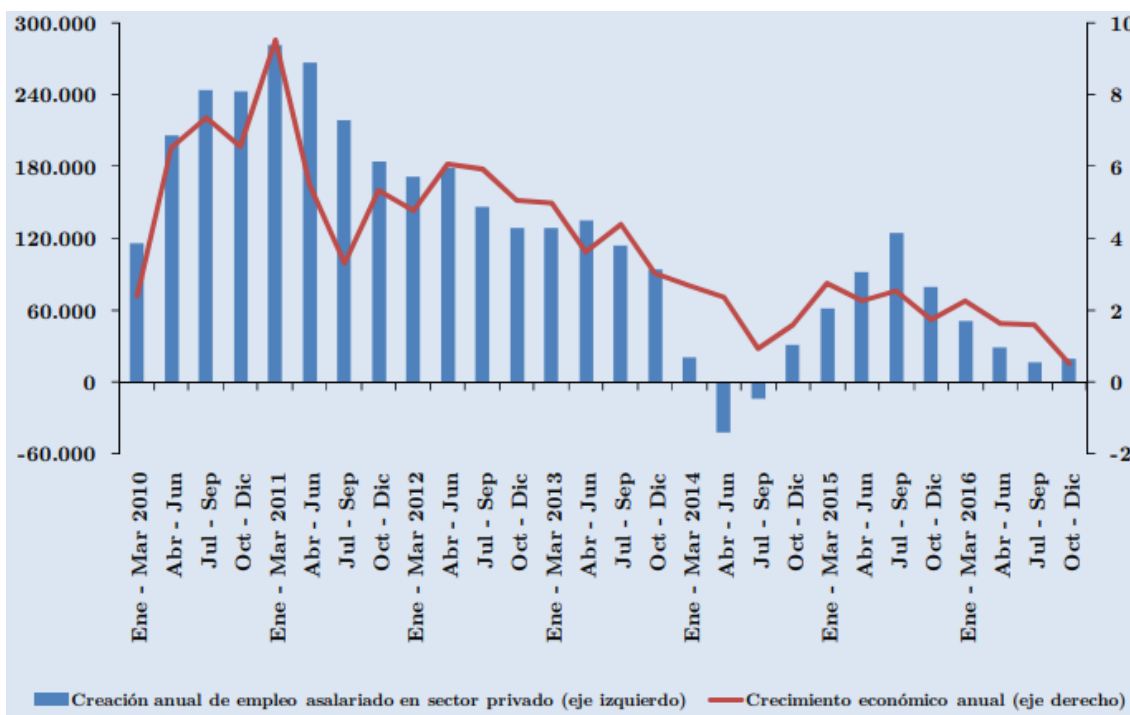
---

<sup>63</sup> El subempleo corresponde a todos aquellos empleos en donde la persona se encuentra trabajando por debajo de su plena capacidad, y por tanto, existe una subutilización parcial. Esto significa que a pesar de estar ocupados no están em pleno empleo y por tanto, debe considerarse como una forma de desempleo parcial o encubierto (BRAVO, 2017, p. 6).



de desenvolvimento chileno, portanto, as crises implicavam uma redução do emprego assalariado e uma dificuldade maior de criação de empregos de qualidade.

**Gráfico 20 – Criação de emprego assalariado no setor privado e crescimento econômico**



Fonte: Bravo (2017).

Nos sistemas contributivos, em que a aposentadoria é baseada exclusivamente na capacidade de poupança individual, há uma tendência de reprodução das iniquidades que o próprio sistema se propõe enfrentar, ou seja, as incertezas e as restrições do mercado de trabalho colocam-se também na relação do trabalhador com o Sistema de Pensões. Assim, quanto mais precarizada for a relação de trabalho ou quanto mais longe o trabalhador estiver do emprego de qualidade, mais dificuldades ele terá de se incorporar ao Sistema de Pensões (UTHOFF; VERA; RUEDI, 2006).

Na reforma de 2008, a principal mudança para os trabalhadores independentes foi a implementação da obrigatoriedade de contribuir. Para tanto, foi criado um cronograma que entrou em vigor no dia 1.º de janeiro de 2012 (Quadro 10). Nessa data, a contribuição era sobre 40% da renda tributável<sup>64</sup> anual, com a possibilidade de o trabalhador renunciar expressamente à contribuição. Em 2013, manteve-se a

<sup>64</sup> Renda tributável.

possibilidade de renúncia, e a contribuição aumentou para 70% da renda tributável. A partir de 2014, a contribuição atingiu 100%. Mas, como a grande maioria dos trabalhadores renunciou reiteradamente à obrigação de contribuir, a obrigatoriedade foi postergada para 2018 (CHILE, 2016).

**Quadro 10 – Cronograma de incorporação dos trabalhadores independentes ao pilar de capitalização**

Periodo	% sobre la renta imponible anual respecto de la cual se calcularán las cotizaciones	Obligatoriedad
2012	40%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario
2013	70%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario
2014	100%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario
2015 - 2017 *	100%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario
2018	100%	Obligado a cotizar sin excepciones

Fonte: Chile (2016).

A contribuição obrigatória é uma estratégia criada para os trabalhadores por conta própria que exercem uma atividade cuja renda é tributada pelo art. 42 da Lei sobre imposto de renda. De acordo com o Decreto-Lei nº 824, os trabalhadores independentes obrigados a contribuir são os profissionais liberais, auxiliares da administração de justiça, profissionais que exercem atividades que exigem o conhecimento de uma ciência, arte, ofício ou técnica, microempresários, entre outros, ou seja, são trabalhadores independentes que pagam imposto de renda<sup>65</sup>, cujos dados são passíveis de fiscalização pelo Poder Público. Para os trabalhadores independentes, cujos rendimentos não sejam tributáveis, a contribuição pode ser realizada por meio do pilar voluntário (CHILE, 2015b).

De acordo com a Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (CHILE, 2015b), no ano de 2013, 67% dos trabalhadores independentes renunciaram à contribuição. Em 2014, esse percentual aumentou para 73%. Uma possível explicação para tal

<sup>65</sup> No ano de 2018, as pessoas que tinham uma renda mensal de até \$ 635.391,00 estavam isentas de imposto de renda no Chile.

renúncia foi a baixa confiança no Sistema de Pensões, dados os riscos dos investimentos e o baixo retorno no valor das pensões. Além disso, a decisão de poupar para o futuro era atravessada pela insuficiência da renda e o comprometimento com as necessidades básicas da família.

No ano de 2018, a contribuição tornou-se obrigatória, sem exceção, para todos os trabalhadores independentes com renda de trabalho mensal superior a \$635.391 pesos. Considerando-se que 78% dos trabalhadores por conta própria tinham uma renda de até dois salários mínimos, o que correspondia a \$576.000 pesos, apenas 22% desse grupo foi inserido no pilar contributivo (CHILE, 2018a).

Segundo a Encuesta Suplementaria de Renda (CHILE, 2018a), a parcela dos trabalhadores independentes com uma renda de \$194.005 aumentou em 1,7% de 2014 para 2015, totalizando 49,4% dos trabalhadores por conta própria. Assim, aproximadamente 50% desses trabalhadores tinham renda abaixo de um salário mínimo, o que os deixava em uma situação de vulnerabilidade social e, portanto, com menores condições de contribuir para o pilar de capitalização.

Assim, a inclusão dos trabalhadores por conta própria no Sistema de Pensões não ocorreu conforme anunciado pela reforma, pois apenas 22% foram de fato incluídos no pilar de capitalização. A incorporação poderia ocorrer pelo SPS desde que os trabalhadores estivessem de acordo com as regras de acesso aos benefícios, ou contribuíssem para o pilar voluntário.

Podemos concluir que o Sistema de Pensões continua segmentado e estratificado, uma vez que cada pilar tem sua própria clientela e regras específicas. O segundo pilar de capitalização é pela exclusão daqueles que não podem contribuir para a sua clientela, produzindo, ao mesmo tempo, um exército de dependentes do primeiro pilar. Este, por sua vez, tem também suas próprias regras de exclusão.

Então, as possibilidades de acesso dos trabalhadores ao Sistema de Pensões tornam-se muito mais difíceis, e aquelas que se abrem, embora sejam importantes, não são suficientes nem sustentáveis em médio e longo prazo porque, cada vez mais, o acirramento das contradições do capitalismo produz potenciais beneficiários para o

primeiro pilar. A tendência é que haja uma expansão da necessidade de benefícios do pilar assistencial pelo aumento da demanda e, ao mesmo tempo, uma contração da oferta, tornando-o cada vez mais focalizado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar como a reforma de 2008 respondeu às demandas sociais da sociedade chilena, tais como a baixa cobertura do Sistema de Pensões, sobretudo para a população de baixa renda, a baixa cobertura previdenciária dos trabalhadores independentes e dos trabalhadores jovens e a desigualdade de gênero, bem como se as respostas apresentadas se diferenciaram do modelo previdenciário instituído no país no ano de 1981.

Em primeiro lugar, constatamos que a reforma de 2008 refletiu o padrão de proteção social estabelecido no período ditatorial e aperfeiçoado pelos governos da Concertación. Esse modelo teve como diretrizes a restrição fiscal para o primeiro pilar do Sistema de Pensões, a focalização dos programas, benefícios e ações do primeiro pilar nos estratos de menor renda e a participação do mercado na oferta de serviços do pilar de capitalização.

O Sistema de Pensões chileno marcou o fim do período da proteção social formada a partir de um amplo conjunto de direitos e a instituição do modelo privatista, que trouxe a primazia do mercado na oferta de serviços e a participação do Estado de forma subsidiária. O modelo privatista faz parte das mudanças mais gerais do capitalismo contemporâneo, tais como a desestruturação dos direitos sociais e trabalhistas e a liberalização econômica. A adesão a essas mudanças dependeu de como sociedade chilena as absorveu e reproduziu.

As mudanças foram tão profundas no período ditatorial que é possível dizer que a sociedade incorporou novos valores e princípios. Consequentemente, modificou-se também a relação da classe política e da sociedade civil organizada com os direitos sociais. A reforma de 2008 refletiu de tal forma essas mudanças a ponto de não existir um movimento mais estruturado advindo da população, da sociedade civil organizada e dos partidos de esquerda em torno de um projeto para o Sistema de Pensões.

A arquitetura do Sistema de Pensões, isto é, a estrutura dos benefícios, a cobertura, os programas, foi um projeto do governo de Michelle Bachelet e de seus aliados políticos. Assim, não havia um projeto da sociedade, dos trabalhadores, que pudesse

questionar a proposta do Governo. As propostas apresentadas pela sociedade civil organizada à CAPRP continham ideias muito diversas sobre a reforma e demonstravam uma desarticulação entre si.

Portanto, nem a esquerda, nem a sociedade civil organizada, muito menos a população estavam dispostas e/ou preparadas para questionar o modelo privatista, por vários motivos: primeiro, porque a esquerda política, representada pela Concertación, fez um acordo com a direita e com os empresários em prol da “governabilidade” desde o período da redemocratização; segundo, porque a sociedade civil organizada estava dividida no sentido de não ter clareza sobre a mudança de que o país necessitava; terceiro, porque a ideia da população sobre direitos e proteção social fora forjada pela ditadura. Logo, quanto mais uma sociedade se torna dependente do mercado para acessar serviços básicos, como saúde, educação e previdência, mais difícil é a sua capacidade de mobilização (ESPING-ANDERSEN, 1991). Cria-se assim uma divisão entre quem pode pagar pelos serviços e quem necessita primordialmente de atendimento pelo Poder Público.

Assim, a reforma de 2008 caracterizou-se como uma mudança para quem estava fora do Sistema de Pensões. A única modificação permitida, dadas as condições políticas (desmobilização da sociedade, pacto entre a Concertación e as elites) e econômicas (restrições orçamentárias), era incluir quem estava fora e não modificar o Sistema de Pensões. Posto isso, podemos afirmar que a reforma de 2008 não pode ser compreendida como uma estratégia de resistência ao neoliberalismo.

Desse modo, a reforma foi um projeto ou mesmo uma resposta da presidenta Michelle Bachelet, de sua equipe e da coalizão Concertación para mitigar os problemas sociais, dentro dos critérios do neoliberalismo. Como já explicitamos sobre o tratamento do neoliberalismo, a questão social era puramente residual, o que permitia atender somente a população de baixa renda e, ainda, de forma ineficiente.

No que concerne ao gasto social com o primeiro pilar, constatamos que houve um aumento de 0,28% do PIB; a média de gasto social em relação à do gasto total com o Pasis e a PMG, no período 1981-2004, que era de 0,42%, passou depois da reforma para 0,7%, exceto no ano de 2009 (0,9%). Constatamos também, que, entre os anos

de 2008 e 2015, foram incorporados 3.077.370 novos beneficiários de APS, enquanto apenas 427.975 da PBS, e o número de novos beneficiários/ano da PBSV foi menor do que o do Pasis. Esses dados permitem-nos concluir que o SPS atendia a um número maior de beneficiários, porém o aporte às pensões de baixo valor (APS) constituiu-se o principal programa do primeiro pilar.

Desse modo, a reforma de 2008 reforçou o caráter contributivo do Sistema de Pensões até mesmo no primeiro pilar. Uma das razões, colocada pela CAPRP, consistiu em privilegiar os indivíduos que fizessem contribuições, como foi o caso dos beneficiários do APS, para não desestimular as que fossem feitas para o Sistema de Pensões. Por outro lado, compreendemos que a demanda por pensões não contributivas cresceu no país e que o Pasis já não atendia a todas as solicitações, causando então estranheza a restrição dos benefícios das pensões assistenciais.

Uma possível explicação para isso foi a restrição financeira porque o valor do benefício do APS consistia em aproximadamente \$ 50.000, enquanto o da PBSV era de \$ 89.764, ambos em 2015. Então, pela lógica da eficiência e da eficácia, que é a lógica de funcionamento dos programas focalizados, o Poder Público poderia atender mais pessoas com a mesma quantidade de recursos, caso optasse pela modalidade de APS.

No que tange ao valor dos benefícios, podemos dizer que, embora o Governo dissesse que os benefícios representavam um complemento da renda, para muitos era quase a totalidade de suas rendas, sobretudo para os idosos do sexo feminino do decil I. Embora se reconhecesse a importância dos benefícios para os lares mais pobres, o seu valor era inferior ao da linha da pobreza e inferior, também, ao gasto com os bens de consumo, considerando-se os gastos de um idoso pertencente ao decil I.

Por um lado, a ideia do Governo era manter os benefícios em um nível baixo para que os trabalhadores não fossem desincentivados a realizar as contribuições para o pilar de capitalização. No entanto, essa lógica reduzia as necessidades dos idosos a um patamar mínimo, bem próximo à desproteção social. Por outro lado, por mais que essa orientação fosse de origem liberal, ela diferia da do radicalismo liberal, segundo a qual

o Estado deveria prover os mínimos sociais, sem, contudo, transformar os beneficiários em titulares de direito (PEREIRA, 2007).

Nesse ponto, a reforma de 2008 contrariou as visões liberais mais conservadoras, uma vez que os benefícios do primeiro pilar estavam no patamar de direitos sociais de caráter permanente, isto é, não dependiam das políticas e ações dos governos para serem efetivadas; elas estavam “estruturadas no aparelho do Estado”. Ademais, o orçamento do SPS não dependia da disponibilidade de recursos para ser executado, como ocorria anteriormente com o Pasis (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 125).

Com relação aos fundamentos da reforma de 2008, não podemos concordar com a afirmação da CAPRP de que os princípios de universalidade e solidariedade foram considerados critérios estruturantes das mudanças; primeiro, porque a universalidade tem como meta a redução das desigualdades sociais<sup>66</sup>; segundo, porque não se admite, sob esse dispositivo, a utilização de estratégias de focalização com o objetivo de restringir o universo de atendidos, o que é diferente de eleger prioridades de atendimento (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2004).

Com a relação ao princípio da solidariedade, a CAPRP afirmou que era possível, uma vez que os benefícios do SPS seriam financiados por toda a sociedade, por meio dos impostos. No entanto, os impostos no Chile são regressivos porque a maior parte da arrecadação advém do IVA, que é um imposto indireto. Portanto são os trabalhadores de rendas mais baixas que destinam uma parcela maior de sua renda para pagamento dos impostos. Diferentemente da experiência chilena, a solidariedade existe quando os riscos são compartilhados entre todos, porém os trabalhadores expostos a menores riscos, com uma capacidade contributiva maior, contribuem com um valor maior do que aqueles que são expostos a altos riscos e têm baixa capacidade de poupança (UTHOFF, 2017a).

Concluimos afirmando que a reforma de 2008 manteve os princípios basilares do Sistema de Pensões, entre eles o princípio da equivalência, segundo o qual cada um recebe de aposentadoria o valor com que de fato contribuiu, e o princípio da

---

<sup>66</sup> No período 1990-2015, o Chile conseguiu reduzir o percentual da população na pobreza e na extrema pobreza, porém as desigualdades sociais persistiram (CHILE, 2015a).



subsidiariedade do Estado, pelo qual o Estado será acionado, somente para os indivíduos de menores recursos, que não dispõem de capacidade para prover as prestações mínimas requeridas para a sobrevivência (VERGARA, 1994).

Portanto, o primeiro pilar do Sistema de Pensões é limitado aos idosos mais pobres, por isso não conseguiu pôr fim aos impactos excludentes dos benefícios focalizados de renda que existiam anteriormente, como o Pasis.

## 5 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antonio. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ACUÑA, Rodrigo; IGLESIAS, Augusto. La reforma a las pensiones. In: LARRAÍN, Felipe; VERGARA, Rodrigo. **La transformación económica de Chile**. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000. p. 429-490.

ANTÍA, Florencia; PROVASI LANZARA, Arnaldo. La multipilarización de los sistemas previsionales en el escenario pos reforma Chile, Uruguay y Brasil. **Revista Internacional de Seguridad Social**, [S. l.], v. 64, n. 1, p. 63-82, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2008.

APIOLAZA, Pablo Rubio. **Régimen autoritario y derecha civil: el caso de Chile, 1973-1983**. Alcalá de Henares - Madri: Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2011. (Documentos de Trabajo Ielat nº 29).

ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo: 1924-1984**. Santiago: Cieplan, 1985.

ARELLANO, José Pablo. **Veinte años de políticas sociales - Chile 1990-2009: equidad con crecimiento sostenible**. Santiago: Cieplan, 2012.

ARENAS DE MESA, Alberto. **Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia**. Santiago de Chile: OIT, 2010.

ARENAS DE MESA, Alberto; CORNEJO GANA, Pamela. **Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género**. Santiago de Chile: Cepal, 2001. (Serie Población y Desarrollo nº 18).

BACHELET, Michelle. **Estoy contigo: programa de gobierno 2006-2010**. Santiago, 2005. Disponible em:  
<[https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005\\_programa-MB.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento**. Washington, 1994. Disponible em:  
<<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

BERSTEIN, Solange; LARRAÍN, Guillermo; PINO, Francisco. **Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 20 años plazo**. Santiago: Superintendencia de AFP, 2005. (Working Papers 12).

BERTRANOU, Fabio. Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile. In: BERTRANOU, Fabio (Ed.). **Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile**. Santiago: OIT, 2001. cap. 1, p. 15-27.

BERTRANOU, Fabio; SOLORIO, Carmen; GINNEKEN, Wouter van. (Ed.). **Pensiones no contributivas e asistenciales**: Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay. Santiago: OIT, 2002.

BERTRANOU, Fabio; CORNEJA GANA, Pamela; VÁSQUEZ, Javiera. **Pensiones no contributivas**: su relevancia en la reforma previsional. Santiago: OIT, 2006. (Notas nº 3).

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Brasil). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília-DF: ABEPSS, 2009. p. 1-18.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil**. 2004. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-081.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BRAVO, Juan M. **Balance laboral 2016**: el año del trabajo por cuenta propia y el subempleo. Santiago de Chile: Clapes UC, 2017. [Informe laboral].

CAMPERO, Guillermo. **La economía política de las relaciones laborales 1990-2006**. Santiago: Cieplan, 2007. (Serie Estudios Socio/Económicos nº 37).

CANTALLOPTS, Jorge; JORRATT, Michael; SCHERMAN, Danae. **Equidad tributaria en Chile**: un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma. Santiago de Chile: [s.n.], 2007.

CAPUTO, Orlando. **La crisis actual de la economía chilena en los marcos de la globalización de la economía mundial**. 2000. Disponível em: <[www.redem.buap.mx/orlando.htm](http://www.redem.buap.mx/orlando.htm)>. Acesso em: 13 out. 2018.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. A falsa via chilena: lógica, contradições e limites do modelo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 34-61, 2004.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Crise econômica atual e seus impactos para a organização da classe trabalhadora. **Aurora**, Marília, ano 4, n. 6, p. 1-10, ago. 2010.

CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício. Capital fictício e lucros fictícios. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 24, p. 41-65, jun. 2009.

CASTIGLIONI, Rosana. Pensões e soldados: o papel do poder, dos atores políticos com poder de veto e das ideologias sob o regime militar no Chile e no Uruguai. In: COELHO, Vera Schattan (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. p. 131-154.

CECCHINI, Simone et al. Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. In: CECCHINI, Simone et al. (Ed.). **Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago de Chile: Cepal, 2015.

CHILE. Unidade Popular. **Programa básico de gobierno de la unidad popular: candidatura presidencial de Salvador Allende**. Santiago, 1969. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-7738.html>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

CHILE. **Decreto ley nº 824, de 27 de diciembre de 1974**. Aprueba texto que indica de la ley sobre impuesto a la renta. Santiago, 1974. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6368&idParte=&idVersion=2018-02-08>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

CHILE. **Decreto ley nº 869, de 15 de enero de 1975**. Establece regimen de pensiones asistenciales para invalidos y ancianos carentes de recursos. Santiago, 1975. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6386>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

CHILE. Constitución (1980). Constitución Política de la República de Chile. **Diario Oficial [de la] República de Chile**, Santiago, 24 octubre 1980. Disponível em: <[https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2018.

CHILE. **Decreto ley nº 3.500, de 4 de noviembre de 1980**. Establece nuevo sistema de pensiones. Santiago, 1980. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7147>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

CHILE. Ministerio de Planificación y Política Económica. **Evolución de las políticas sociales en Chile: 1920-1991**. Santiago, 1991. Disponível em: <<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/evol.pol.soc.1920-91.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

CHILE. **Decreto nº 336, de 17 de marzo de 2006**. Crea Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Santiago, 2006a. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=250822&idParte=&idVersion=2006-06-24>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

CHILE. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. **El derecho a una vida digna en la vejez: hacia un contrato social con la previsión en Chile**. Santiago: Presidencia de la República de Chile, 2006b. 2 v.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social. **Archivo histórico de encuesta casen: publicações**. Santiago, 2006c. Disponível em:

<[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen\\_obj.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php)>. Acceso em: 25 ago. 2018.

CHILE. **Decreto ley nº 20.255, de 11 de marzo de 2008**. Establece reforma previsional. Santiago, 2008a. Disponible em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269892&idParte=&idVersion=2017-04-28>>. Acceso em: 23 set. 2018.

CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. **Historia de la ley nº 20.255, de 11 de marzo de 2008**. Establece Reforma Previsional. Santiago, 2008b. Disponible em: <<https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/5423/>>. Acceso em: 23 set. 2018.

CHILE. Consejo Consultivo Previsional. **Cambio en reglamento por adelanto de transición de reforma previsional**. Santiago, 2009.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social. **Resutados encuesta casen 2013**. Santiago, 2013. Disponible: <[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen\\_2013.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2013.php)>. Acceso em: 25 ago. 2018.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social. **Resutados encuesta casen 2015**. Santiago, 2015a. Disponible em: <[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen\\_2015.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php)>. Acceso em: 25 ago. 2018.

CHILE. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. **Informe final**. Santiago, 2015b.

CHILE. Subsecretaria de Previsión Social. Dirección de Estudios Previsionales. **Informe estadístico mensual del pilar solidario**. Santiago, 2015c.

CHILE. Subsecretaria de Previsión Social. Dirección de Estudios Previsionales. **Informe estadístico semestral de la seguridad social**. Santiago, 2015d.

CHILE. Subsecretaria de Previsión Social. **Sistema de pensiones solidarias a 7 años de su implementación**. Santiago, 2015e. (Nota Técnica nº 3).

CHILE. Superintendencia de Pensiones. **Seguimiento de la reforma previsional: julio-diciembre de 2015**. Santiago, 2016.

CHILE. Ministerio de Hacienda. **Ley nº 20.128**. [Última versión, de 7 de diciembre de 2017]. Sobre responsabilidad fiscal. Santiago, 2017. Disponible em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=253645&idParte=&idVersion=2017-12-07>>. Acceso em: 14 out. 2018.

CHILE. Instituto Nacional de Estadísticas. **Encuesta suplementaria de ingresos 2017**. Santiago, 2018a.

CHILE. Instituto Nacional de Estadísticas. Departamento de Presupuestos Familiares. **VIII encuesta de presupuestos familiares (EPF)**. Santiago, 2018b.

COELHO, Jaime Cesar. **Economia, poder e influência externa: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Equidad y transformación productiva: un enfoque interado**. Santiago de Chile, 1992.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Informe de la reunión de expertos sobre el impacto de género del sistema de pensiones de Chile**. Santiago de Chile, 2002.

CORNEJO GANA, Pamela A. Las pensiones no contributivas en Chile: pensiones asistenciales (PASIS). In: BERTRANOU, Fabio; SOLORIO, Carmen; GINNEKEN, van Wouter. (Ed.). **Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay**. Santiago: OIT, 2002. p. 125-172.

CORREA SUTIL, Sofía. ¿Qué nos enseña la historia del siglo XX acerca de las derechas actuales? **Política**, Santiago, n. 45, primavera, p. 147-163, 2005.

CORTÉS, Claudio Lara; FLORES, Consuelo Silva. El sistema de pensiones de Chile en la encrucijada: reformando la gran reforma de 2008. **Textos & Contextos**, Porto Alegre: Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, v. 13, n. 1, p. 113-127, jan./jun. 2014.

CORVALÁN, Luis. **El gobierno de Salvador Allende**. Santiago: LOM, 2003.

CRUZ, Antonia Asenjo. **Subsidio ao empleo joven en Chile: hacia una evaluación de impacto**. 2010. 127 f. Seminario de Título (Tesis Pregrado Ingeniero Comercial, Mención Economía) – Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Santiago, 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOXRUD, Jan. **La política económica de Salvador Allende y la unidad popular**. 2016. Disponível em: <<http://www.libertyk.com/blog-articulos/2016/4/16/la-politica-economica-de-salvador-allende-y-la-unidad-popular>>. Acesso em: 22 out. 2018.

DRAKE, Paul. **Socialismo y populismo Chile: 1936-1973**. Valparaíso: Ed. Universidad Católica de Valparaíso, 1992.

ECHAVARRÍA, José Medina. **Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de America Latina**. Santiago: Cepal, 1963.

EL LADRILLO: bases de la política económica del gobierno militar chileno. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1992. (Prólogo Sergio de Castro).

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 out. 2018.

FAIRFIELD, Tasha. La economía política de la reforma tributaria progresiva em Chile. **Revista de Economía Institucional**, v. 17, n. 32, p. 129-156, primer semestre 2015.

FAZIO, Hugo. **El programa abandonado**: balance económico y social del gobierno de Aylwin. Santiago: LOM, 1996.

FILGUEIRA, Fernando. **Hacia un modelo de protección social universal en América Latina**. Santiago de Chile: Cepal, 2014. (Serie Políticas Sociales nº 188).

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GARRETÓN, Cristián Parker. **Chile**: la sociedad civil en movimiento frente al modelo neoliberal. 2017. Disponível em: <<https://www.cetri.be/Chile-la-sociedad-civil-en?lang=fr>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

GARRETÓN, Manuel Antonio. **Neoliberalismo corregido y progresismo limitado**: los gobiernos de la Concertación em Chile, 1990-2010. Santiago de Chile: Clacso, 2012.

GARRETÓN, Manuel Antonio; CRUZ, María Angélica; AGUIRRE, Félix. La experiencia de los consejos asesores presidenciales em Chile y la construcción de los problemas públicos. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 74, n. 2, p. 303-340, jun. 2012.

GESDORF, Hermann von. El sistema previsional chileno durante los diez últimos años. **Estudios de Economía**, n. 22, p. 87-116, primer semestre 1984.

GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos. Estado, dominación, hegemonia y crisis política em la sociedad neoliberal - Chile 1973-2012. In: THWAITES REY, Mabel (Ed.). **El Estado em América Latina**: continuidades y rupturas. Santiago de Chile: Clacso, 2012.

GONZÁLEZ JARA, Amparo del Carmen. **La desigualdad previsional de gênero em Chile**. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Seguridade Social) – Faculdade de Direito, Universidade do Chile, Santiago, 2017.

GRANENANN, Sara. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. **Revista da Faculdade de Serviço Social**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 57-68, 2007.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 243-260.

GRIPP, Camila Cordeiro Andrade. **Privatização previdenciária: uma avaliação crítica do modelo chileno**. 2009. 129 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2009.

HARNECKER, Marta. Reflexiones sobre el gobierno de Allende: estudiar el pasado para construir el futuro. **Historical Materialism: Research in Critical Marxist Theory**, Londres, v. 11, n. 3, p. 1-11, 2003.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 3, p. 9, jan./jun. 2001.

IANNI, Octavio. **A formação do estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social na sociedade de risco: a garantia da renda mínima**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/fabiozambitteAprevidenciasocialn asociedadederisco.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

IGLESIAS VAZQUEZ, Mónica. Lo social y lo político en Chile: itinerario de un desencuentro teórico y práctico. **Izquierdas**, Santiago, n. 22, p. 227-250, enero 2015.

KAY, Stephen J. Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul. In: COELHO, Vera Schattan (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. p. 100-130.

KLEIN & SAKS. **El sistema de previsión chileno: informe de la Misión Klein & Saks**. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 1958.

LARRAÍN VILLANUEVA, Florencia. El sistema privado de pensiones em Chile y sus resguardos constitucionales. **Revista Chilena de Derecho**, v. 39, n. 2, p. 541-551, 2012.

LARRAÑAGA, Osvaldo. **Focalización de programas en Chile: el Sistema CAS** Junio 2005. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social

LARRAÑAGA, Osvaldo. **La desigualdad a lo largo de la história de Chile**. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016. (Documentos de Trabalho 2016/09).



LARRAÑAGA, Osvaldo; HUEPE, Mariana; RODRÍGUEZ, María Eugenia. **Pensiones solidarias**: análisis de una reforma exitosa. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014. (Documento de Trabajo 2014).

LATORRE, Juan Ignacio. Fondos de pensiones y criterios éticos de inversión. **Revista Gestión y Tendencias** (Gesten), v. 2, n. 1, p. 12-15, 2017.

LAURELL, Asa Cristina. La política social en el proyecto neoliberal: necesidades económicas y realidades socio-políticas. **Cuadernos Médico Sociales**, n. 60, p. 1-11, jun. 1992.

LEITE, Sergio Antonio Astudillo. Crise estrutural do capital e neoliberalismo no Chile: retomada da acumulação do capital via espoliação. **Revista Libertas** [On-line], Juiz de Fora-RJ, v. 15, n. 1, jan./jul. 2015.

MAGIONI, Mirella Januário. **A influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social na América Latina**. 2013. 172 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

MALDONADO VALERA, Carlos F.; PALMA ROCO, Andrea F. **La construcción de pactos y consensos en materia de política social**: el caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008. Santiago de Chile: Cepal, 2013. (Serie Políticas Sociales nº 183).

MALDONADO VALERA, Carlos F. La construcción de pactos sociales para la protección social. In: CECCHINI, Simone et al. (Ed.). **Instrumentos de protección social**: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile: Cepal, 2015. p. 367-405.

MARCEL, Mario. Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 em Chile. **Coleccion de Estudios Cieplan**, n. 45, p. 33-83, jun. 1997.

MARCEL, Mario. **Nuevas modalidades participativas em la formulación de políticas públicas em Chile**: la experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. [S.l.]: Banco Mundial, 2016. (Serie Informes Técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay nº 6).

MARQUES, Rosa Maria. Mudanças no mundo do trabalho e proteção social. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 4, p. 46-53, 1995.

MARTIN, María Pía; ALFARO, Jaime. Políticas de bienestar en contextos neoliberales: tensiones del modelo chileno. **Caderno CRH**, Salvador, v. 30, n. 79, p. 137-155, jan./abr. 2017.

MARTINS, José Renato Vieira. **Chile**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do partido comunista. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 7-46, dez. 1998. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

MÉDICI, André Cezar; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 85, p. 57-114, maio/ago. 1995.

MELLER, Patricio. **Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90)**. Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada, 2000. (Documentos de Trabajo nº 69).

MESA-LAGO, Carmelo. El desarrollo de la seguridad social en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 28, p. 131-146, 1986.

MESA-LAGO, Carmelo. Reformas estructurales y re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: el caso de Chile. **Política y Sociedad**, v. 52, n. 3, p. 719-739, 2013.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Sonia. La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. In: MARCO, Flavia (Coord.). **Los sistemas de pensiones en America Latina: un análisis de género**. Naciones Unidas: Cepal, 2004. p. 11-30.

MONTEIRO, Waleska de Fátima. A metodologia neoclássica da teoria do capital humano: uma análise sobre Theodore Schultz e Gary Becker. **REOESTE – Revista de Economia do Centro-Oeste**, Goiânia, v. 2, n. 1, p. 40-56, 2016.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Brasil). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília-DF: ABEPSS, 2009. p. 667-700.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

ORDENES CARVAJAL, Claudia; MARTINEZ AGUILAR, Sandra. **El nuevo pilar solidario en el sistema de pensiones: implicancias sobre la pobreza y la distribución del ingreso en Chile**. Santiago, 2007. Disponível em: <[http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/ordenes\\_c/sources/ordenes\\_c.pdf](http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/ordenes_c/sources/ordenes_c.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Fortaleciendo el gobierno corporativo latinoamericano: el papel de los inversionistas institucionales**. 2011. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/49082629.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2007.

PIÑERA, José. **El cascabel al gato**: la batalla por la reforma previsional. Santiago: Zig-Zag, 1991.

QUIROGA, Yesko; ENSIGNIA, Jaime (Ed.). **Rompiendo mitos**: la reforma del sistema de pensiones en Chile. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, 2007.

RACZYNSKI, Dagmar. La estrategia para combatir la pobreza en Chile: programas, instituciones y recursos. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Estrategias para combatir la pobreza en la América Latina**: programas, instituciones y recursos. Santiago: Cieplan/BID, 1995. p. 217-265.

RACZYNSKI, Dagmar. **Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile**. Disponível em: <<http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0005.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

RACZYNSKI, Dagmar; VIAL, Joaquín; PIZARRO, Crisóstomo. **Políticas económicas y sociales en el Chile democrático**. Santiago: Cieplan, 1995.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RETAMAL VILLEGAS, Jorge. **El fraude del siglo**: el nuevo sistema previsional chileno. Santiago, 1997. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000004.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

REYES, Gonzalo et al. (Ed.). **Chile 2008**: una reforma previsional de segunda generación. Santiago: Superintendencia de Pensiones, 2009. (Serie Documentos de Trabajo nº 29).

RIESCO, Manuel. Allende: un chileno universal. In: LAWNER, Miguel; SOTO, Hernán; SCHATAN, Jacobo (Ed.). **Salvador Allende presencia en la ausencia**. Santiago: LOM/CENDA, 2008. p. 73-91.

RIVERA URRUTIA, Eugenio. El impacto de la crisis financiera global en el sistema chileno de capitalización individual: lecciones respecto de los desafíos regulatorios. In: PRADO, Antonio; SOJO, Ana. **Envejecimiento em América Latina**: sistemas de pensiones y protección social integral. Santiago de Chile: Cepal, 2010. p. 185-227. (Libros de la Cepal nº 110).

RIVERA URRUTIA, Eugenio. ¿Hacia dónde va la reforma previsional? **Revista Mensaje**, Santiago de Chile, v. 63, n. 630, p. 38-41, jul. 2014a.

RIVERA URRUTIA, Eugenio. La reforma previsional de 2008 en Chile: un análisis desde la política pública. In: HOPENHAYN, Martín et al. (Ed.). **Pactos sociales para una protección social más inclusiva**: experiencias, obstáculos y posibilidades en América. Naciones Unidas: Cepal, 2014b. p. 29-45.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; BORTOLOTO, Claudimara. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de

desenvolvimento da Cepal. **Interface**, Botucatu, v. 15, n. 38, p. 793-804, set. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832011000300014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832011000300014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

ROBLES, Claudia. **El sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad**. Santiago de Chile: Cepal, 2011.

RODRÍGUEZ CABELLO, Jorge. **Políticas sociales fiscalmente sustentables**. Santiago: Cieplan, 2010.

RODRIGUEZ CABELLO, Jorge; CHAMORRO MONTES, Jessica; CARVALLO VEJA, Alejandra. **Principales tendencias del gasto fiscal en el período 2001-2015**. Gobierno de Chile: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2016.

SAUVIAT, Catherine. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 109-132.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 1995. 446 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 1995.

SOJO, Ana. **El sistema contributivo de pensiones como *locus* de rivalidad y de um nuevo pacto social en Chile**. Santiago de Chile: Cepal, 2014. (Serie Políticas Sociales nº 211).

SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 196-219.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, n. 7, ago. 2003.

UTHOFF, Andras. **La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes**. Santiago: Cepal/Eclac, 2001. Disponível em:

<[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/1/S1100849\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/1/S1100849_es.pdf)>. Acceso em: 9 nov. 2018.

UTHOFF, Andras. **Reforma al sistema de pensiones chileno**. Santiago de Chile: Cepal, 2011. (Serie Financiamiento del Desarrollo nº 240).

UTHOFF, Andras. Solidaridad en el financiamiento de las pensiones en Chile. **Análisis**, Santiago de Chile, n. 2, 2017a. Disponível: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/13789.pdf>>. Acceso em: 17 nov. 2017.

UTHOFF, Andras. El debate sobre la reforma previsional necesaria en Chile. **El Cotidiano**, México-DF, n. 204, p. 77-85, jul./agosto, 2017b.

UTHOFF, Andras; VERA, Cecilia; RUEDI, Nora. **Relación de dependência del trabajo formal y brechas de protección social em América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, 2006. (Serie Financiamiento del Desarrollo nº 169).

VALENZUELA FEIJOO, José. Crítica del modelo neoliberal. **Investigación Económica**, México, v. 55, n. 211, p. 9-47, enero/marzo 1995.

VERGARA, Pilar. Rupturas e continuidades na política social chilena. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 32, p. 37-67, 1994. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000100004>>. Acceso em: 9 nov. 2018.

YÁÑEZ, Sonia. **La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley Nº 20.255 de reforma de pensiones)**. Santiago de Chile: Cepal, 2010.