

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 929**

**BENEFÍCIOS SOCIAIS E POBREZA:  
PROGRAMAS NÃO CONTRIBUTIVOS  
DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

**Helmut Schwarzer  
Ana Carolina Querino**

Brasília, dezembro de 2002



## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 929**

### **BENEFÍCIOS SOCIAIS E POBREZA: PROGRAMAS NÃO CONTRIBUTIVOS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA \***

**Helmut Schwarzer\*\***  
**Ana Carolina Querino\*\*\***

Brasília, dezembro de 2002

---

\* Relatório de pesquisa produzido no âmbito de um projeto sub-regional da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A versão em espanhol será publicada pela OIT. Os autores agradecem pelas contribuições dos colegas Radakian Lino e Roberto Nogueira (do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea), bem como a de Fabio Bertranou e Wouter van Ginneken (da OIT). No entanto, os autores são os únicos responsáveis pelo conteúdo e, principalmente, por qualquer opinião expressa neste texto.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\*\* Assistente de Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Guilherme Gomes Dias

**Secretário-Executivo** – Simão Cirineu Dias



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro –, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Roberto Borges Martins

**Chefe de Gabinete**

Luis Fernando de Lara Resende

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Eustáquio José Reis

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Gustavo Maia Gomes

**Diretor de Administração e Finanças**

Hubimaier Cantuária Santiago

**Diretor de Estudos Setoriais**

Luis Fernando Tironi

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Murilo Lôbo

**Diretor de Estudos Sociais**

Ricardo Paes de Barros

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do Projeto BRA/97/013

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E BENEFÍCIOS NÃO CONTRIBUTIVOS NO BRASIL:  
ORIGEM, BASES E ESTRUTURAS ATUAIS 8

3 A RENDA DE APOSENTADORIAS E PENSÕES E A POBREZA NO BRASIL 28

4 COMENTÁRIOS FINAIS E RECOMENDAÇÕES 40

APÊNDICE ESTATÍSTICO 50

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 55



## SINOPSE

Apesar de o mercado de trabalho ser crescentemente informal, o Brasil alcançou nas últimas décadas uma cobertura previdenciária excepcional entre os idosos. Essa extensão deve-se, em grande medida, a dois programas da seguridade social que não requerem contribuição monetária individual para oferecer acesso a um benefício. O primeiro é a Previdência Rural que, com aproximadamente 7 milhões de benefícios, compreende benefícios por idade, viuvez e invalidez, assim como benefícios por maternidade e acidentes de trabalho, todos com valor equivalente a um salário mínimo oficial. Nesse programa, o vínculo contributivo individual foi rompido, já que as pessoas que fazem parte do regime de economia familiar rural adquirem o direito ao benefício por meio da comprovação do tempo de serviço na agricultura, pesca ou outra atividade similar, em vez de a concessão estar vinculada ao tempo de contribuição. O financiamento do programa depende estruturalmente de recursos do Tesouro Nacional e de subsídios cruzados urbano-rurais. O segundo programa é formado por 2,1 milhões de benefícios da Assistência Social, direcionados para indigentes que tenham 67 anos de idade ou mais, ou que sejam portadores de deficiência. O impacto dos dois programas na redução da pobreza é grande, como demonstrado por resultados alcançados com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999. São destacados outros efeitos positivos da Previdência Rural com base em uma pesquisa de campo realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 1998. O texto também mostra o perfil dos idosos pobres de acordo com as informações da PNAD. Por fim, este estudo examina outras questões complementares, tais como os passos requeridos para manter a médio prazo o programa rural e garantir a sua continuidade financeira, suas melhorias legais, bem como as reflexões sobre como obter uma distinção entre os benefícios da Previdência Social e da Assistência Social que não destrua o impacto favorável que ambas têm apresentado em termos de combate à pobreza.

## ABSTRACT

Despite labour market informality, Brazil has reached a remarkable benefit coverage among the elderly over the last decades. This coverage extension is, to a large extent, due to two flat-rate pension programmes not requiring individual contribution. The rural scheme, with nearly 7 million benefits, comprises old-age, widow and invalidity pensions, as well as maternity and labour accident benefits, all worth one official minimum wage. The insured stem from the rural family economy and document length-of-service in agriculture, fisheries, or similar activity instead of length-of-contribution, thus breaking away from the Bismarckian contributive link. The financing of such a programme is structurally dependent from either Treasury or an urban-rural cross-subsidisation. A second programme is formed by 2.1 million social assistance pensions, targeted at indigent aged 67 or more or disabled. Both programmes' impact on poverty alleviation is large, as demonstrated by exercises on the basis of the 1999 PNAD Household Survey. Other positive effects are highlighted, based on previous IPEA field research. The paper also draws a profile of the aged poor in Brazil with PNAD information. Finally, the study examines unanswered questions, such as steps required to safeguard the rural programme's mid-term legal and financial continuity, targeting aspects, further legal improvements, and differentiation between social insurance and assistance.





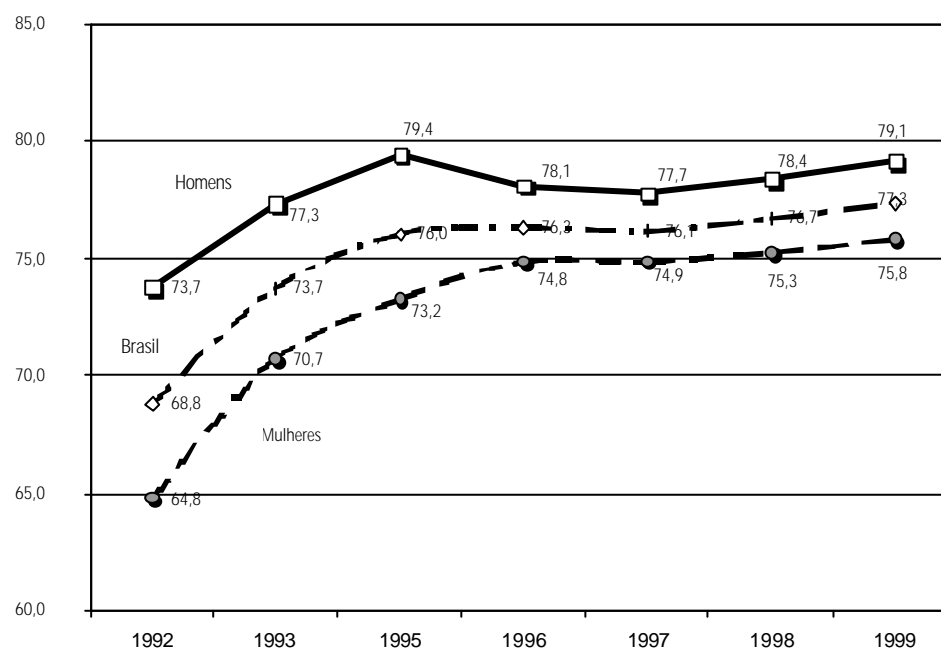
# 1 INTRODUÇÃO

É de conhecimento geral que os programas tradicionais de Previdência Social, baseados no princípio contributivo, não são capazes de universalizar a cobertura da Previdência Social na América Latina, apesar de sua importância e mérito. Além da alta incidência de relações informais de trabalho assalariado, esses programas enfrentam dificuldades para incluir os setores da economia familiar rural e urbana. A elevada pobreza, seja estrutural ou resultante da instabilidade econômica e social das últimas décadas, é outro obstáculo ao incremento da proteção social por meio de programas contributivos na América Latina. Por outro lado, além de cobrar a contribuição daqueles que são capazes de fazê-la, uma política que tenha por objetivo aumentar a cobertura da proteção social demandará novas formas de financiamento que não sejam baseadas em contribuições monetárias individuais, para incorporar aqueles grupos que não são capazes de manter contribuições regulares.

FIGURA 1

Brasil: Idosos de 60 Anos ou mais que Recebem Aposentadoria ou Pensão, 1992-1999

(Em %)



Fonte: Microdados PNAD.

Ao longo dos anos 1990, o Brasil alcançou uma taxa de cobertura comparativamente alta no tocante aos benefícios na população idosa (ver figura 1). De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999, 77,3% das pessoas com 60 anos ou mais recebiam benefícios de alguma instituição de seguridade social, incluindo benefícios assistenciais e a previdência dos servidores públicos. Isso é resultado de diversos fatores. Um deles é o amadurecimento do programa previdenciário contributivo ao longo dos anos 1990, ocorrendo a aposentadoria de diversos grupos etários, cujo histórico de contribuição foi construído ao longo de décadas de forte crescimento,

de 1950 a 1980. Os principais esforços da Previdência Social – no que concerne à legislação, a gastos, serviços e benefícios – historicamente sempre estiveram focados nesse programa, baseado em contribuições, bem como no esquema especial para os servidores públicos, que foi expandido significativamente no início dos anos 1990, com a implementação do Regime Jurídico Único (RJU).

Contudo, além do amadurecimento do programa contributivo, há programas sociais adicionais que são responsáveis pelas altas taxas de cobertura: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Renda Mensal Vitalícia (RMV), bem como o programa da Previdência Social Rural. Eles estenderam a cobertura aos grupos incapazes de cumprir o critério contributivo e serão os programas analisados neste trabalho. O aumento na taxa de cobertura dos benefícios entre os idosos no Brasil, de 68,6% em 1992 para 76% em 1995, por exemplo, é consequência da expansão de cobertura proporcionada pela Previdência Rural, como determina a Constituição de 1988 e a nova legislação previdenciária de 1991/92.

Este estudo faz uma descrição concisa dos sistemas brasileiros de Previdência Social e Assistência Social, oferecendo também uma visão histórica da evolução dos benefícios não contributivos, tanto no âmbito da Previdência quanto no da Assistência Social. Em seguida, é analisada a relação entre os benefícios não contributivos e o combate à pobreza. Nesse tópico, são apresentados ao leitor alguns aspectos do debate sobre a pobreza no Brasil. Em seguida, é constituído o perfil dos idosos atualmente cobertos pelos dois principais programas não contributivos, com base nos dados da PNAD de 1999 e de uma pesquisa de campo realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 1998, que avaliou a Previdência Social Rural.<sup>1</sup> Finalmente, o texto apresenta uma estimativa preliminar do impacto dos sistemas da seguridade social não contributivos no Brasil sobre a pobreza.

## **2 PREVIDÊNCIA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E BENEFÍCIOS NÃO CONTRIBUTIVOS NO BRASIL: ORIGEM, BASES E ESTRUTURAS ATUAIS**

### **2.1 EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Desde os tempos coloniais, até o século XIX, a assistência social autêntica e os cuidados com os pobres foram considerados assuntos de caridade cristã no Brasil, especialmente por meio da expansão dos hospitais beneficentes, as “Santas Casas de Misericórdia”. Naquele tempo, o interesse oficial com a assistência aos pobres era limitado, ao ponto de não haver nenhuma provisão que desse suporte à grande massa humana no penoso processo de transição de uma sociedade baseada em trabalho escravo para uma baseada em trabalho assalariado, no momento da abolição da escravatura, a partir de 1888. Além disso, ao longo do século XX, a Assistência Social oficial estava limitada a um mero sistema local de administração da pobreza com características clientelísticas. A continuidade dessas políticas, que no geral não estavam baseadas em

---

1. Ver Delgado e Cardoso, 2000.

noções de direitos civis, se dava, ou não, de acordo com o ciclo político. Mesmo no final do século XX e no início do XXI, a Assistência Social tem sido simbolicamente tratada, em várias administrações, como uma preocupação própria da primeira-dama, como se não fosse uma política de Estado.

Esse simbolismo foi iniciado pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) na década de 1930, quando o processo de industrialização começou a transformar a sociedade brasileira, com a criação das classes trabalhadoras urbanas. Os trabalhadores urbanos, tanto os de colarinho branco quanto os de colarinho azul, reunidos em sindicatos, foram capazes de pressionar o governo federal durante as décadas de 1920-1940 para conquistar a cobertura proporcionada pelos programas de seguridade social. Esses programas eram baseados no princípio contributivo individual e co-financiados pelo empregador e pelo Estado. Esse modelo estava inspirado no modelo bismarckiano, implantado na Alemanha em fins do século XIX. Voltado aos grupos de operários das indústrias do carvão e aço, foi sendo expandido para as demais categorias sociais assalariadas que surgiam na Europa, em via de industrializar-se naquele momento histórico. No Brasil, a expansão concêntrica da cobertura da seguridade social nos governos populistas da primeira metade do século XX estava relacionada com o poder econômico dos grupos sociais/profissionais ou com a ameaça política que eles porventura representassem. Dessa forma, o resultado foi um “Estado de Bem-Estar Estratificado”, que reproduzia, e algumas vezes aprofundava, a desigualdade social. Reproduzindo a experiência da América Latina hispânica, os grupos sociais mais frágeis – trabalhadores informais e domésticos, trabalhadores rurais e a população indigente –, que não possuíam poder político, não foram efetivamente incluídos na cobertura da seguridade social até o fim da década de 1960.<sup>2</sup>

A Constituição de 1988 foi escrita após o fim do governo militar (1964-1984) com a intenção de mudar esse cenário. O “espírito” prevalecente durante a elaboração dos seus “capítulos sociais” teve por objetivo reverter a regressividade e exclusão da política social brasileira, mediante adoção de medidas de caráter universal. Isso significava, em princípio, a introdução de um conceito mais amplo de “Seguridade Social”. A Seguridade Social, conceito novo no Brasil, deveria ser entendida como a con-junção e coordenação das políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Em vez de um modelo bismarckiano, tratava-se agora de introduzir conscientemente conceitos universalistas “beveridgianos”, isto é, inspirados no modelo proposto por Lord William Beveridge para o pós-guerra inglês, no sistema de proteção social brasileiro. A proposta de Beveridge previa que, além de um eixo contributivo previdenciário, o Estado também provesse benefícios básicos mínimos, financiados por meio de tributos, para evitar pobreza naqueles grupos sociais que possuíssem baixa capacidade contributiva individual.

Tendo em vista que as evoluções específicas da Previdência Social e da Assistência Social são vistas detalhadamente adiante, é feita no trecho a seguir uma breve descrição do sistema de saúde brasileiro, da recente evolução do conceito da Seguridade Social e de seu financiamento. O sistema de proteção da saúde vigente (Sistema Úni-

---

2. Por isso, esse grupo foi, no Brasil e em outros países da América Latina, candidato para ser cooptado politicamente com a expansão da cobertura dos benefícios sociais. Ver Malloy (1979) para o caso do Brasil e Mesa-Lago (1978) referente a seis casos hispano-americanos.

co de Saúde – SUS) foi sendo construído desde meados da década de 1980, mediante um processo gradual. A responsabilidade dos serviços de proteção da saúde foi transferida da Previdência Social para o Ministério da Saúde e, na década de 1990, foi gradativamente descentralizada para os estados e municípios. Os serviços foram transformados em um sistema de proteção à saúde básica e universal, que oferece, em princípio, atenção primária, secundária e terciária para qualquer pessoa, sem cobrar tarifas. A Lei do SUS foi implementada em 1990 e, desde então, foram introduzidas regras complementares importantes, com especial ênfase nas Normas Operacionais Básicas (NOB) de 1993, 1996 e 2001, que tornaram possível o caminho para a descentralização dos serviços e organizaram a participação dos estados e municípios no financiamento de programas. Durante os anos 1990, com uma cobertura qualitativa e quantitativa heterogênea em todo o país, a grande maioria da classe média brasileira começou a comprar serviços de saúde suplementar privada. Em meados da década de 1990, o governo federal considerou ser necessário estabelecer uma regulação estrita, tendo em vista o acelerado crescimento dos planos privados, e instituiu a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Uma rápida estimativa, com base nos dados das organizações privadas de saúde e da PNAD de 1998, sugere que dos 165 milhões de residentes (Censo 2000), aproximadamente 40 milhões de pessoas compram serviços de saúde privados, 90 milhões utilizam serviços públicos do SUS, enquanto 35 milhões pareciam não ter nenhuma cobertura.

A proteção da Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social eram financiadas pelo Orçamento da Seguridade Social (OSS) unificado, provido pelas receitas tradicionais da Seguridade Social advindas de contribuições salariais, assim como de uma contribuição sobre o faturamento (a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins) e da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas, além de outras fontes menores. É importante mencionar que a diversificação das fontes de financiamento foi um dos princípios orientadores da política social da Constituição de 1988. A diversidade de fontes teve o objetivo de incrementar a estabilidade financeira da política social e reduzir a sua regressividade.

A Constituição foi elaborada justamente quando, em função das restrições fiscais, o governo federal incorporou os gastos com benefícios dos servidores civis ao OSS, no fim dos anos 1980. Essa compressão de recursos financeiros aumentou o conflito entre as áreas políticas do governo federal na década de 1990. Burocratas e representantes dos beneficiários procuram assegurar fontes de financiamento exclusivas para as suas próprias áreas. No fim dos anos 1990, o programa de Seguro Desemprego, a Previdência Social, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde haviam alcançado o objetivo de estabelecer uma "vinculação" de receitas. A Previdência Social obteve exclusividade de fato em 1993 e de direito em 1998 sobre a arrecadação das contribuições dos empregados e patrões sobre a folha salarial. O Ministério da Saúde conseguiu que o Congresso criasse em 1996 a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), mas, na verdade, no orçamento do Ministério, possíveis ganhos foram revertidos por perdas em outras fontes. Por isso, o Congresso aprovou em 2000 uma segunda emenda constitucional, a fim de eliminar a vulnerabilidade fiscal do orçamento da Saúde, determinando um nível nominal de recursos indexados pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), independentemente de impostos ou contribuições específicas. Conseqüentemente, o conceito de Orçamento

da Seguridade Social, como proposto na Constituição de 1988, perdeu-se pela inclusão dos benefícios dos servidores civis, pela exclusividade da Previdência Social sobre as contribuições sobre a folha salarial e pela indexação do orçamento do Ministério da Saúde ao crescimento do PIB.

Nos casos da Previdência Social e da Assistência Social, novas regulamentações foram introduzidas em 1991 e 1993. Nas seções seguintes essas áreas são descritas em sua configuração atual, com especial atenção para a o benefício básico da Previdência Social Rural e os benefícios monetários assistenciais para os idosos e pessoas portadoras de deficiência.

## 2.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A figura 2 mostra a atual estrutura do sistema de Previdência Social contributivo no Brasil, tal como estabelecido na Constituição de 1988 e pela recente Emenda Constitucional nº 20, de 1998 (da reforma da Previdência Social).

FIGURA 2

Regimes de Previdência Social, do Funcionalismo Público e Complementares no Brasil, 2001



Fonte: Schwarzer (2001).

Legalmente, o sistema está desenhado para cobrir quase todos os residentes, exceto os empregados de instituições internacionais que possuem sistema de Previdência próprio. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), cobre obrigatoriamente todas as pessoas contratadas de acordo com as normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essas normas são válidas para o setor privado e também para os empregados de empresas estatais e para um número crescente de servidores civis, desde que a recente Reforma Administrativa (em 1998) restringiu o acesso dos novos trabalhadores contratados a

sistemas previdenciários próprios do funcionalismo. O RGPS é um programa de seguridade social tradicional, administrado pelo Estado, financiado por contribuições salariais e complementos do Tesouro Nacional, baseado no método de repartição simples e construído sobre um princípio de benefício definido. Há o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), que permite uma co-gestão quadripartite, incluindo representantes do Estado, dos sindicatos, dos empregadores e dos aposentados.

Quase 30 milhões de pessoas contribuíam ao INSS no fim de 2001 e essa instituição paga mais de 20 milhões de benefícios por mês. A contribuição e o teto dos benefícios do RGPS, fixado em R\$ 1.483,00 (em novembro de 2001, correspondendo a cerca de US\$ 570), equivaliam a 8,2 salários mínimos oficiais. Com esse teto, aproximadamente três quartos da população formalmente empregada têm toda a renda do trabalho no espectro da cobertura previdenciária obrigatória, de acordo com as estatísticas da Relação Anual de Informações Anuais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego. Consoante os dados da PNAD, com esse teto, o *catching factor* (proporção da população com toda a renda coberta pela Previdência) seria de, aproximadamente, 90% da população formal e informalmente ocupada. O RGPS está deficitário desde 1996, quando a estabilidade macroeconômica eliminou a possibilidade de o INSS usar a inflação para desvalorizar os benefícios reais enquanto obtinha ganho financeiro investindo recursos no mercado *overnight* de bônus públicos. O RGPS/INSS teve um déficit de 0,9% do PIB em 2000, o que significa que para cada R\$ 5,00 pagos pelos contribuintes ao sistema, o Tesouro Nacional teve de acrescentar outro real.

TABELA 1

**Brasil: Benefícios da Previdência Social e da Assistência Social  
Administrados pelo RGPS/INSS, por Quantidade e Valor, Agosto 2001**

	Nº de benefícios	%	Valor (R\$)	%
<b>Todos os benefícios</b>				
Básico SM	13.023.971	64,9	2.344.314.780,00	37,7
Não básico (diferente de 1 SM)	7.053.417	35,1	3.868.533.517,83	62,3
Total	20.077.388	100,0	6.212.848.296,83	100,0
<b>Benefícios urbanos</b>				
Básico SM	6.488.582	48,3	1.167.944.760,00	23,3
Não básico (diferente de 1 SM)	6.950.095	51,7	3.838.701.012,70	76,7
Total	13.438.677	100,00	5.006.645.771,70	100,0
<b>Benefícios rurais</b>				
Básico SM	6.535.389	98,4	1.176.370.020,00	97,5
Não básico (diferente de 1 SM)	103.322	1,6	29.832.505,13	2,5
Total	6.638.711	100,0	1.206.202.525,13	100,0

Fonte: MPAS.

Nota: Salário Mínimo Oficial (SM).

A tabela 1 mostra a distribuição de benefícios pagos pelo INSS em agosto de 2001, por programas urbanos e rurais assim como por benefícios básicos e não básicos. É importante destacar que a maioria dos benefícios equivale a um salário mínimo:<sup>3</sup> quase dois terços (64,9%) dos benefícios pagos por mês. No entanto, esses

3. O salário mínimo é, de acordo com a Constituição de 1988, o piso previdenciário, isso é, o valor mínimo do benefício permanente da Previdência Social ou Assistência Social.

benefícios correspondem somente a pouco mais de uma terça parte (37,7%) do total dos gastos. É relevante enfatizar a figura do salário mínimo porque ambas – as transferências da Assistência Social (cujo pagamento é operado pelo INSS) e as aposentadorias e pensões rurais – pagam benefícios básicos uniformes, equivalentes ao salário mínimo. Em agosto de 2001, 6,5 milhões de benefícios no valor de um salário mínimo pertenciam ao programa da Previdência Rural e 2,1 milhões eram benefícios assistenciais. Outros 4,4 milhões de benefícios equivalentes a um salário mínimo pertenciam ao sistema urbano, em sua maioria aposentadorias por idade beneficiadas pela garantia do piso previdenciário. Esses benefícios urbanos do RGPS/INSS também tiveram importantes impactos redistributivos, que, no entanto, não serão tratados especificamente neste texto.<sup>4</sup>

Além do Regime Geral de Previdência Social, na segunda coluna da figura 2 também estão os regimes especiais para os servidores públicos civis e militares em nível federal, regional e local. Tais regimes seguem o que determina o Regime Jurídico Único (RJU), exceto o sistema de previdência militar, que funciona de acordo com uma legislação específica, com pouca transparência financeira. O RJU concede benefícios privilegiados, quando comparados com aqueles oferecidos pelo RGPS. Uma das diferenças é que os benefícios dos servidores públicos não têm teto definido. De acordo com a PNAD, há cerca de quatro milhões de servidores públicos em nível nacional, regional e municipal no Brasil. No caso do sistema dos servidores civis federais, que paga cerca de 900 mil benefícios por mês, o desequilíbrio financeiro é maior que o registrado pelo RGPS/INSS. Invertem-se as cifras relativas ao INSS quando analisada a proporção entre as contribuições e os complementos do Tesouro Nacional ao sistema próprio do funcionalismo: para cada real pago pelos servidores civis, o Tesouro Nacional teve de desembolsar mais R\$ 5,00 em 2000.

Finalmente, o terceiro pilar do sistema brasileiro são os fundos de pensão privados e instrumentos adicionais do setor financeiro privado, que podem ser comprados voluntariamente. As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), com base em uma empresa ou conjunto de empresas, cobriam 6,5 milhões de pessoas (2,3 milhões de participantes diretos e 4,2 milhões de dependentes) em junho de 2001. Esses fundos não competem com o sistema de seguro social público, mas concedem benefícios complementares aos do INSS. Eles podem ser de benefício definido ou de contribuição definida e são financiados pelo mecanismo de capitalização (*fully funded*). As EFPC são reguladas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, pelo Banco Central e pela Comissão de Valores Mobiliário (CVM). Os produtos do mercado financeiro estão sujeitos às regulamentações da Superintendência de Seguros Privados (Susep). De fato, somente os 20% mais ricos da população economicamente ativa podem realmente ser considerados clientes potenciais do sistema de pensão complementar privado, devido ao fato de a renda no Brasil ser extremamente concentrada.

---

4. Os benefícios rurais e a pensão mínima são os elementos progressivos do RGPS. Um terceiro efeito redistributivo importante é a taxa de contribuição diferenciada do empregado, que varia de 7,65% a 11% da contribuição básica, de acordo com o nível de renda dos segurados. Entretanto, a pensão por tempo de serviço concedida após 35-30 anos de contribuição, independente da idade, foi (e ainda é) um dos elementos mais regressivos do sistema de Previdência Social brasileiro.

## 2.3 AS ORIGENS E O RECENTE DESENVOLVIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO BRASIL

Paradoxalmente, foi durante o regime militar (1964-1984) que os benefícios monetários regulares foram expandidos a grupos relativamente sem voz e tradicionalmente com pouco poder político nos setores urbanos informais e rurais. Alguns fatores ajudam a explicar tal paradoxo (Malloy, 1979; Delgado e Cardoso Jr., 2000; Schwarzer, 2000a): em primeiro lugar, no tocante à expansão da Previdência Social aos agricultores, o setor rural ganhou força política no fim dos anos 1950 e início de 1960, quando a mobilização nacional dos trabalhadores rurais resultou na criação de diversas organizações sindicais,<sup>5</sup> sendo a reforma agrária sua principal demanda.

Em segundo lugar, o regime militar era baseado em uma aliança política que incluía a tecnocracia estatal. No meio desses burocratas estavam os técnicos da Previdência Social, que simpatizavam com o paradigma defendido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) de universalizar a cobertura da seguridade social. Apesar da oposição de certos grupos da aliança política, esses tecnocratas conduziram a implementação de um pacote de expansão da seguridade em etapas, entre 1965 e 1975. Igualmente importante para o sucesso dessa implementação gradual foi o interesse demonstrado pelo partido da Aliança Renovadora Nacional (Arena), o suporte civil do regime militar, cujos membros visualizaram a possibilidade de aumentar o controle sobre um grande segmento da população, por meio de um novo sistema de distribuição de benefícios.

Em terceiro lugar, a doutrina militar de segurança nacional considerava a estabilidade social uma condição importante para o desenvolvimento econômico e para a desejada transformação do Brasil em uma nação poderosa. Dessa forma, os militares estavam propensos a acolher as propostas de política social que poderiam potencialmente contribuir para aumentar a “grandeza nacional”.

Em 1971 o regime militar brasileiro aprovou uma lei que criou aposentadorias e pensões para os trabalhadores que faziam parte do regime de economia familiar no setor rural, administrado pelo Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural). Esses benefícios, nos anos seguintes, estenderam-se aos mineradores e pescadores, caso estivessem trabalhando em regime de economia familiar, sem empregados. O Funrural representou uma ruptura completa com o princípio contributivo bismarckiano, inovando ao estabelecer que os benefícios por idade (concedidos aos 65 anos), invalidez ou viuvez não estariam relacionados com a renda anterior dos segurados ou com seu esforço contributivo, bem como ao estabelecer uma contribuição de 2,1% incidente sobre o valor da produção agrícola bruta comercializada. O financiamento do Funrural, na verdade, nunca dependeu da receita proveniente da contribuição sobre a comercialização, que, em geral, era insuficiente. A parte decisiva dos recursos era proveniente de uma contribuição patronal adicional de 3%, incidente sobre a folha salarial urbana. Por isso, o Funrural instituiu um subsídio cruzado urbano-rural na Previdência Social brasileira. Os benefícios rurais expandiram-se rapidamente durante os anos 1970, chegando no fim da década com aproximadamente

---

5. Por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) foi criada em 1963.



800 mil benefícios por mês. Apesar de o programa ter mudado de nome em 1977, deixando de ser chamado de Funrural, mais de duas décadas depois, os benefícios rurais no Brasil continuam sendo coloquialmente chamados por essa primeira denominação. Esse é um indício da enorme popularidade alcançada pelo Funrural.

No entanto, apesar do exposto, o Funrural teve um escopo ainda limitado e um enfoque paternalista. O benefício era concedido aos chefes de família, o que significava que as mulheres eram excluídas da cobertura com benefícios por idade, a não ser que vivessem sozinhas. Além disso, o valor fixo para as aposentadorias por idade era de meio salário mínimo e para as pensões por viuvez era ainda mais baixo: um terço do salário mínimo oficial. É de conhecimento geral que, durante períodos eleitorais, no fim dos anos 1970 e início dos anos dos anos 1980, a emissão de documentos pessoais requeridos para a solicitação de benefícios do Funrural era realizada pelos políticos locais pertencentes à Arena, em troca de votos nas áreas rurais por todo o Brasil. Naqueles tempos, ter uma posição de diretor local do Funrural nas cidades pequenas era um ponto de partida promissor para “alavancar” uma carreira política.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o sistema de Previdência Social Rural teve profundas modificações com sua expansão quantitativa e qualitativa. Para isso, foi requerida uma nova Lei de Seguridade Social a fim de estabelecer as bases legais das alterações prescritas no capítulo social. Um dos princípios requeridos é garantir uma proteção especial para o regime de economia familiar rural. A Constituição demandava uma redução de cinco anos na idade limite para a concessão das aposentadorias rurais por idade e a preservação dos princípios específicos aplicados à contribuição rural. Outra exigência foi a implementação de um tratamento equitativo por gênero, assim como o aumento do valor mínimo do benefício para o equivalente a um salário mínimo oficial. O texto final correspondente foi aprovado no Congresso Nacional e publicado em julho de 1991 (Leis 8.212 e 8.213). O decreto necessário para sua implementação demorou mais um ano para ser elaborado pelo Ministério da Previdência Social, já que este e o Ministério da Economia temiam o volume dos gastos adicionais que seriam gerados pela extensão dos benefícios.

A nova legislação trouxe melhorias profundas para os segurados rurais do INSS.<sup>6</sup> Em primeiro lugar, o direito a uma aposentadoria por idade foi estendido ao cônjuge (o que na prática significava: à mulher), sem importar o fato de que o chefe de família poderia estar recebendo um benefício da Previdência Social. Essa mudança nas regras significou uma universalização da cobertura às mulheres trabalhadoras rurais idosas e uma mudança em seu papel social. O fato representou uma vitória especial para o movimento social rural das mulheres (Rocha, 2000).

Em segundo lugar, a idade limite para a aposentadoria por idade foi reduzida em cinco anos, em comparação com as idades dos trabalhadores urbanos (65-60), passando a ser de 60-55 para homens e mulheres entre os segurados rurais. A diferença nas idades de aposentadoria justificou-se pelo fato de o trabalho na agricultura ser mais penoso sob as condições da economia familiar no Brasil.

Em terceiro lugar, a garantia de um benefício mínimo equivalente a um salário mínimo oficial foi também aplicada ao caso das aposentadorias rurais, duplicando o

---

6. Em 1990, os antigos INPS e IAPAS foram fundidos, formando o INSS.

valor do benefício por idade e triplicando o das pensões por morte. A Justiça brasileira decidiu, no começo da década de 1990, que a garantia do benefício mínimo deveria ter sido aplicada desde outubro de 1988, quando foi implementada a nova Constituição.

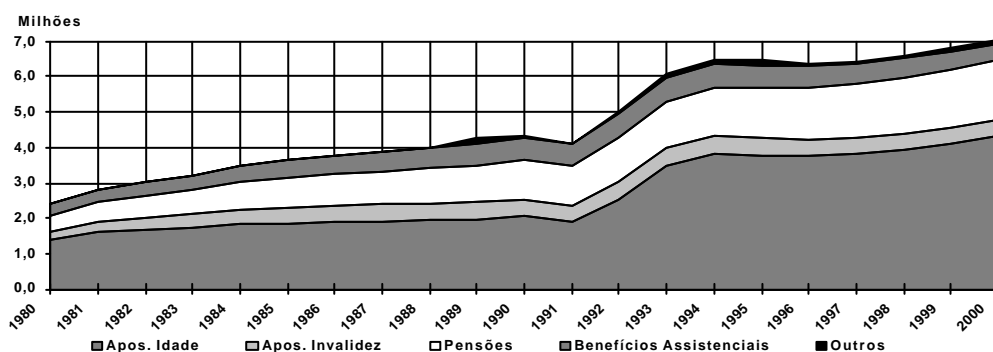
Por fim, a nova legislação preservou diversos tratamentos especiais para o sistema rural. Isso tem a finalidade de evitar que os segurados rurais sejam onerados pelas regras da Previdência Social urbana, que não lidam de forma adequada com a realidade rural porque foram originalmente criadas para os trabalhadores assalariados urbanos. O mais importante desses tratamentos é uma regra de contribuição específica, que não requer uma contribuição monetária individual sobre a renda auferida, mas exige que o primeiro comprador da produção rural pague ao INSS uma contribuição de 2,2% do preço de comercialização (2% são destinados ao seguro por idade, invalidez e sobrevivência; 0,1% ao seguro contra acidentes de trabalho; e 0,1% ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar). A segunda exceção é que o segurado rural deve comprovar os anos de trabalho na agricultura, em vez dos anos de contribuição, a fim de cumprir o período de carência mínimo para solicitar um benefício. O número de anos de serviço rural requerido equivale ao período de contribuição mínimo para os segurados urbanos. Uma base central de dados sobre o tempo de contribuição e de serviço está em via de implementação – o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) –, mas este ainda não se aplica plenamente aos segurados rurais, que devem documentar o tempo de serviço. Na ausência das formas urbanas tradicionais de registro, os trabalhadores rurais podem utilizar outros caminhos para comprovar o período de trabalho exigido pelo seguro: lançam mão da documentação do terreno utilizado na agricultura, dos recibos de comercialização de produtos agrícolas ou de uma declaração dos sindicatos de trabalhadores rurais.

A nova legislação fez com que o número de benefícios rurais aumentasse significativamente. A extensão da cobertura iniciou-se em 1992 como mostra a figura 3. No fim de 1994, o movimento extraordinário de inclusão de novos beneficiados foi encerrado e o aumento na quantidade de benefícios rurais passou a ser determinado principalmente por fatores demográficos e administrativos. A extensão de cobertura verificada entre 1992-1994 foi de aproximadamente 2,4 milhões de benefícios, começando com 4,11 milhões, em 1992, e chegando a 6,48 milhões de beneficiados, em dezembro de 1994. É interessante destacar que esse aumento foi causado basicamente pela expansão das aposentadorias por idade, dada a redução da idade mínima em cinco anos e a universalização da cobertura entre as mulheres.

FIGURA 3

**Brasil: Evolução do Estoque de Benefícios Previdenciários Rurais, 1980-2000**

Posição em dezembro



Fonte: AEPS e MPAS/CGEA.

Nota: Inclui aposentadoria por tempo de serviço, benefícios, acidentários e auxílios.

TABELA 2

**Renda dos Trabalhadores Rurais que não Contribuem à Previdência Social, com Idade entre 14 e 64 Anos, por Posição na Ocupação, 1997**

	Assalariados		Trabalhadores autônomos		Empregadores		Trabalhadores por conta própria		Trabalhadores familiares não remunerados		Total	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
0 - 1/2 SM	392.453	5,9	816.211	12,2	6.413	0,1	2.163.016	32,4	3.339.662	50,0	6.678.880	53,6
1/2 - 1 SM	972.278	47,4	1.032.236	50,3	17.736	0,9	16.693	0,8	60.392	2,9	2.050.230	16,5
1 - 2 SM	1.187.750	53,8	1.011.251	45,8	39.389	1,8	5.672	0,3	12.742	0,6	2.206.295	17,7
2 - 3 SM	253.601	37,5	397.376	58,7	40.845	6,0	533	0,1	3.338	0,5	676.578	5,4
3 - 5 SM	80.872	20,8	272.041	69,9	46.572	12,0	533	0,1	2.063	0,5	389.081	3,1
5 - 10 SM	17.425	10,1	109.114	63,5	51.304	29,9	-	-	-	-	171.699	1,4
10 - 20 SM	1.831	2,6	34.900	48,8	37.367	52,3	-	-	-	-	71.490	0,6
Mais de 20 SM	1.480	4,8	5.820	18,9	24.483	79,6	-	-	-	-	30.756	0,2
Total	2.906.782	23,3	3.685.385	29,6	264.397	2,1	2.186.447	17,5	3.418.200	27,4	12.462.277	100,0

Fonte: PNAD.

Nota: Salário Mínimo Oficial (SM).

A melhora quantitativa e qualitativa da Previdência Rural teve profundos impactos sociais, desde o início da década de 1990. A tabela 2 mostra que grande parte da população empregada que não contribui à Previdência Social oficial possui renda extremamente baixa na agricultura brasileira. Mais da metade dos empregados que não contribuem tiveram uma renda equivalente à metade de um salário mínimo ou menos. Cerca de 88% dos trabalhadores recebem até dois salários mínimos. Esses baixos salários levam os trabalhadores rurais a adotarem estratégias econômicas pluritativas, com a participação dos membros dos domicílios rurais no mercado de trabalho urbano (especialmente na construção civil, nos setores comerciais e de serviços) e a manutenção da produção rural para venda e subsistência. À parte desses recursos, os domicílios têm tido maior acesso aos benefícios sociais, especialmente da Previdência Social Rural, que está tendo um papel cada vez maior na composição da renda da família rural durante os anos 1990 (Delgado e Cardoso Jr., 2000).

Dois estudos independentes realizados simultaneamente em 1998 (Schwarzer, 2000a, no estado do Pará; Delgado e Cardoso Jr., 2000, no Nordeste e no Sul brasileiro), calculam que em 80 a 90% dos domicílios rurais beneficiados, a Previdência Social é responsável por, pelo menos, 50% da renda monetária do domicílio, não importando se ele se encontra no Nordeste “pobre”, na região Amazônica (Pará), ou no Sul “rico”. Esse efeito impulsionador da renda monetária tem inúmeras consequências. Algumas delas estão descritas a seguir.

a) Redução da pobreza – Quando os domicílios com cobertura previdenciária são comparados com os não cobertos, vê-se que a Previdência Rural contribui fortemente para a prevenção e redução da pobreza. Nos três estados do Sul, por exemplo, somente 14,3% dos domicílios que recebiam benefícios da Previdência Social Rural encontravam-se abaixo de uma linha exógena de pobreza, possuindo renda familiar *per capita* de meio salário mínimo oficial.<sup>7</sup> Se uma linha endógena de pobreza é desenhada, ou seja, se o conceito de pobreza extrema ou indigência corresponde à incapacidade de comprar uma cesta básica de alimentos e o conceito de pobreza está na falta

7. A linha de pobreza adotada é aquela prescrita pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), como será visto a seguir.

de acesso a outros bens básicos (habitação, vestuário, etc.), então somente 0,4% dos domicílios com acesso a benefícios rurais pode ser considerado extremamente pobre, 8,8% estão abaixo da linha de pobreza e 2,7% são capazes de satisfazer exatamente as necessidades básicas de todos os membros do domicílio com a renda disponível. Os 88,1% domicílios restantes têm renda excedente, que é utilizada na produção agrícola e na melhoria do padrão de vida da casa (Delgado e Cardoso Jr., 2000).

*b)* Substituição de acesso a serviços sociais – O benefício da Previdência Social substitui parcialmente, ou melhora, o acesso a serviços sociais, cuja disponibilidade nas áreas rurais normalmente é limitada. A renda monetária dá condições para que os idosos e os inválidos possam utilizar serviços médicos privados e menos precários nas áreas urbanas, que freqüentemente não estão disponíveis quantitativa e qualitativamente nos estabelecimentos de saúde pública das áreas rurais e pequenos municípios. Os beneficiários dessa renda também podem comprar medicamentos, que geralmente são insuficientes nos serviços de saúde pública gratuitos. É interessante destacar que os gastos com serviços médicos e com produtos farmacêuticos é uma parte importante do orçamento dos aposentados e pensionistas. No estudo de caso realizado no Pará, observou-se que os benefícios também funcionavam como uma espécie de seguro desemprego, que não existe nas áreas rurais. O desempregado rural com freqüência recebe ajuda das gerações ascendentes. Na região Nordeste e no Pará é comum o fato de até três gerações de uma mesma família dividirem a renda proporcionada pelas aposentadorias e pensões da Previdência Social. Em todas as regiões do País que foram avaliadas, o número médio de indivíduos vivendo em domicílios com acesso à Previdência Social Rural era de aproximadamente quatro (Delgado e Cardoso Jr., 2000; Schwarzer, 2000a).

*c)* Qualidade de vida – Receber benefícios da Previdência Social melhora drasticamente a qualidade de vida dos membros do domicílio. A renda permite a aquisição de aparelhos domésticos, tais como: refrigeradores, televisores, antenas parabólicas e similares (Delgado e Cardoso Jr., 2000). Além disto, os domicílios com essa renda monetária podem providenciar instalação de cabos de eletricidade, arcar com a conta de luz e, eventualmente, pagar pelo acesso ao serviço telefônico (Schwarzer, 2000a).

*d)* Melhorias no domicílio – Esse dinheiro também permite melhorar as residências dos aposentados e pensionistas, uma vez que eles podem adquirir materiais de construção, como ladrilhos, telhas, instalações sanitárias, etc. As residências dos beneficiários rurais normalmente são as melhores casas de uma vila rural (Schwarzer, 2000a).

*e)* Desenvolvimento da agricultura – Como os instrumentos de política agrícola no Brasil foram sendo desativados ao longo dos anos 1990, a importância das aposentadorias e pensões como “rede de segurança” da economia rural aumentou. A renda regular, independentemente das condições meteorológicas, ao contrário da renda resultante da produção agrícola, permitiu a aquisição de instrumentos de trabalho, sementes e a capitalização das unidades de produção familiar, oferecendo a base para que a economia familiar rural fosse capaz de subsistir ao longo daquela década (Delgado e Cardoso Jr., 2000).

*f)* Redução da migração rural/urbano – As conseqüências positivas mencionadas anteriormente evitaram que ocorressem, em maior quantidade, migrações para as grandes cidades, inchando as periferias metropolitanas. Durante a pesquisa de campo realizada no Pará, foram contadas histórias de pessoas que estavam interessadas em retornar às áreas rurais e sair dos centros urbanos mais expostos à crise. As pessoas

conseguem retornar às áreas rurais com maior facilidade quando encontram apoio de parentes que recebem benefícios previdenciários.

*g)* Mudanças nos papéis sociais – O recebimento de benefício da Previdência Social redefiniu o papel social dos idosos nas famílias e comunidades rurais brasileiras. A mudança nos papéis é particularmente evidente no caso das mulheres, que agora possuem uma fonte de renda própria. Mesmo quando as mulheres idosas continuam morando com seus filhos, a relação é qualitativamente diferente (Rocha, 2000). Também é importante enfatizar que, em vez da erosão dos laços familiares, a solidariedade nas famílias normalmente é fortalecida com o sistema de aposentadorias e pensões não contributivas.

*h)* Financiamento de sindicatos – Como o rendimento dos trabalhadores rurais ativos é quase sempre muito baixo, impedindo a realização de “gastos supérfluos”, as aposentadorias e pensões dão condições para que os trabalhadores aposentados paguem regularmente contribuições aos sindicatos. O sindicato rural local, conhecido como Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), assim como suas associações nacionais e regionais (a regional é a Federação dos Trabalhadores Agrícolas – Fetagri – e a nacional, a Contag<sup>8</sup>), em parte financiam suas atividades com os recursos de uma “contribuição solidária” de 2% do valor do benefício geralmente autorizado pelo aposentado, em troca de serviços prestados pelo sindicato no momento de concessão da aposentadoria (o sindicato presta a declaração de atividade do candidato como membro de um estabelecimento agrícola) (Schwarzer, 2000).

*i)* Redistribuição regional de renda – Para um grande número de municípios e até mesmo de estados brasileiros, a Previdência Rural possui uma clara função de redistribuição regional de renda. Em aproximadamente 40% dos municípios do Pará, por exemplo, o volume de renda transferida às famílias pela Previdência Social é maior do que as transferências recebidas pela respectiva administração municipal dos fundos oficiais de equalização fiscal (o Fundo de Participação de Municípios e a Cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS) (Schwarzer, 2000).

*j)* Suporte para a economia local – A renda proporcionada pelas aposentadorias e pensões é uma fonte de dinamismo para a economia local. Os beneficiários recebem mensalmente seu dinheiro em uma conta de um banco comercial ou nas agências dos correios, de acordo com uma escala de pagamento. No dia do pagamento, os pensionistas adquirem os bens que necessitam para o mês e amortizam os empréstimos recebidos. O cartão bancário eletrônico que cada beneficiário recebe freqüentemente é usado como uma prova de sua capacidade de pagamento no comércio, já que os trabalhadores rurais aposentados são uma das poucas categorias que podem contar com uma renda regular nas pequenas cidades. Portanto, os dias de pagamento das aposentadorias e pensões “giram as engrenagens” do comércio local no Brasil rural. Algumas instituições sobrevivem graças às transferências de renda proporcionadas pela Previdência Social. Os bancos comerciais são

---

8. A Contag contribui financeiramente para a organização sindical nacional da Central Única dos Trabalhadores (CUT). A associação entre a Contag e a CUT inclui, em princípio, os interesses dos trabalhadores da terra junto com os interesses defendidos pela CUT. No entanto, a relação entre as demandas dos trabalhadores rurais, representados pela Contag, e as dos sindicatos urbanos, que estão majoritariamente com a CUT, não está isenta de problemas, já que inclui no sistema de financiamento das aposentadorias e pensões rurais subsídios cruzados aos benefícios rurais por parte dos contribuintes urbanos. Os membros dos sindicatos urbanos da indústria e do setor de serviços normalmente têm pouco conhecimento das circunstâncias exatas do trabalho agrícola e defendem, principalmente, os interesses de associações urbanas quando negociam aspectos da Previdência Social. Uma posição unificada pode, especialmente, ser de impacto quando os membros dos sindicatos fazem parte do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS).

um caso especial. Eles são remunerados pelo serviço de pagamento da Previdência Social e diversas filiais localizadas nas pequenas cidades dependem dessa remuneração para serem lucrativas e continuarem abertas. Sem a infra-estrutura bancária, o desenvolvimento econômico local iria encontrar grandes dificuldades, já que seria mais complicado ter acesso ao crédito rural e desenvolver programas usando as linhas de financiamento local patrocinadas pelo governo estadual e federal (Schwarzer, 2000a).

Os pontos críticos do financiamento da Previdência Rural continuam abertos. A Constituição e as leis de 1991 estabelecem que o regime de economia familiar é o grupo-alvo da Previdência Rural. No contexto brasileiro, isso também implica que essas pessoas têm pouca, ou nenhuma, capacidade contributiva e que o financiamento das aposentadorias e pensões rurais não pode estar baseado nos princípios contributivos bismarckianos tradicionais. De fato, na última década, o INSS não conseguiu arrecadar contribuições suficientes na área rural. A arrecadação não cobre mais de 10% dos gastos com os benefícios rurais. Em função disso, há um déficit financeiro estrutural de, aproximadamente, 90% do gasto total com a Previdência Rural. No passado, antes da legislação de 1991, havia uma alíquota adicional de 3% sobre a folha de pagamento dos trabalhadores urbanos para financiar a Previdência Rural, gerando uma transferência de renda cruzada urbano-rural. Após 1991, essa parcela específica da alíquota de contribuição urbana foi incorporada na alíquota de contribuição geral para a Previdência Social mais ampla. A Previdência Rural apresentou um déficit de R\$ 9 bilhões em 2000, o que corresponde a uma parte substancial dos R\$ 10,2 bilhões de déficit total do INSS naquele ano.

Na prática, as transferências feitas pelo Tesouro Nacional ao INSS para cobrir o déficit podem ser consideradas transferências para cobrir o déficit da Previdência Rural. Assim, o déficit efetivo do INSS poderia referir-se somente ao sistema contributivo urbano e somar R\$ 1,2 bilhão em 2000. No entanto, a prática recente e a falta de transparência que a atual forma de contabilização gera deixam a impressão de que os contribuintes urbanos continuam financiando, pelo menos parcialmente, o sistema rural. A ausência de transparência pode gerar conflitos entre os contribuintes urbanos e os segurados rurais. A definição de uma estimativa de financiamento estável para o financiamento dos benefícios rurais, altamente redistributivos, é um aspecto crucial a ser solucionado para que o futuro do sistema rural esteja garantido. Para gastos de natureza fortemente redistributiva, como é o caso da Previdência Rural, a boa técnica fiscal propõe que as fontes deveriam ser idealmente tributárias, em vez de serem baseadas em contribuições sobre a folha de pagamento.

## 2.4 A ESTRUTURA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ACORDO COM A LOAS

Em 1989, após a promulgação da nova Constituição (5 de outubro de 1988), o Brasil elegeu seu primeiro presidente desde o início dos anos 1960. Durante a elaboração da nova Constituição (1987-1988), a ala conservadora do Congresso Nacional, historicamente forte, centrou seus esforços nas questões econômicas e financeiras. Paralelamente, várias propostas dos grupos de interesse de centro-esquerda foram aprovadas de forma que implementassem mudanças profundas nos princípios da política social. A Constituição exigiu a elaboração de leis específicas para regular e implementar esses passos. No entanto, a eleição do presidente Collor em 1989,

cujas alianças políticas favoreciam os interesses conservadores, aumentou a dificuldade para dar seqüência à regulamentação dos aspectos relativos às mudanças das políticas sociais. Uma primeira versão da nova lei de assistência social, por exemplo, foi totalmente vetada pelo presidente durante seu mandato. A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas – Lei nº 8.742) foi finalmente aprovada em 1993, depois que o presidente Collor foi submetido a um processo de *impeachment*, no final de 1992. A Loas veio a ser plenamente implementada somente em 1995.

A Loas alterou profundamente a estrutura institucional da Assistência Social no Brasil. A Legião Brasileira de Assistência (LBA) e outras instituições governamentais fragmentadas foram fechadas em 1995 e foi criada, no Ministério da Previdência e Assistência Social, a Secretaria de Assistência Social, com a responsabilidade de coordenar a formulação e execução de políticas. A Assistência Social passou a ser progressivamente descentralizada e os níveis federal, regional e local passaram a tomar parte da elaboração conjunta de políticas, bem como a dividir, entre si, o financiamento das ações. Também passou a haver a participação de diferentes grupos da sociedade civil por meio do Conselho de Assistência Social nos três níveis federativos. Em cada nível, requereu-se a elaboração de um documento básico que apresentasse os fundamentos da respectiva política de assistência social, respaldados em diagnóstico dos problemas e necessidades locais. Entre 1995 e 1998, diversos instrumentos previstos e/ou requeridos pela Loas tiveram de ser definidos: foi criada uma Política Nacional de Assistência Social e foram emitidas Normas Operacionais Básicas (NOBs) para instituir comissões administrativas bipartites e tripartites, que eram capazes de promover diálogo entre os três níveis governamentais, determinar o escopo de ação de cada nível governamental, acertar aspectos financeiros e implementar os conselhos participativos nos níveis nacional, regional e local.

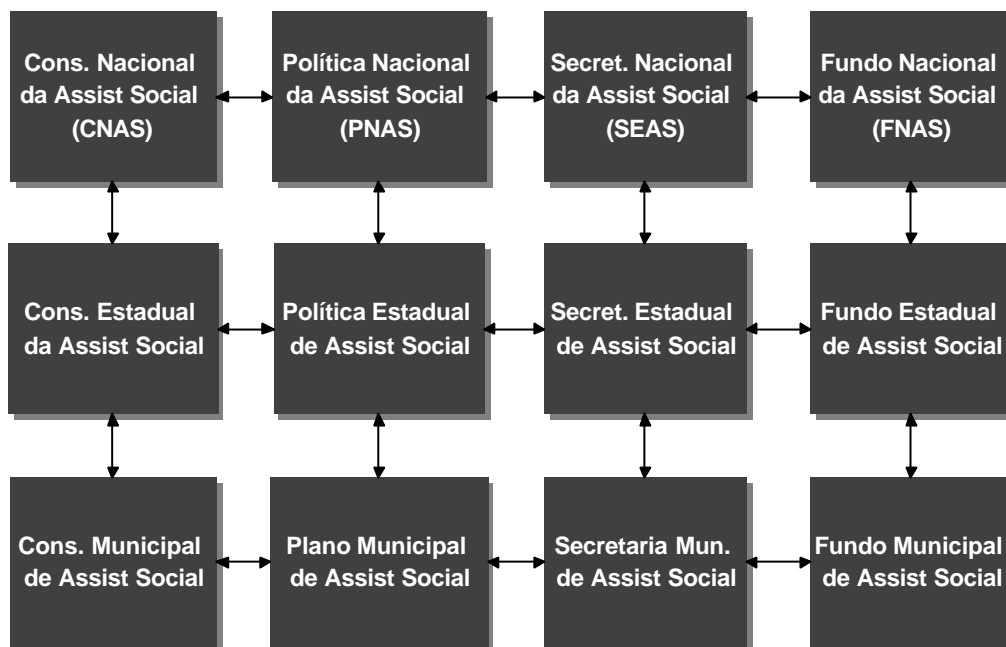
A rede de Assistência Social, ao contrário do Regime Geral de Previdência Social, que é centralizado, está baseada no princípio da descentralização, tendo o formato de matriz, como mostra a figura 4. Essa rede prevê uma repartição de funções entre as instituições em cada nível administrativo: um Conselho de Assistência Social, por meio do qual ocorre a participação de diversos segmentos da sociedade em decisões relacionadas com os princípios da política; um documento, chamado Política de Assistência Social, que estabelece os principais objetivos e princípios do respectivo nível administrativo, um Fundo de Assistência Social para centralizar os recursos financeiros e aumentar a transparência dos gastos da Assistência Social; e, por fim, uma instituição executiva – a Secretaria de Assistência Social – em cada nível governamental. A participação dos três níveis governamentais na elaboração de políticas e no financiamento dos programas requer negociações intensivas, que são conduzidas pelas comissões bipartites ou tripartites (neste caso, “bi” e “tri” se referem ao número de níveis governamentais incluídos em cada comissão).

A tabela 3 mostra os recentes avanços no processo de implementação dessa matriz. Ao realizar esse balanço, é necessário ter em mente que a Assistência Social, como mencionado no capítulo sobre o enfoque histórico, nunca havia sido uma política pública sistemática, ancorada em direitos civis, antes da Loas. Por isso, o processo de implementação da Loas é, na verdade, um difícil processo de aprendizado social. Os resultados presentes na tabela 3 comprovam os esforços recentes, apontando que 88,6% dos municípios brasileiros possuem um Conselho de Assistência Social, 86,2%

instituíram um Fundo de Assistência Social, 85,2% instituíram uma Política Municipal de Assistência Social (ao menos no papel) e 69% gozam de autonomia de gestão na provisão da Assistência Social.

FIGURA 4

Estrutura da Assistência Social no Brasil desde 1995



Fonte: Loas.

TABELA 3

Brasil: Evolução do Processo de Descentralização da Assistência Social, 1998-2000

	Municípios no Brasil	Conselhos Municipais	Fundos Municipais	Planos Municipais	Municípios com autonomia de gestão na Assistência Social
1998	5.506	3.927	3.359	2.165	-
1999	5.507	4.840	4.701	4.482	2.498
2000	5.507	4.878	4.747	4.543	3.802

Fonte: AEPS/MPAS.

TABELA 4

Brasil: Famílias Cobertas pelos Programas e Projetos Oficiais da Assistência Social, 1998-2000

	Serviços Assist. Continuados			Outros projetos de combate à pobreza <sup>1</sup>	Erradicação do Trabalho Infantil	Benefício de Prest. Continuada (BPC)	Outros projetos de apoio à infância <sup>1</sup>
	Crianças	Idosos	Inválidos				
1998	1.309.985	235.878	112.520	569.428	117.200	844.632	423.416
1999	1.434.700	265.352	120.418	15.483	145.864	1.032.563	222.259
2000	1.620.831	290.532	128.823	36.290	394.969	1.209.927	24.154

Fonte: MPAS/AEPS.

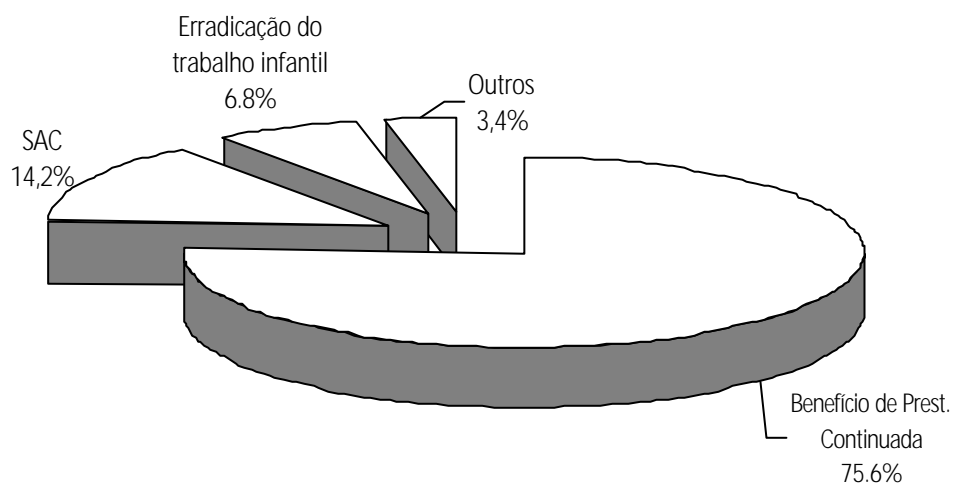
Nota: (1) Alguns projetos de combate à pobreza e de apoio à infância têm sido substituídos em favor de serviços institucionalizados da Assistência Social, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e Benefícios de Prestação Continuada (BPC).



De acordo com a Loas, os níveis regional e local devem ser os principais executores da política, em consonância com o princípio de descentralização. No entanto, o governo federal, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas)<sup>9</sup> possui um importante papel de coordenação em nível nacional e financia diversos programas de Assistência Social (ver tabela 4). Entre os programas mais importantes está o Serviço de Assistência Continuada (SAC), que inclui diferentes tipos de apoio (cuidados domiciliares, atendimentos diários, serviços sociais, creches, abrigos, etc.) para crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência, cuja renda familiar *per capita* está abaixo de meio salário mínimo. Igualmente importante é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), que tem por objetivo combater as piores formas de trabalho infantil, em resposta às Convenções nº 138 e 182 da OIT, ratificadas pelo Brasil. Esse programa consiste em uma transferência de renda às famílias com crianças de 7 a 14 anos que estavam exercendo atividades incluídas entre as piores formas de trabalho infantil. A transferência de renda do Peti está condicionada à frequência escolar regular de todas as crianças da família. O programa está em fase de expansão desde 1996 e a expectativa é de que cubra 866 mil crianças até o fim de 2002. Finalmente, o programa que mais cresceu desde 1996 é o do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que será considerado em detalhe a seguir. Os três programas mencionados (SAC, Peti e BPC) também são responsáveis por 96,6% do gasto federal com Assistência Social por intermédio da Seas em 2000, como mostra a figura 5. O BPC, sozinho, foi responsável por mais que três quartos dos gastos com Assistência Social concentrados na Seas.<sup>10</sup>

FIGURA 5

Brasil: Gastos da Secretaria de Estado de Assistência Social por Programas, 2000



Fonte: AEPS/MPAS.

9. Nome dado à Secretaria de Assistência Social do Ministério Público de Assistência Social (MPAS) desde 1999.

10. No governo federal há outros gastos que funcionalmente correspondem à área da Assistência Social, mas que não são efetuados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

## 2.5 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: ORIGEM E REFORMA

A origem dos programas de benefícios assistenciais monetários também data do início da década de 1970. Em 1974 e 1975, o regime militar criou a Renda Mensal Vitalícia (RMV), um programa que, de fato, é de Assistência Social. A implementação da RMV deve ser compreendida como parte do mesmo pacote de expansão que incluía a Previdência Rural.

A RMV era um benefício básico direcionado aos inválidos ou pessoas com 70 anos de idade, ou mais, que não eram capazes de prover o próprio sustento ou de serem sustentados por suas famílias. Além disso os candidatos deveriam ter feito no mínimo 12 contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida ativa. Isso significa que somente as pessoas que já houvessem trabalhado tinham direito ao benefício. Assim, grande parte da população portadora de deficiência e/ou aqueles que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal não tiveram acesso a esse programa assistencial. O valor da RMV, nos anos 1970 e 1980, até a Constituição de 1988, era de meio salário mínimo. O benefício era concedido e pago pela Instituição Nacional de Previdência Social (INPS) para os segurados urbanos e pelo Funrural (durante a sua existência) para os candidatos que viviam em áreas rurais. A RMV era financiada com recursos provenientes de contribuições sobre a folha salarial do fundo gerenciado pela Previdência Social.<sup>11</sup>

Um dos avanços relevantes atingidos com a Loas (de 1993) foi a reforma do sistema de benefícios, com a implementação de um moderno benefício monetário assistencial, o BPC. Este substituiu a RMV e começou a ser concedido em janeiro de 1996, consistindo em uma transferência mensal de um salário mínimo. Ele é direcionado a dois grupos: pessoas com 67 anos ou mais; e incapacitados, incluindo aqueles com deficiências congênitas.

Em ambos os casos, exige-se que a renda familiar *per capita* do candidato ao benefício não ultrapasse um quarto do valor do salário mínimo. Ao contrário das regras da RMV, não é necessário que o indivíduo tenha contribuído previamente à Previdência Social para se tornar apto a receber o BPC. Vale ressaltar que a nova definição de pessoas portadoras de deficiência, ao permitir que pessoas com deficiência congênita também possam ser consideradas, inclui um número maior de candidatos potenciais, que nunca haviam sido objeto de uma política social específica no Brasil. Por isso, a implementação da Loas significou uma importante expansão da cobertura da política social aos menos privilegiados.<sup>12</sup> No entanto, o BPC só é concedido a uma

---

11. Vale ressaltar que, desde a década de 1920, e especialmente durante o regime militar, foi implementada no Brasil a lógica do autofinanciamento da política social, ou seja, os fundos destinados aos programas sociais originavam-se das contribuições sobre a folha de pagamento. Dessa forma, a carga da redistribuição era transferida aos trabalhadores assalariados formais e seus empregadores. Estes, na maioria das vezes, repassavam os custos para os consumidores, elevando os preços em um contexto inflacionário. Apesar de isso nunca ter sido exatamente medido, é possível dizer que historicamente grande parte do financiamento das políticas sociais – com ênfase especial nos gastos redistributivos – foi sustentada pela parcela menos abastada da sociedade brasileira por meio dos preços dos produtos, das altas contribuições incidentes sobre a folha salarial e conseqüentes baixos níveis de emprego e salário real.

12. Apesar de os novos benefícios indubitavelmente terem proporcionado uma ampla expansão da cobertura, a definição exata de “Pessoa Portadora de Deficiência” (PPD) adotada no decreto que regulamenta a Loas e o BPC é, na verdade, uma fonte de desentendimentos. Isto porque PPD, segundo o decreto, é aquela que não é capaz de trabalhar e ter uma vida independente (Decreto nº 1.744/1995). Exatamente pela imprecisão deste conceito, a Seas fez em 2001 um esforço para elaborar uma definição mais precisa de deficiência e de suas gradações.

pessoa se em sua família não houver ninguém recebendo outro benefício da Seguridade Social ou o seguro desemprego.

O pagamento do BPC é realizado pelo INSS nas mesmas datas e por meio dos mesmos canais (bancos comerciais e agências de correio) usados pela Previdência Social. Incluindo os custos administrativos do INSS, esse programa de benefícios monetários da Assistência Social é totalmente financiado por transferências do Tesouro Nacional via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Desde 1996, de acordo com dados do Siafi/Sidor, a fonte mais importante usada para o BPC tem sido a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), um dos impostos designados pela Constituição de 1988 para financiar a Seguridade Social. A lógica que está por trás desse arranjo de financiamento, no qual o governo federal assume os custos e a administração dos procedimentos de pagamento, é o fato de os municípios e estados mais pobres, que também possuem o maior contingente de beneficiários potenciais, não apresentarem capacidade fiscal para poder fazer face aos requerimentos de financiamento de um benefício assistencial universalizado.

Os municípios e autoridades locais tomam parte do programa BPC na fase de qualificação dos candidatos ao benefício. Devido à grande dificuldade de comprovar a renda dos candidatos – que é informal e muito irregular –, inicialmente a Lei exigia que o candidato ao BPC apresentasse uma declaração elaborada por uma autoridade (por exemplo: juiz, delegado de polícia local, alguém da administração municipal) informando se a renda familiar *per capita* dos candidatos estava dentro dos limites permitidos e se todos os outros requerimentos definidos pela Loas estavam sendo cumpridos. Hoje essa legislação foi abolida e a apuração da renda familiar *per capita* ocorre por meio da autodeclaração do postulante ao benefício. Por meio dos dados administrativos do INSS e do Ministério do Trabalho não há como confirmar se um membro da família do solicitante está recebendo um benefício da Previdência Social ou seguro desemprego. Assim, a verificação das informações, quando há alguma suspeita de irregularidade, depende do trabalho de técnicos da administração municipal. Eles também apoiarão a preparação do requerimento (especialmente no caso de candidatos analfabetos) e enviarão o documento para o INSS. A agência local do INSS é a instância que autoriza a concessão de benefícios, depois de analisar os documentos e submeter as Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD) candidatas ao BPC a um exame médico. No entanto, o requerente não é obrigado a seguir os canais institucionais do município para fazer o requerimento de um BPC. O pedido pode ser feito diretamente ao INSS, usando os formulários de solicitação padronizados disponíveis em qualquer agência do INSS ou dos correios. Este procedimento possui vantagens e desvantagens: os municípios, que em princípio devem coordenar os programas de Assistência Social em nível local, não possuem informação precisa de todos os benefícios sociais que foram pagos na referida localidade e, dessa forma, a administração local pode enfrentar dificuldades de ajustar o BPC com outros programas complementares. No entanto, um aspecto positivo é que os cidadãos podem solicitar o benefício diretamente, a fim de evitar possíveis condutas clientelistas da administração local.

O procedimento de concessão também levanta a questão da existência de problemas de focalização. Há dois tipos de erro na focalização de programas sociais: *i)* quando pessoas que não deveriam receber o benefício são incluídas; e *ii)* quando pessoas que deveriam ser beneficiadas são excluídas. No primeiro caso podem ser

encontradas situações em que as pessoas dizem ser mais velhas do que são, declaram ter uma renda inferior à que efetivamente auferem ou não preenchem os critérios de deficiência. Nesses aspectos a Loas exige que, a cada dois anos, seja feito um novo exame da situação de cada beneficiário para verificar se o benefício ainda é necessário e devido. No BPC, o processo de conferência foi iniciado em 1999 e coordenado pelo Ministério de Previdência e Assistência Social, com o auxílio dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Já no tocante às falsas declarações de idade, não existem dados sólidos disponíveis para que seja feita uma estimativa. A respeito da subdeclaração de renda, os resultados iniciais da primeira reavaliação de 210 mil BPCs (compreendendo BPCs concedidos em 1997 e 1998) mostraram que 7% das pessoas que receberam benefícios por invalidez e 6% dos beneficiários por idade analisados possuíam renda superior ao limite mínimo. Isso não significa, necessariamente, que no momento em que o benefício foi concedido tenha havido um erro na declaração de renda, pois a renda familiar pode ter mudado desde a concessão do benefício. O relatório de reavaliação também recomendou que fosse realizado um novo exame médico em 20% dos casos de BPCs para PPD, a fim de confirmar se os critérios de deficiência ainda eram cumpridos.<sup>13</sup>

TABELA 5  
Estimativa da Cobertura dos BPCs por Idade de Assistência Social, 1992 e 1999

	1992	1999
A. Homens 67+ (RFPC abaixo ¼ SM)	111.800	53.253
B. Mulheres 67+ (RFPC abaixo ¼ SM)	117.340	62.446
C. Total 67+ (RFPC abaixo ¼ SM) (A + B)	229.140	115.699
D. Benefícios da Assistência Social (setembro)	653.661	730.079
E. Cobertura (%) D/(C + D)	74,0	86,3

Fonte: MPAS; PNAD, 1992 e 1999.

Nota: Os Benefícios da Assistência Social considerados incluem a RMV e o BPC. Renda Familiar *Per Capita* (RFPC). Salário Mínimo Oficial (SM).

No tocante ao segundo tipo de erro de focalização, ou seja, a ausência de cobertura para aqueles que poderiam se qualificar para receber um benefício, a tabela 5 oferece uma estimativa bastante preliminar da população pobre com 67 anos ou mais (67+). Com base nos microdados da PNAD, foi selecionada a população idosa dessa faixa etária que se encontra abaixo da linha de corte e não recebe benefício. Um indicador de cobertura pode ser a porcentagem resultante da divisão do número de idosos abaixo da linha de pobreza, pela soma das pessoas cobertas (RMV mais BPC) e das não cobertas. Obviamente está implícita a hipótese de que não há erro na focalização por idade ou por renda entre os que recebem o benefício. O cálculo também ignora se os membros da família daqueles que não estão cobertos estão incluídos em outros programas previdenciários ou se recebem seguro desemprego (e que, conforme a Loas, não se qualificariam a um benefício). De qualquer forma, é importante destacar que, em paralelo à redução da pobreza entre os idosos desde 1992 (certamente em parte uma consequência da expansão da Previdência Rural entre 1992 e 1995), houve um aumento na cobertura também pela criação do BPC a partir de 1996. Contudo, ainda assim entre um sexto e um quarto da população idosa indigente continuou sem cobertura assistencial durante a década. Em parte, isso provavelmente se deve à falta de informação dos idosos a respeito de seus direitos.

13. Agradecemos pelo gentil apoio de Deusina Cruz, da Seas, pelo fornecimento de informações sobre o programa BPC, processo de reavaliação em curso e seus resultados preliminares.

A significativa extensão da cobertura, alcançada com a reforma dos benefícios monetários da Assistência Social, implementada em janeiro de 1996, é mostrada nas tabelas 6 e 7. Vale destacar o rápido aumento na cobertura dos benefícios às PPD entre 1996 e 1997, quando diversos portadores de deficiência pobres que nunca haviam contribuído para a Previdência Social foram incluídos nas novas regras do BPC. Nesses dois anos, no total, houve um aumento no número de BPCs concedidos para PPD de aproximadamente meio milhão de beneficiários. O aumento também pode ser verificado por meio da alta taxa média de crescimento do estoque de benefícios entre dezembro de 1995 e dezembro de 1997.

TABELA 6

**Brasil: Estoque de Benefícios da Assistência Social, Dez 1995-Dez 2001**

	Dez. de 95	Dez. de 96	Dez. de 97	Dez. de 98	Dez. de 99	Dez. de 00	Dez. de 01
BPC Idade	-	41.992	88.806	207.031	312.299	403.207	469.047
BPC PPD	-	304.227	557.088	641.268	720.274	806.720	870.072
RMV Idade	501.944	459.446	416.120	374.301	338.031	303.138	271.829
RMV Invalidez	701.341	667.281	626.497	585.197	547.693	509.643	475.555
Total de Benef.	1.203.285	1.472.946	1.688.511	1.807.797	1.918.297	2.022.708	2.086.503

Fonte: MPAS.

TABELA 7

**Brasil: Média Mensal das Taxas de Crescimento dos Estoques de Benefícios da Assistência Social, 1994-2001**

	1995-1994	1996-1995	1997-1996	1998-1997	1999-1998	2000-1999	2001-2000
BPC Idade	-	-	9,29	11,09	4,24	2,43	1,36
BPC PPD	-	-	6,93	1,26	1,03	1,00	0,65
RMV Idade	(0,54)	(0,71)	(0,79)	(0,84)	(0,81)	(0,86)	(0,86)
RMV Invalidez	(0,30)	(0,40)	(0,51)	(0,55)	(0,53)	(0,58)	(0,56)
Total de Benefícios	(0,30)	1,86	1,22	0,59	0,50	0,45	0,26

Fonte: Ipea, 2002 e AEPS, 2001.

Nota: Significa média aritmética das taxas de crescimento calculadas de dezembro a dezembro.

A cobertura quantitativa entre os idosos também aumentou rapidamente. Verificou-se um salto excepcional no número de benefícios entre 1997 e 1999, quando houve a redução na idade mínima para concessão de benefícios: de 70 anos (válido para a RMV e para os dois primeiros anos do BPC) para 67 anos de idade, a partir de 1998. Essa redução estava prevista na Loas e pode ser identificada como a responsável pela extensão na cobertura de quase um quarto de milhão de beneficiários por idade, entre 1995 e 2001. O estoque de RMV, tanto na modalidade “Idoso” quanto na “Invalidez”, está caindo desde 1996, pois praticamente não mais há novas concessões.

A redução gradual nas taxas de crescimento do estoque de benefícios assistenciais de 1996 a 2001 sugere que o efeito de extensão da cobertura resultante da reforma legal está prestes a ser concluído. É esperável que, na ausência de novas reformas legais, as oscilações das taxas de pobreza e a demografia começarão a exercer maior influência na determinação do estoque de benefícios. No entanto, outras forças prosseguirão a influenciar a concessão de benefícios assistenciais. Uma delas é o fato de que as regras da Previdência Social estão se tornando gradualmente mais rigorosas, com o

aumento dos períodos mínimos de contribuição requeridos para ter direito a receber aposentadorias: de cinco anos, em 1992, para 15 anos, em 2007. Então, dado que a proporção de contribuintes na população ocupada vem caindo nas duas últimas décadas, é provável que o número de pessoas que se candidatarão às transferências assistenciais aumentará significativamente em um horizonte previsível de tempo. Outra variável que influenciará na quantidade de candidatos é o valor real do salário mínimo, tendo em vista que a renda familiar *per capita*, um dos critérios para a concessão do BPC, é medida em frações do salário mínimo oficial. O salário mínimo tem crescido em termos reais ao longo do Plano Real, pulando, por exemplo, de R\$ 151,00 para R\$ 180,00 em abril de 2001 e R\$ 200,00 em abril de 2002.

### **3 A RENDA DE APOSENTADORIAS E PENSÕES E A POBREZA NO BRASIL**

Este capítulo tem por objetivo medir o impacto que os benefícios não contributivos – previdenciários e assistenciais – têm sobre a pobreza no Brasil. Dadas algumas limitações metodológicas, que são discutidas a seguir, vale ressaltar que o mais importante a ser apreendido são as proporções e não os números absolutos. O capítulo começa com uma breve apresentação do debate público brasileiro sobre a pobreza e alguns dados recentemente publicados. Na segunda parte, é traçado o perfil dos idosos que estão abaixo da linha de pobreza oficial, de meio salário mínimo, como definida na Loas. Dada a ausência de uma pesquisa específica tratando do impacto de benefícios sociais, existente em outros países, o perfil é traçado com o uso de dados de PNAD de 1999. Na terceira parte há uma simulação da taxa de pobreza entre os idosos, levando e não levando em consideração a renda proporcionada pelas aposentadorias e pensões. Essa simulação está baseada nos mesmos microdados da PNAD usados para traçar o perfil dos idosos pobres. Os aspectos metodológicos e limites do uso da PNAD para os propósitos desta pesquisa são descritos em seguida, ainda no fim deste capítulo.

#### **3.1 O DEBATE RECENTE SOBRE A POBREZA NO BRASIL**

Esta seção tem por objetivo apresentar alguns elementos do recente debate sobre a proporção e as origens da pobreza no Brasil. Uma vez que os dados sobre a pobreza no Brasil são extremamente delicados no contexto político, este estudo não tem por objetivo confirmar ou refutar qualquer valor levado ao conhecimento público em um passado recente.

A pobreza pode ser estudada a partir de conceitos absolutos ou relativos. A abordagem relativa requer uma comparação entre pobreza e riqueza em um determinado país ou sociedade. A abordagem absoluta, ao contrário, procura identificar as situações em que os indivíduos não são capazes de manter um patamar mínimo de consumo. Em outras palavras, envolve a medição do nível de renda, ou seja, a parte da renda exigida para cobrir as necessidades humanas básicas. A abordagem absoluta é mais utilizada no recente debate sobre pobreza no Brasil.

Neri (2000) e Barros *et alii* (2000) identificam a desigualdade na distribuição de renda como a principal causa da pobreza no Brasil. Outras causas são o desemprego,

o subemprego e os baixos salários. No debate público brasileiro, no entanto, há uma certa falta de transparência, devido à grande variedade de resultados apresentados pelos diversos analistas. A variação nas estimativas da dimensão da pobreza, mesmo que referentes a um mesmo período, é resultante de metodologias diferentes empregadas.

Dois métodos, ambos baseados na renda, são dominantes nos estudos mais recentes sobre pobreza no Brasil: o primeiro define uma linha de pobreza/indigência nacional. O procedimento mais comum é estabelecer uma proporção do salário mínimo nacional. Esse método tem a vantagem de ser de fácil operacionalização, mas o valor do salário mínimo não é necessariamente um parâmetro adequado para definir as necessidades básicas dos cidadãos. Além disso, uma média nacional oculta importantes aspectos regionais do problema. Por isso, um segundo método fixa linhas de pobreza e indigência regionais, baseadas em diferentes estruturas de consumo das famílias em várias regiões do país, bem como em custos da cesta de consumo básica diferentes entre as diversas regiões. Assim, os pobres são aqueles que não têm renda suficiente para comprar uma cesta básica de alimentos e de bens não alimentícios básicos (habitação, transporte, vestuário). Os indigentes são aqueles que não são capazes de comprar nem mesmo a cesta básica de alimentos.

Em 2001, de acordo com uma estimativa do Instituto Cidadania (2001), responsável pela publicação do **Projeto Fome Zero**, 27,8% (44 milhões) da população brasileira era indigente.<sup>14</sup> A Fundação Getúlio Vargas, considerando como indigentes aqueles que recebem menos de R\$ 80,00 por mês, estimou que 29,3% (50 milhões do total de 169 milhões de habitantes) eram indigentes.<sup>15</sup> Em 1999 – ano da PNAD mais recente à época da elaboração deste estudo – os dados também apontam para uma ampla gama de resultados. Os dados governamentais oficiais, produzidos para a Seas/MPAS pelo Ipea (Barros *et alii*, 2000), estimam que o país possui 22 milhões de indigentes e 53 milhões de pobres (respectivamente 14% e 34% do total da população). Sônia Rocha, pesquisadora do Ipea, utilizando outra abordagem, encontrou 8,7%; os professores Camargo e Ferreira, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Puc-Rio), informam em seus estudos que o nível de indigência é de 29%. Já o professor Hoffman, da Universidade de São Paulo (USP), afirma que a proporção de indigentes é de 18,1%. Este considera como indigente aquele que recebe renda familiar *per capita* menor que um quarto do salário mínimo.

Barros analisa a evolução da pobreza ao longo das últimas décadas, com base nos dados da PNAD. Conclui que a pobreza no Brasil apresenta uma certa estabilidade e só flutuou com os choques macroeconômicos. A porcentagem de pessoas pobres em 1977 era de 40%, e só caiu rapidamente após a implementação dos dois planos de estabilização com características redistributivas (o Plano Cruzado em 1986, que entrou em colapso após um ano de existência, e o Plano Real em 1994). Com a manutenção da estabilidade macroeconômica desde então, a taxa de pobreza estabilizou-se em aproximadamente 34% na segunda metade dos anos 1990. O principal argumento é que com taxas de inflação mais baixas, as perdas na renda real dos pobres, que são menos capazes de se defender, são menores. Além disso, Neri tem apontado para os

---

14. Resultado obtido de acordo com a metodologia do Banco Mundial, que considera como sendo pobre aqueles que vivem com uma renda inferior a US\$ 1 por dia (equivalente a R\$ 86,82 por mês, em maio de 2001).

15. FGV/Centro de Política Social (2001).

impactos redistributivos do aumento real do salário mínimo em 1995. Após o Plano Real, ainda de acordo com Barros, 10 milhões de pessoas saíram da linha de pobreza. Outros autores identificaram uma evolução similar (Ferreira e Litchfield, 2000).

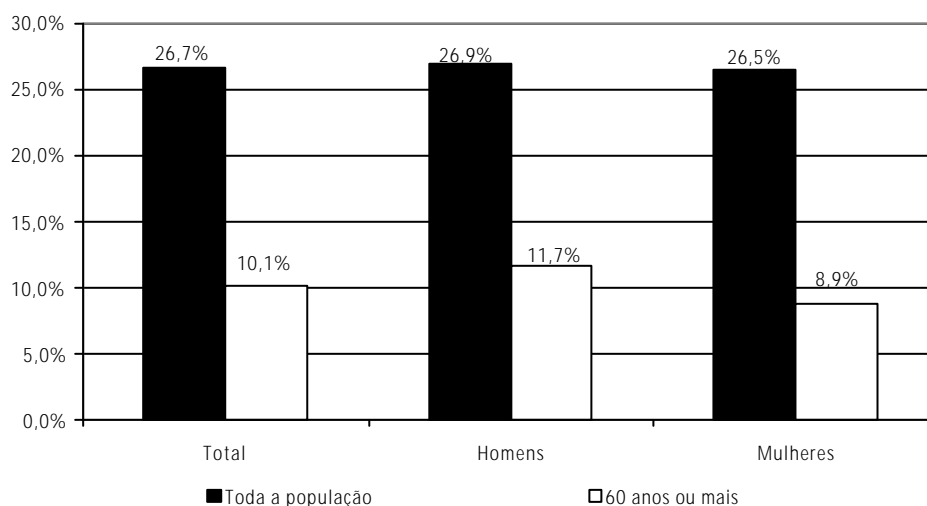
### 3.2 UM PERFIL DOS IDOSOS POBRES NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo apresentar uma figura inicial da incidência de pobreza entre os idosos. Segundo a legislação brasileira (Lei do Idoso), idoso é aquele que já completou 60 anos de vida. Esse será o conceito básico utilizado nesta seção. Em algumas tabelas, os idosos são divididos em dois grupos – os que têm entre 60 e 66 anos e os que possuem 67 anos ou mais –, sendo que os do segundo grupo são os que podem ser titulares de um benefício-pensão da Assistência Social. Os conceitos de pobreza e indigência utilizados são aqueles apresentados na Loas, segundo a qual a linha de pobreza equivale a uma renda familiar *per capita* de meio salário mínimo. A linha de indigência geralmente é a metade da linha de pobreza e, no caso deste trabalho, ela equivale a um quarto do salário mínimo. Neste trabalho, em vez da renda familiar *per capita*, estaremos considerando a renda domiciliar *per capita*. O motivo é explicitado no trecho que trata das questões metodológicas. Os principais resultados são apresentados a seguir, na forma de tópicos.

a) São menores as taxas de pobreza e indigência entre os idosos. É de amplo conhecimento que a incidência de pobreza entre os idosos é substancialmente menor do que na população em geral. A taxa de pobreza é, em média, 2,6 vezes menor entre os idosos, em comparação com a da população. A taxa de indigência é ainda menor. A probabilidade de um idoso ser indigente (2%) é 5,2 vezes menor do que a probabilidade de indigência na população total (10,1%). No grupo daqueles que têm entre 60 e 66 anos a taxa de indigência é de 3,1% e, no grupo dos que têm 67 anos ou mais, a taxa cai para 1,4%.

FIGURA 6

Brasil: Taxa de Pobreza da População Idosa, 1999



Fonte: Microdados PNAD.



b) A cobertura com os benefícios da Previdência Social reduz as taxas de pobreza e indigência. A menor pobreza/indigência entre os idosos, mencionada no item anterior, é explicada pela alta taxa de cobertura dos benefícios da Previdência Social nessa faixa etária. A tabela 8 mostra que é exatamente entre os idosos que não recebem benefícios que a taxa de pobreza aumenta de 10% para 17% e o nível de indigência praticamente triplica, variando de 2% para 5,7%. A tabela mostra de uma forma clara que a probabilidade de ser indigente cai drasticamente, para 1,4%, com o recebimento de um benefício básico de um salário mínimo. A probabilidade de ser pobre decresce para 1,5% entre os que obtêm um benefício da Previdência Social contributiva.

c) A indigência e a pobreza são maiores entre os homens idosos do que entre as mulheres. Esse é um resultado interessante, extraído da PNAD, e que confirma outras observações empíricas. Na tabela 9 podemos observar que não há muita diferença nas taxas de indigência e pobreza quando homens e mulheres são comparados na população total.<sup>16</sup> No entanto, quando consideramos os idosos, as mulheres apresentam menores taxas de pobreza e indigência do que os homens. A pobreza entre as mulheres idosas é, em média, quase um terço menor (31%) do que entre os homens. Já no tocante à indigência, a diferença entre homens e mulheres é ainda maior: a taxa das mulheres é 53% menor do que a taxa dos homens. Isso pode ser parcialmente atribuído ao fato de que as mulheres representam a maioria dos beneficiários da Previdência Social no Brasil. No entanto, uma vez que a diferença entre homens e mulheres também é muito grande entre os idosos que não recebem benefícios, outra parte da explicação deve ser buscada nos arranjos familiares predominantes.

TABELA 8

**Brasil: Taxas de Pobreza e Indigência na População com 60 Anos ou mais, por Acesso à Seguridade Social, 1999**

		Total	Não recebe benefício	Benefício básico (1 SM)	Benefício contributivo (de 1 SM)
<b>População com 60+:</b>					
Abaixo da linha de indigência	(A)	2,0%	5,7%	1,4%	0,1%
Entre as linhas de pobreza e de indigência	(B)	8,1%	11,3%	10,7%	1,5%
Abaixo da linha de pobreza	(A+B)	10,1%	17,0%	12,2%	1,6%
<b>População total:</b>					
Abaixo da linha de indigência	(C)	10,4%	11,5%	2,0%	0,8%
Entre as linhas de indigência e pobreza	(D)	16,3%	17,5%	12,3%	2,9%
Abaixo da linha de pobreza	(C+D)	26,7%	29,0%	14,2%	3,7%

Fonte: Microdados PNAD.

Nota: (1) Linhas de indigência e de pobreza estabelecidas pela Loas. (2) Benefício básico: benefício equivalente a um Salário Mínimo Oficial (SM) (inclui benefícios rurais, benefícios da Assistência Social e aposentadorias e pensões urbanas com garantia de benefício mínimo). (3) Benefício contributivo: benefício positivo e diferente de um SM.

16. Exceto pelo fato de que é duas vezes mais provável que as (poucas) mulheres que recebem benefícios contributivos sejam mais pobres do que os homens.

TABELA 9

**Brasil: Taxas de Pobreza e Indigência entre a População com 60 Anos ou mais por Gênero e Acesso à Seguridade Social, 1999**

		Total	Não recebe benefício	Benefício Básico (1 SM)	Benefício contributivo (de 1 SM)
<b>Homens 60+</b>					
Abaixo da linha de indigência	(A)	2,5%	7,6%	2,0%	0,1%
Entre as linhas de indigência e de pobreza	(B)	9,2%	14,7%	12,5%	1,7%
Abaixo da linha de pobreza	(A+B)	11,7%	22,3%	14,5%	1,8%
<b>Mulheres 60+</b>					
Abaixo da linha de indigência	(C)	1,6%	4,4%	1,1%	0,1%
Entre as linhas de indigência e de pobreza	(D)	7,3%	9,0%	9,4%	1,3%
Abaixo da linha de pobreza	(C+D)	8,9%	13,4%	10,5%	1,4%
<b>População Masculina Total</b>					
Abaixo da linha de indigência	(E)	10,5%	11,5%	2,6%	0,3%
Entre as linhas de indigência e de pobreza	(F)	16,4%	17,4%	13,7%	2,0%
Abaixo da linha de pobreza	(E+F)	26,9%	28,9%	16,3%	2,2%
<b>População Feminina Total</b>					
Abaixo da linha de indigência	(G)	10,2%	11,6%	1,6%	1,3%
Entre as linhas de indigência e de pobreza	(H)	16,2%	17,5%	11,4%	3,8%
Abaixo da linha de pobreza	(G+H)	26,5%	29,0%	13,0%	5,1%

Fonte: Microdados PNAD.

Nota: A mesma da tabela anterior.

A tabela 10 compara a porcentagem da população brasileira com 60 anos ou mais, a partir dos dados da PNAD, com o grupo que possui 60 anos ou mais e que está situado abaixo da linha de pobreza fixada pela Loas. As conclusões a seguir estão baseadas na tabela 10.

TABELA 10

**Brasil: Comparação entre a População com 60 Anos ou mais e a População com 60 Anos ou mais que Está Abaixo da Linha de Pobreza, 1999**

	Todos 60+	60+ abaixo de ½ SM		Todos 60+	60+ abaixo de ½ SM
<b>1. Região geográfica</b>			<b>5. Condição ocupacional</b>		
Norte	3,4	6,0	Empregado	33,1	41,9
Nordeste	28,0	56,4	Desempregado	0,8	1,2
Sudeste	47,8	22,6	Não aplicável	66,1	56,8
Sul	15,2	9,1	Total	100,0	100,0
Centro-Oeste	4,4	4,3	<b>6. Posição na ocupação</b>		
Não informado	1,0	1,7	Empregado	7,4	9,0
Total	100,0	100,0	Empregado doméstico	1,5	1,7
<b>2. Número de membros do domicílio</b>			Trabalhador por conta própria	13,6	19,2
1 pessoas	11,8	2,2	Empregador	2,0	0,6
2 pessoas	30,3	4,6	Auto-subsistência	8,5	11,5
3 ou 4 pessoas	34,5	34,8	Não aplicável	66,9	58,1
5 ou mais	23,4	58,3	Total	100,0	100,0
Total	100,0	100,0	<b>7. Anos de escolaridade</b>		
<b>3. Origem étnica</b>			Menos de 1 e ignorado	40,8	68,3
Branços	60,4	32,9	De 1 a 3	21,7	19,4
Negros	38,6	66,4	De 4 a 7	24,4	10,9
Outros	1,0	0,7	De 8 a 10	4,6	1,0
Total	100,0	100,0	De 11 a 14	5,5	0,3
<b>4. Condição de atividade econômica</b>			Mais de 14	3,1	0,0
Economicamente ativo	33,9	43,1	Total	100,0	100,0
Economicamente inativo	66,1	56,8			
Total	100,0	100,0			

Fonte: PNAD/Ipea.

Nota: Auto-subsistência: produção para o próprio consumo. Salário Mínimo Oficial (SM).

*d)* A pobreza entre os idosos está concentrada no Norte e Nordeste do Brasil. Como mostra a tabela 10, 62,4% dos idosos pobres vivem no Norte e no Nordeste do Brasil, enquanto nessas regiões residem apenas 31,4% do total de pessoas com 60 anos ou mais. Essa certamente é uma consequência do uso da renda monetária como critério para estabelecer a linha de pobreza, dada a ampla presença de população rural no Nordeste.

*e)* Os idosos pobres vivem em famílias mais numerosas. Enquanto o idoso médio vive em lares pequenos ou médios, grande parte daqueles com 60 anos ou mais e que possuem renda inferior a meio salário mínimo vive em lares mais numerosos. Há duas prováveis razões para esse fato. Primeiro, alguns idosos necessitam de suporte familiar e moram em domicílios nos quais convivem diferentes gerações. Segundo, ao contrário da primeira situação, em alguns casos pode ser que a família esteja precisando do apoio dos mais velhos. Estes compartilham, então, a sua renda com os filhos e os netos. Trata-se de situação muito comum nas áreas rurais brasileiras. Se a extensão do apoio requisitado é maior do que o valor do benefício é capaz de prover, o idoso pode ficar abaixo da linha de pobreza.

*f)* A pobreza entre os idosos é negra. Dois terços dos idosos pobres são negros, como mostra a tabela 10. Apesar de serem três quintos daqueles que têm 60 anos de idade ou mais, a população idosa branca apresenta uma taxa de pobreza de aproximadamente um terço (32,9%). Essa distribuição reproduz a forte discriminação contra os negros no acesso à propriedade, educação e, especialmente, ao mercado de trabalho brasileiro.

*g)* Os idosos pobres trabalham mais do que a média. A tabela 10 também mostra o nível de atividade da população com 60 anos de idade ou mais. É importante ressaltar que, no Brasil, a percepção de um benefício previdenciário não obriga o indivíduo a abandonar a força de trabalho. Entre os idosos, praticamente mais de um terço (33,9%) são economicamente ativos. Entre aqueles que têm 60 anos ou mais e são pobres, 43,1% ainda trabalham ou procuram trabalho. Destes, 1,2% está desempregado. Dos 9,2% de diferença, na condição de atividade entre a população idosa em geral e os pobres de 60 anos ou mais, 7,6% são explicados pelo maior nível de atividade daqueles que trabalham por conta própria e dos que produzem para o próprio consumo, a maioria vivendo nas áreas rurais.

*h)* Os idosos pobres possuem nível educacional mais baixo. Caracteristicamente, os pobres com 60 anos ou mais possuem o nível educacional mais baixo: 68,3% não chegaram a completar nem mesmo um ano de estudo.

### 3.3. OUTROS RESULTADOS PARA COMPLEMENTAR O PERFIL DOS IDOSOS

Os resultados da seção anterior se referem à incidência de pobreza entre os idosos e o perfil dos que estão abaixo da linha de pobreza. A presente seção tem por objetivo apresentar informações complementares sobre as principais características dos idosos, utilizando os dados da PNAD. Para os propósitos deste trabalho, os idosos são divididos em três grupos: *i)* aqueles que não recebem benefícios de nenhum programa da Previdência ou da Assistência Social; *ii)* aqueles que recebem benefícios equivalentes a um salário mínimo (incluindo certamente todos os benefícios rurais, benefícios assistenciais e benefícios urbanos protegidos pela garantia de um piso previdenciário, de um salário mínimo); e *iii)* pessoas com renda proveniente de aposentadorias e pensões diferente de um salário mínimo (benefícios que provavelmente são pagos por um

sistema contributivo). Esta seção utilizará as tabelas 1-5 do Apêndice Estatístico. Os principais resultados são resumidos a seguir.

*a)* Em geral, os idosos vivem em famílias pequenas. Essa tendência não é surpreendente. Quanto mais idosa é a pessoa, maior a probabilidade de que ela more sozinha. É mais provável que as mulheres morem sozinhas, principalmente se forem viúvas. Isso se explica pela maior expectativa de vida das mulheres, que, no Brasil, apresenta uma diferença de cinco anos quando comparada com a dos homens. De acordo com os dados da PNAD, a tendência de haver idosos vivendo em famílias pequenas é maior entre aqueles que recebem benefícios previdenciários do sistema contributivo. Uma razão para esse comportamento específico pode estar relacionada com o impacto dos benefícios de um salário mínimo pagos pela Previdência Rural. Nas áreas rurais, especialmente no Norte e Nordeste do Brasil, é muito comum encontrar duas ou mais gerações morando juntas, em casas onde há beneficiários, compartilhando o benefício da Previdência Social (ver Delgado e Cardoso Jr., 2000). Já que os benefícios normalmente cobrem a população pobre, é esperável que a família divida a renda recebida pelos mais velhos.

*b)* A Previdência Social reproduz a discriminação contra os negros no Brasil. A PNAD também indica claramente que os negros desfrutam uma menor cobertura previdenciária no Brasil, em termos quantitativos e qualitativos. A tabela 2 do Apêndice mostra que os negros estão sobre-representados no caso dos benefícios básicos e amplamente sub-representados no sistema contributivo. Esse fato certamente é uma consequência da grande discriminação econômica praticada contra os negros no Brasil, como já mencionado anteriormente. É possível distinguir claramente que os brancos – homens e mulheres – recebem proporcionalmente mais aposentadorias e pensões do sistema contributivo e menos benefícios de valor básico, quando comparados com a sua participação no total da população. É curioso notar que a desigualdade na cobertura é maior entre homens do que entre as mulheres. Isso pode ser resultado do fato de que as mulheres brancas também sofrem discriminação no mercado de trabalho brasileiro.

*c)* Os idosos continuam trabalhando muito. Apesar das altas taxas de cobertura da Previdência Social, os idosos continuam apresentando um alto nível de atividade. A tabela 3 do Apêndice mostra que, apesar de a percepção de um benefício da Previdência reduzir o nível de atividade (uma queda que varia entre 10 e 30%), a proporção de idosos que continua trabalhando é alta. Enquanto na população total quase dois terços (64,7%) são economicamente ativos, na população com 60 anos ou mais um terço (33,9%) declarou estar trabalhando ou procurando emprego. Esse contexto é fortemente influenciado pelo resultado encontrado na população masculina, onde quase a metade (49,9%) permanece ativa após os 60 anos. Na tabela 3 do Apêndice, a taxa de atividade declarada pelos segurados do sistema contributivo é significativamente menor do que no caso dos que recebem benefícios básicos. Certamente o fato de que as aposentadorias e pensões são apenas uma entre as diferentes fontes de renda das famílias pobres tem um papel muito importante na explicação desses dados. Em certa medida, essa diferença também pode ser explicada pelo fato de que muitas pessoas que recebem benefícios básicos vivem em áreas rurais. Influenciando esses resultados há um fator cultural: os homens no meio rural dificilmente afirmariam que não estão mais trabalhando.

*d)* Há uma tendência para que a taxa de desemprego seja menor entre os idosos que recebem benefícios. A tabela 3 do Apêndice mostra que a população idosa apresenta taxas de desemprego substancialmente menores do que as registradas para a economia em geral (7,1%) em 1999. O baixo desemprego entre os idosos em geral aparentemente está em contraste com a taxa de desemprego de 8,9% entre os beneficiários do sistema contributivo. No entanto, não há contradição nisso. Primeiro, os idosos têm a chance de se retirar da força de trabalho, se não encontram emprego e já recebem algum benefício da Previdência Social. Segundo, entre aqueles que recebem um benefício básico, o desemprego é baixo por conta das suas origens rurais. Nas áreas rurais, o beneficiário permanece ativo em pequenas propriedades agrícolas, produzindo para o próprio consumo, como um trabalhador por conta própria ou trabalhando em regime de economia familiar. Terceiro, aqueles que recebem aposentadoria ou pensão contributiva e, por algum motivo ou necessidade, querem continuar trabalhando pertencem ao mercado de trabalho urbano, onde idosos e inválidos têm enorme dificuldade de inserção.

*e)* O emprego autônomo caracteriza o idoso economicamente ativo no Brasil. Categorias de emprego autônomo – por exemplo, declarações de “trabalhador por conta própria” e “para própria subsistência” (significando produção para o próprio consumo) – se destacam de outras categorias de emprego entre os idosos que declaram permanecer ativos e empregados. Na figura 7 prevalecem essas categorias de emprego, aumentando em importância entre as mulheres idosas e os beneficiários de aposentadorias básicas. Enquanto na população total a proporção de pessoas que trabalham por conta própria e para subsistência está um pouco acima de um terço (35,4%) e a grande maioria é assalariada formal e informal (52,4%), entre os trabalhadores idosos dois terços são autônomas. Uma possível explicação para esse fato é que, como mencionado anteriormente, o mercado de trabalho não é amigável com os idosos e a pessoa idosa dificilmente encontra oportunidades de trabalho assalariado nas áreas urbanas. No meio rural, ao contrário da experiência urbana, os trabalhadores por conta própria formam um grupo importante porque os idosos, como já mencionado, continuam trabalhando nas propriedades agrícolas familiares. Isso também explica o fato curioso de que o homem idoso tende a declarar que trabalha por conta própria (49,2%) enquanto as mulheres dizem que trabalham para a própria subsistência (49%). Outra vez há um antecedente cultural para essas respostas: as mulheres, com frequência, subvalorizam o trabalho doméstico em comparação com as atividades executadas por homens.

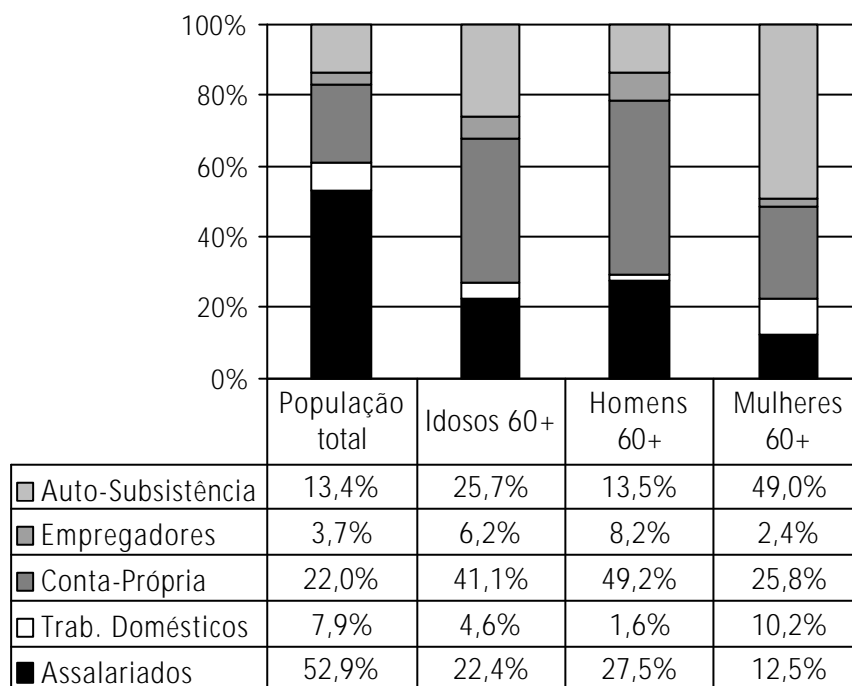
*f)* Os benefícios de um salário mínimo estão concentrados no Nordeste. Ao contrário dessa região, que abriga a maior parte da população rural brasileira e, portanto, concentra uma parte significativa das aposentadorias e pensões rurais, a grande maioria dos benefícios provenientes do sistema contributivo está concentrada no Sul e Sudeste urbano do Brasil (ver tabela 4 do Apêndice). Essa tendência torna-se mais evidente à medida que a idade do grupo etário analisado aumenta. Outro aspecto interessante é que a especialização regional é maior entre os homens do que entre as mulheres. Isto se dá certamente pela participação feminina no mercado de trabalho no passado, pela discriminação homens/mulheres, pelas maiores taxas de desemprego entre as mulheres e pelo conseqüente padrão de acesso das mulheres à Previdência Social – as mulheres normalmente têm acesso a aposentadorias por idade aos 60 anos, en-

quanto os homens constituem a maioria dos casos das aposentadorias por tempo de serviço em idades menos avançadas, porque têm maior facilidade para comprovar o tempo de serviço. Por isso, os homens normalmente recebem benefícios acima de um salário mínimo, enquanto as mulheres apenas completam os critérios para receber um benefício básico e são protegidas pela garantia de um piso previdenciário, mesmo estando em áreas urbanas.

g) As mulheres mais jovens possuem maior escolaridade do que os homens, ao contrário das mulheres e homens idosos. As profundas modificações dos papéis sociais nas últimas décadas e a recente universalização do acesso à educação básica no Brasil mudaram a *performance* escolar feminina em relação ao desempenho educacional masculino. Na tabela 5 do Apêndice é possível verificar que as mulheres idosas têm nível educacional inferior ao dos homens nos mesmos grupos etários. Os baixos registros em termos de anos de escolaridade são especialmente frequentes entre os homens e mulheres que recebem aposentadorias básicas. No entanto, ao longo das últimas duas décadas, as mulheres jovens estão superando os homens em termos de *performance*.

FIGURA 7

Brasil: População Idosa Ativa por Posição na Ocupação, 1999



Fonte: Microdados PNAD.

### 3.4 O IMPACTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS BENEFÍCIOS BÁSICOS SOBRE OS IDOSOS

Sem a Previdência Social, o Brasil apresentaria níveis muito mais elevados de pobreza. Essa certamente é a conclusão mais evidente deste trabalho. Apesar dos efeitos regressivos em termos de distribuição de renda das aposentadorias por tempo de serviço/contribuição nos sistemas previdenciários dos setores público e privado, diversos programas no âmbito da Previdência Social e Assistência Social têm tido um efeito de

redistribuição de renda substancialmente positivo em um país com uma das taxas de concentração de renda mais elevadas do mundo.

Sabe-se, por exemplo, que os estados do Nordeste brasileiro beneficiam-se sobremaneira com os gastos com a Previdência Social (INSS). Conforme dados do MPAS, enquanto a média de gastos do INSS para o Brasil era de 5,6% do PIB em 1997, os benefícios pagos nos estados mais pobres do Nordeste representam cerca de 12,8%, no caso do Piauí, e 13,7% do respectivo PIB regional da Paraíba. Outras evidências complementares desse efeito redistributivo mostram que principalmente as cidades pequenas e médias até 100 mil habitantes em todo o Brasil beneficiam-se com os gastos do INSS.

Pode-se encontrar forte evidência de um impacto positivo do gasto da Previdência Social na luta contra a pobreza, mediante um exercício baseado nos dados extraídos da PNAD. Esse exercício também permite uma percepção do impacto dos benefícios rurais e da Assistência Social na redução da pobreza. No entanto, tais estimações exigem a realização de alguns passos metodológicos para que constituam uma aproximação fidedigna, já que infelizmente não há um método que permita distinguir perfeitamente a Assistência Social e as aposentadorias e pensões rurais de outros benefícios contributivos da Previdência Social nos dados da PNAD.

Considerando esses aspectos metodológicos, no momento de recorrer aos dados da PNAD, para selecionar os beneficiários da Assistência Social e demais benefícios básicos, deve-se levar em consideração todos aqueles que declaram receber uma aposentadoria ou pensão que equivale exatamente a um salário mínimo oficial. A seleção certamente incluirá quase todos os beneficiários da Assistência Social, assim como os da Previdência Social Rural. O grupo de beneficiários selecionados incluirá também as aposentadorias e pensões mínimas urbanas. Isso resulta do fato de as leis da Previdência e Assistência Social brasileiras estabelecerem que qualquer benefício deverá ser equivalente a, pelo menos, um salário mínimo oficial (excepcionalmente, se uma pensão por morte é dividida entre os herdeiros do segurado, cada um deles receberá menos de um salário mínimo). Assim, de acordo com os dados oficiais, apesar dos 2,1 milhões de benefícios da Assistência Social e dos 6,5 milhões de aposentadorias e pensões rurais – todos equivalentes a um salário mínimo –, atualmente são pagos outros 4,5 milhões de benefícios “urbanos” com garantia de um piso previdenciário. Como os benefícios “urbanos” exercem os mesmos impactos em termos de combate à pobreza causados pelos benefícios básicos sobre os beneficiários, apesar da inexatidão conceitual, os resultados do exercício são válidos para demonstrar a viabilidade e efetividade da luta contra a pobreza entre os idosos, mediante o emprego de benefícios previdenciários e assistenciais básicos e uniformes.

O exercício consiste simplesmente em eliminar a renda proveniente de aposentadoria ou pensão dos dados da PNAD e, dessa forma, simular a renda domiciliar em um país sem Assistência e Previdência Social (sem “renda previdenciária”). Em seguida, será realizada uma comparação com os valores efetivamente verificados, incluindo a renda previdenciária e assistencial, ilustrando-se o impacto geral da Previdência Social. Além disso, a separação de beneficiários em um grupo que recebe o correspondente a um salário mínimo (“benefício básico”) isola um grupo, cujas características serão consideradas como o perfil-padrão dos beneficiários do sistema básico (Assistência Social e Previdência Rural), em contraposição aos prováveis beneficiários do sistema previdenciário contributivo (os que recebem valores diferentes de um salá-

rio mínimo). É importante destacar, mais uma vez, que os resultados não têm apresentado um nível elevado de exatidão, devido à imprecisão de dados sobre benefícios da Previdência Social, em função das perguntas utilizadas no questionário da PNAD.

A tabela 11 apresenta os resultados da estimação para a população total. A eliminação da renda previdenciária representaria um crescimento muito abrupto da pobreza na população brasileira. O número total de pessoas abaixo da linha de indigência da Assistência Social (renda familiar *per capita* familiar menor que um quarto do salário mínimo) repentinamente cresceria para 14,6 milhões de pessoas – de 10,4% do total da população para 19,8% (colunas A e E). A população com renda entre meio e um quarto de salário mínimo teria um crescimento menos expressivo, de 1,8 milhão de pessoas, aumentando a taxa total de pobreza de 26,7% para 37,2%.

TABELA 11

**Brasil: Pessoas de Acordo com o Acesso a Benefícios da Seguridade Social e Renda Domiciliar Per Capita (Incluindo e Excluindo a Renda Previdenciária), 1999**

Em Salários Mínimos	Total incluindo a renda previdenciária				Total excluindo a renda previdenciária			
	Total (A)	Não recebe benefício (B)	Benefício básico (1 SM) (C)	Benefício contributivo (D)	Total (E)	Não recebe benefício (F)	Benefício básico (1 SM) (G)	Benefício contributivo (H)
Menos de 1/4	16.140.764	15.884.024	188.737	68.003	30.784.309	23.615.604	4.285.803	2.882.902
Entre 1/4 e 1/2	25.455.282	24.042.349	1.161.091	251.842	27.135.717	24.708.301	1.659.209	768.207
Entre 1/2 e 1	38.659.627	34.707.873	2.998.375	953.379	35.939.917	32.864.663	1.743.959	1.331.295
Entre 1 e 2	37.664.736	31.550.880	3.914.373	2.199.483	31.574.174	28.943.206	1.153.437	1.477.531
Entre 2 e 3	14.867.449	12.679.101	653.182	1.535.166	12.265.017	11.231.194	320.306	713.517
Entre 3 e 5	11.288.985	9.424.960	373.090	1.490.935	9.011.567	8.202.332	201.843	607.392
Entre 5 e 10	7.893.397	6.459.162	148.687	1.285.548	6.146.668	5.564.023	85.967	496.678
Entre 10 e 20	2.931.150	2.339.149	31.974	560.027	2.251.090	2.024.410	22.400	204.280
20 ou mais	827.418	602.363	8.010	217.045	620.349	536.128	4.595	79.626
Total	155.728.808	137.689.861	9.477.519	8.561.428	155.728.808	137.689.861	9.477.519	8.561.428
Menos de 1/4	10,4%	11,5%	2,0%	0,8%	19,8%	17,2%	45,2%	33,7%
Entre 1/4 e 1/2	16,3%	17,5%	12,3%	2,9%	17,4%	17,9%	17,5%	9,0%
Entre 1/2 e 1	24,8%	25,2%	31,6%	11,1%	23,1%	23,9%	18,4%	15,5%
Entre 1 e 2	24,2%	22,9%	41,3%	25,7%	20,3%	21,0%	12,2%	17,3%
Entre 2 e 3	9,5%	9,2%	6,9%	17,9%	7,9%	8,2%	3,4%	8,3%
Entre 3 e 5	7,2%	6,8%	3,9%	17,4%	5,8%	6,0%	2,1%	7,1%
Entre 5 e 10	5,1%	4,7%	1,6%	15,0%	3,9%	4,0%	0,9%	5,8%
Entre 10 e 20	1,9%	1,7%	0,3%	6,5%	1,4%	1,5%	0,2%	2,4%
20 ou mais	0,5%	0,4%	0,1%	2,5%	0,4%	0,4%	0,0%	0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PNAD.

Nota: Salário Mínimo Oficial (SM). Benefício contributivo: diferente de 1 SM.

Entre os beneficiários que são o objeto de estudo deste trabalho, ou seja, aqueles que recebem exatamente um salário mínimo (colunas C e G da tabela 11), o impacto de perder toda a renda previdenciária seria maior. Do total de 9,5 milhões de pessoas nesse grupo de beneficiários, 4,4 milhões ficariam abaixo da linha de pobreza fixada em meio salário mínimo. Assim, eliminando os benefícios básicos, a taxa de pobreza entre os atuais beneficiários deste tipo de benefício saltaria de 14,3% com renda previdenciária para 62,7% sem renda previdenciária. O exercício demonstra que um grande volume de pobreza é evitado no Brasil pela existência de transferências da Assistência Social, da Previdência Social Rural e pela garantia de um benefício mínimo em geral (piso previdenciário) no INSS e nos sistemas básicos de Previdência para os funcionários públicos.



### 3.5 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS ADICIONAIS

Levando em consideração o debate mencionado sobre a extensão da pobreza no Brasil e a, por vezes confusa, discussão metodológica, um método mais fácil para definir o objeto da pesquisa é considerar como pobres e indigentes aquelas pessoas que, respectivamente, estão abaixo das linhas de pobreza e indigência previstas na Loas. A linha estabelece uma renda familiar *per capita* equivalente a um quarto do salário mínimo oficial como uma das condições para que uma pessoa tenha o direito de receber um BPC. Para outros serviços e benefícios da assistência social incluídos na Loas, o padrão é de meio salário mínimo. Normalmente, o último é considerado a linha de pobreza da Assistência Social e o primeiro a linha de indigência.

Há fraquezas metodológicas evidentes na definição de linhas de pobreza e indigência a partir da renda familiar *per capita* e o estabelecimento de uma fração do salário mínimo como linha de corte. Por exemplo, o Departamento Interestadual de Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) calcula regularmente o “salário mínimo necessário”, isso é, o valor absoluto do salário mínimo que seria capaz de cobrir as efetivas necessidades de consumo de um domicílio com quatro pessoas em áreas urbanas. Na última década, as estimações do Dieese apontaram que o salário mínimo necessário deve ser cerca de quatro vezes maior que o valor oficial corrente. O uso da renda como *proxy* da capacidade das famílias pobres para cobrir as suas necessidades também foi largamente questionado, especialmente considerando aquelas famílias que vivem em áreas rurais. Além disso, uma pesquisa que o Ipea realizou em 1999 para a Seas do MPAS concluiu que, por conta das recentes evoluções demográficas, a utilização da renda familiar *per capita*, conforme solicitado pela Loas, não orienta a focalização das políticas assistenciais de forma adequada. Isso porque, nas estatísticas oficiais, domicílios multigeracionais têm sido captados pelo órgão de estatística oficial, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como sendo constituídos por famílias diferentes que vivem sob um mesmo teto (“famílias plurinucleares”). No Brasil, de acordo a PNAD, há cerca de 3 milhões de pessoas vivendo em famílias que não têm renda nenhuma. Essas famílias, no entanto, dividem a renda do domicílio, provida por outros membros da família estendida, como os avôs e avós, de forma que a melhor forma de captar indigência e pobreza seria usando a renda domiciliar *per capita* em lugar da renda familiar.

Apesar desses inconvenientes, pelo menos a opção de utilizar a linha definida pela Loas é compensada pelo fato de que ela permite avaliar se a política de Assistência Social, em um sentido estrito, e as instituições da Seguridade Social, em um sentido mais amplo, têm sido capazes de cobrir com seus benefícios a população que legalmente tem direito a eles. A opção também permite avaliar se esses benefícios têm melhorado as condições de vida dos beneficiários, dado que a renda é uma precondição relevante para alcançar os diversos bens requeridos para satisfazer as necessidades básicas.

Diante dessa lógica e do fato de não podermos contar com dados específicos sobre os beneficiários da Assistência Social, este documento usou a PNAD realizada em setembro de 1999 para analisar a distribuição de pobreza e indigência entre as pessoas com 60 anos de idade ou mais. No entanto, em vez da renda familiar *per capita*, como propõe a Loas, as simulações apresentadas na seção 2.5 utilizaram a renda domiciliar *per capita* para solucionar um dos problemas metodológicos e conceituais mencionados anteriormente.

## 4 COMENTÁRIOS FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Os programas de aposentadorias e pensões não contributivas – incluindo os benefícios da Assistência Social e Previdência Social Rural – têm sido ferramentas extremamente importantes na extensão da cobertura para amplos setores da sociedade brasileira que não teriam condições de ter acesso às aposentadorias e pensões da Previdência contributiva tradicional. Sua expansão somente foi possível pela confirmação, em 1988, na nova Constituição, de princípios “beveridgianos” universalistas, que não prescrevem contribuições monetárias individualizadas como forma única de acesso à Previdência Social, em sentido mais estrito, e Seguridade Social, em sentido mais amplo, no Brasil. Ainda mais, dado o atual fortalecimento do nexo entre contribuição e benefício na Previdência Social urbana, observando que a partir de 1991 os benefícios não contributivos vêm apresentando um efeito muito importante na redução da pobreza entre os idosos. Dessa forma, os benefícios não contributivos cumprem um importante papel na estrutura da Seguridade Social (entendida como mais abrangente que o “Seguro Social” contributivo) no cumprimento de suas funções de repor renda de segurados e proteger os cidadãos contra o risco de pobreza.

As tabelas 12 e 13 apresentam a dimensão de diversos sistemas de benefícios não contributivos da Seguridade Social, em países selecionados da América Latina. Conforme essas tabelas, o peso relativo que os citados benefícios adquiriram no Brasil, em especial em função da Previdência Rural, supera o dos demais países e, com um volume de gasto de aproximadamente 1,3% do PIB em 2000, adquire uma importância comparável à dos países de *Welfare State* mais avançado. Não é possível aceitar, diante da ordem de grandeza e dos impactos favoráveis em termos sociais, argumentos indiferenciados e superficiais de que o gasto social brasileiro seria ineficiente e mal focado, que repetidamente têm sido colocados no debate público brasileiro.

TABELA 12

**Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai: População Beneficiária de Benefícios Monetários não Contributivos e Assistenciais, 2000-2001**

País	Total de beneficiários (1)	Total de beneficiários por Idade (2)	(2)/(1) em %	% do total de beneficiários da seguridade social	% do total da população
Argentina (Dez/2000)	350.660	40.152	11,4	10,1	0,9
Brasil (Dez/2000)*					
Assistenciais	2.022.708	706.345	34,9	11,1%	1,2%
BPC	1.209.927	403.207	33,3		
RMV	812.781	303.138	37,3		
Brasil (Dez/2000)*					
Previdência Rural**	6.024.328	4.012.127	66,6%	33,0%	3,5%
Chile (2001)	358.813	165.373	46,1	22,6	2,3
Costa Rica (2000)	76.009	46597	61,3	31,2	1,8
Uruguai (2001)	64.053	18.515	28,9	9,0	2,0

Fonte: Bertranou *et. al.* (2002).

Nota: O BPC não requer contribuição e substitui a RMV a partir de 1996. A RMV requeria, pelo menos, 12 meses de contribuição prévia.

\* Benefícios no Brasil conforme o conceito “emitidos” (autorizações de pagamento).

\*\* Benefícios rurais por idade, invalidez e viuvez, exceto RMV rurais (que já foram contabilizadas nos “benefícios assistenciais”).

Assim, parece adequado reabrir o debate sobre o conceito de “Seguridade Social” no Brasil, seu financiamento e seu impacto positivo, no combate à pobreza, ao qual as

interpretações em voga nos anos 1990 sobre a pobreza e políticas públicas não têm feito qualquer justiça. Sobressai-se em especial a necessidade de verificar como a Seguridade Social (SUS, Assistência Social moderna e Previdência Social contributiva e não contributiva) tem redistribuído a renda, combatido o aprofundamento da concentração de renda – diante de uma constelação macroeconômica que desestimulou a geração de emprego e renda – e o aumento de transferências monetárias via juros elevados, pagos pelo setor público ao segmento comparativamente menos vulnerável da sociedade.

Além da constatação dos impactos positivos dos benefícios não contributivos, algumas perguntas permanecem em aberto. Também cabe formular sugestões e reflexões para a política pública. Algumas questões são enumeradas a seguir.

TABELA 13

**Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai: Gasto Público Relacionado a Benefícios Monetários não Contributivos e Assistenciais da Seguridade Social, 2000-2001**

Pais	Gasto público e benefícios da Seguridade Social não contributiva	Gasto público da Seguridade Social não contributiva como % do gasto da seguridade social	Gasto público da Seguridade Social não contributiva como % do gasto social	Gasto público da Seguridade Social não contributiva como % do PIB	Financiamento
Argentina (dez. de 2000)	Ar\$ 654 milhões	3,6	1,1	0,23	100% de impostos gerais
Brasil (dez. de 2000)*					
Assistenciais	R\$ 3.499 milhões	5,3	2,0***	0,3	100% de impostos gerais
BPC					
RMV					
Brasil (dez. de 2000)*					8,4% de arrecadação sobre comercialização primária de produtos agrícolas
Previdência Rural**	R\$ 11.412 milhões	17,2	6,7***	1,0	91,6% impostos gerais e arrecadação urbana
Chile (2001)	\$ 143.614 milhões	5,5	2,3	0,38	91,6% de impostos gerais
					8,4% de contribuições pessoais (apenas segurados do regime público)
Costa Rica (2000)	Colones 13.538 milhões	7,0	1,8	0,3	48,3% de impostos gerais
					46,2% de contribuições patronais
					5,4% de impostos específicos (cigarros, cerveja e whisky)
					1,7% de juros sobre depósitos judiciais
Uruguai (2001)	1.174.459 milhões Ur\$	5,5	2,6	0,62	100% de impostos gerais

Fonte: Bertranou *et. al.* (2002).

Nota: O BPC não requer contribuição e substitui a RMV a partir de 1996. A RMV requeria, pelo menos, 12 meses de contribuição prévia.

\* Benefícios no Brasil conforme o conceito "emitidos" (autorizações de pagamento).

\*\*Benefícios rurais por idade, invalidez e viuvez, exceto RMV rurais (que já foram contabilizadas nos "benefícios assistenciais").

\*\*\*Em porcentagem do orçamento social de 2000, conforme calculado pelo Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica.

#### 4.1 INCERTEZA LEGAL QUANTO AO FUTURO DOS BENEFÍCIOS RURAIS

Como mostrado anteriormente, as Leis da Previdência Social que entraram em vigor desde 1991 provocaram um grande aumento na cobertura e qualidade dos benefícios da Previdência Rural. Tais leis, no entanto, são caracterizadas por uma incerteza legal no tocante ao futuro da Previdência Rural no Brasil. O acesso ao programa, atualmente, está baseado nos anos de trabalho em atividades rurais, em vez de nos anos de contribuição monetária individual, como é o caso dos segurados urbanos. No entanto, as Leis da Previdência Social só garantem explicitamente a vigência da substituição de tempo de contribuição por tempo de trabalho rural, para o período compreendido entre 1992 e 2007. Após completar esse período de transição, não há mais regra específica prevista para o segurado rural. Simultaneamente, o período mínimo de contribuição para os segurados urbanos está aumentando gradualmente, de cinco para 15 anos até 2011, o que somente aprofundaria as dificuldades de eventual cumprimento de tempo de contribuição para trabalhadores rurais. A Constituição, por outro lado, estabelece um “tratamento especial” para o regime de economia familiar rural (mantido com a Emenda Constitucional de 1998), mas não há garantia para que não seja cobrada contribuição individual. Com isso, abre-se um espaço para que, em 2007, seja feita uma interpretação legal que exija uma contribuição prévia também para os benefícios da Previdência Rural.

Uma vez que o reconhecimento do tempo de serviço, em vez da contribuição monetária individual, é o elemento central que torna possível a extensão da cobertura, é absolutamente necessário evitar as contribuições monetárias individuais na Previdência Rural. Isso se deve à ausência de renda monetária na economia familiar rural, que quase por definição gera pouco ou nenhum excedente. Conforme visto, a principal inovação do Funrural, implementado pelo regime militar na década de 1970, foi o rompimento com o vínculo contributivo “bismarckiano” no setor rural, migrando, assim, para um paradigma de proteção universalizante inspirado em Beveridge (Schwarzer, 2000b). Reintroduzir a contribuição individual significaria reverter a inovação básica que permitiu uma extensão efetiva da cobertura aos pobres do meio rural, um dos últimos segmentos da sociedade brasileira a ser incluído no sistema, 50 anos após a criação da Previdência Social para o setor urbano.

#### 4.2 ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DA PREVIDÊNCIA RURAL

Nos últimos anos foram realizadas, entre o Ministério da Previdência, representantes dos trabalhadores e representantes dos empregadores rurais, diversas discussões sobre aspectos da legislação da Previdência Rural que precisam ser atualizados. Cabe chamar a atenção para o fato de que a prática de discutir e negociar com os diversos atores sociais incluídos é muito salutar, uma vez que um sistema previdenciário, ao afetar o planejamento de vida dos segurados, precisa ser adaptado e ajustado com muito cuidado, preservando consensos em vez de fragilizar o apoio ao sistema. Um dos aspectos tratados nas conversações refere-se ao fato de a agricultura ser uma atividade cíclica e, nos períodos em que há mais trabalho, os agricultores costumam contratar força de trabalho adicional temporária. Essa contratação de trabalho adicional em momentos de pico ocorre com frequência também na agricultura em regime de trabalho familiar. No entanto, a atual legislação previdenciária proíbe a

contratação remunerada de trabalhadores pelo segurado especial. De outra forma, o agricultor perderia permanentemente o *status* de “segurado especial” e se tornaria “empregador”, passando a estar sujeito às regras contributivas da Previdência Urbana. Assim, uma das propostas resultantes de negociações passadas era permitir a contratação de auxiliares pelo segurado especial, limitada a um curto período de tempo de, no máximo, três meses por ano. Outro aspecto ignorado pela atual legislação é o fato de que em períodos baixos do ciclo agrícola, pequenos produtores buscam emprego remunerado fora de suas propriedades, normalmente trabalhos domésticos ou em construção civil nas cidades vizinhas.

Mesmo durante períodos de trabalho intensivo, devido ao ciclo agrícola, também é comum que membros do grupo familiar busquem aproveitar a oportunidade de ganhos como trabalhadores temporários em empresas rurais da região. Para não perder a sua condição de segurado especial, o emprego tem que forçosamente ser informal, sem contribuição à Previdência Social Urbana. Se, nesses trabalhos temporários, por azar o empregador fizer alguma contribuição à Previdência Social, o agricultor fica em uma situação difícil, já que nesse caso perde a sua condição de segurado rural e pode não mais ser capaz de conseguir completar o tempo de contribuição mínimo estabelecido pela Previdência Urbana. Nessa situação, o segurado poderia chegar a ser um caso para o BPC da Assistência Social quando completasse 67 anos, se a sua renda familiar estiver abaixo do limite legal. Dessa forma, uma proposta abordada nas negociações tripartites mencionadas era permitir até três meses de trabalho formal assalariado por ano aos segurados especiais.

Uma última melhoria na legislação concernente aos segurados rurais seria a manutenção da condição do pequeno produtor como segurado especial em caso de perda de produção agrícola provocada por desastres naturais (seca, inundação, etc.). Tal proteção, durante um ano, seria suficiente para que pudesse ser recobrada a produção no ciclo seguinte e recaracterizada a condição de segurado especial. Todos esses avanços na legislação fariam parte de um pacote de reforma, que não prosseguiu tramitando no Congresso porque também continha a introdução de uma contribuição monetária individual. Uma das recomendações seria então dividir esse projeto de reforma da Previdência Rural. Assim, os avanços na legislação poderiam ser votados nas duas instâncias do Congresso Nacional, em vez de estarem vinculados à proposta de contribuição individual, a qual, conforme visto anteriormente, teria um impacto bastante negativo sobre o sistema da Previdência Rural.

### 4.3 FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL

Freqüentemente é argumentado que a introdução de uma contribuição monetária individual se justificaria pela necessidade de financiar a Previdência Social Rural. O esforço para coletar a contribuição individual e combater a sua evasão, porém, seria muito alto, dado que os contribuintes estão muito espalhados pelo país, vivendo em regiões de difícil acesso. A arrecadação a ser gerada será muito pequena porque a base a ser tributada é extremamente baixa. E, sob a perspectiva da equidade social, essas medidas implicariam um perverso aumento da receita fiscal às custas dos pobres que vivem no meio rural. Melhorar o monitoramento e a coleta da contribuição de 2,2% da comercialização primária da produção agrícola, ao contrário, é uma medida plausível e não ameaçaria os princípios

do sistema previdenciário rural. No entanto, tal iniciativa precisaria ser apoiada pelas estruturas estabelecidas para o sistema tributário estadual do ICMS, o que depende de alguma negociação política com os estados.

Apesar da possibilidade de gerar receita por meio do aumento da coleta de contribuições sobre a comercialização da produção, não é de se esperar que esses recursos sejam suficientes para cobrir o déficit financeiro do sistema, que atualmente é de aproximadamente 90%. De fato, uma estimativa mostra que o valor arrecadado poderia, quando muito, dobrar. Essa estimativa pode ser calculada com base nos valores da produção primária bruta, de acordo com o Censo Agrícola de 1996, realizado pelo IBGE. Isso significa que ainda restaria um déficit de 80%. Em outras palavras, a verdade é que um programa previdenciário básico, focalizado em um dos grupos mais pobres da sociedade, só pode ser estruturalmente deficitário e sempre iria requerer uma ampla fatia de financiamento lastreada em impostos gerais. O uso de impostos também é justificado pela teoria dos bens públicos, já que o alívio da pobreza em grande escala, a redistribuição de renda e a dinamização da economia como consequência do programa previdenciário rural beneficiam a sociedade. Assim, a sociedade brasileira e segmentos específicos da burocracia precisariam finalmente aceitar o fato de que um déficit em torno de 1% do PIB tem de ser permanentemente financiado pelo Tesouro Nacional no sistema da Previdência Social Rural, considerando que este melhora substantivamente as condições de vida de mais de 12% da população, representando, assim, um baixo custo, tendo em vista seus bons resultados. Chegar a um acordo político não parece tão difícil, levando em conta o fato de que a sociedade brasileira sabe que tem uma das piores distribuições de renda do mundo e que grande parte desta sociedade é pobre ou mesmo indigente. A sociedade brasileira tem-se mostrado nos últimos anos, ao menos em princípio, receptiva aos programas de combate à pobreza. Então, quanto mais claramente for comprovado que os programas não contributivos, como os da Assistência Social e Previdência Rural, ajudam a reduzir a indigência, maiores são as chances políticas desses programas sobreviverem. O laço institucional com o INSS (eventualmente com contabilização em separado da Previdência Social contributiva) também ajuda a reforçar a posição política do sistema previdenciário não contributivo. É importante conectar o destino dos programas dirigidos aos pobres com o futuro daqueles sistemas direcionados para a classe média, uma vez que ela tem uma influência política mais forte. A fonte específica, que deve ser escolhida para financiar os benefícios dos pobres, não é o ponto mais crucial, desde que seja uma fonte fiscal e que seja evitado o uso dos recursos arrecadados a partir da folha de pagamento das empresas urbanas. A utilização das contribuições dos empregadores e empregados urbanos, para cobrir as necessidades financeiras da Previdência Rural, tem a potencialidade de gerar desentendimentos entre as representações sindicais urbanas e rurais, no que se refere à política de Previdência Social.

#### 4.4 POSSÍVEL EXTENSÃO DO PRINCÍPIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL À ECONOMIA FAMILIAR URBANA

Dados os efeitos positivos do sistema de Previdência Rural e o fato de que os especialistas em Previdência pouco sabem sobre a economia familiar urbana, uma sugestão é começar a pesquisar até que ponto os princípios da Previdência Rural, que é focada

no regime de economia familiar, poderiam ser efetivamente aplicados à estrutura da economia familiar urbana. Um setor, em especial, que ocupa fortemente mão-de-obra no setor urbano e não possui cobertura previdenciária é o artesanato. Há a possibilidade de se aprender com diversas experiências internacionais de regimes previdenciários especiais voltados à proteção do artesão e de sua família.

No início, um debate sobre expandir a Previdência não contributiva encontraria certa oposição, tendo em vista o argumento de que a extensão da cobertura previdenciária ao setor urbano informal teria um custo extremamente elevado. No entanto, essa proposta poderia tornar-se plausível desde que aliada ao objetivo de verificar se os diferentes sistemas existentes poderiam ser fusionados, racionalizados e melhorados com o tempo. Assim, estaria por vir, em uma perspectiva de longo prazo, a garantia de uma renda mínima para os cidadãos idosos e inválidos nas áreas urbana e rural.

#### **4.5 FORTALECIMENTO DA COORDENAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO NÍVEL MUNICIPAL**

Uma vez que os beneficiários gastam grande parte do seu orçamento familiar com aspectos relacionados com a sua saúde, parece haver uma necessidade de fortalecer a coordenação entre a Assistência Social e o Sistema Único de Saúde (SUS). Uma medida que, de alguma forma, poderia aumentar a coordenação de ambas as políticas, no nível local, é aumentar a cooperação entre elas, ou, em alguns casos, permitir a fusão dos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social (assim como de outros conselhos de política social), criando um Conselho Municipal de Política Social. Uma sugestão como essa poderia ser interessante, em especial nos pequenos municípios, onde a coordenação e ação de diversos conselhos setoriais simultaneamente transcende tanto a capacidade de gestão do governo municipal quanto a capacidade de participação da sociedade civil organizada.

#### **4.6 EVITAR OS ERROS DE FOCALIZAÇÃO NOS BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE POSSÍVEL INCREMENTO DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO FINANCIAMENTO**

Há um risco potencial de ocorrer a síndrome da “terceira parte paga” no caso dos benefícios da Assistência Social. A origem disso estaria no fato de que o financiamento global do programa é feito apenas pelo governo federal. Também é esse nível de governo que opera o sistema por meio do INSS e decide sobre a concessão do BPC. Os governos regional e local apóiam os candidatos aos benefícios, fornecendo os documentos necessários e as declarações de renda familiar. Todas as conseqüências positivas são apropriadas localmente: o impacto econômico da transferência de renda para os pequenos municípios e os acréscimos de prestígio político das autoridades locais que ajudam a aprovar a maior quantidade de benefícios. Por outro lado, é o governo federal que financia o programa, e é quem veta os candidatos que não preenchem os requisitos para qualificar-se aos BPCs. Por isso, cria-se um incentivo, resultante do próprio desenho do programa, para que os administradores locais proponham o maior número possível de candidatos aos benefícios.

Um caminho para reduzir um incentivo à eventual má focalização dos BPCs poderia ser a instituição de uma participação das autoridades regionais e locais no financiamento dos benefícios assistenciais. Não se desconhece que a atual estrutura de financiamento, tal como definida na Loas, tem uma lógica, conforme já mencionado neste Texto para Discussão: quanto maior a pobreza dos estados e municípios, maior o número de beneficiários potenciais e menor a capacidade financeira e fiscal local. Por isso, deveriam existir regras para permitir uma certa gradação da co-participação no financiamento dos benefícios da Assistência Social, de acordo com a capacidade fiscal dos municípios pequenos e pobres. Algum nível de co-participação no financiamento certamente aumentaria o interesse da administração local e dos Conselhos Municipais de Assistência Social para que os recursos fossem utilizados corretamente. No entanto, um risco a ser evitado é o estabelecimento de uma proporção de co-participação dos municípios muito elevada, a ponto de gerar restrições na concessão de novos benefícios de Assistência Social. Também é importante não eliminar o efeito positivo da redistribuição de renda regional desses benefícios. Contudo, sabe-se de antemão que uma proposta como essa possui várias limitações políticas, já que enfrentaria uma ampla oposição de quase todos os representantes do Congresso Nacional, os quais são representantes de suas respectivas bases eleitorais locais. Ela teria de ser incluída em um pacote mais amplo de reforma de longo prazo da Assistência Social e das finanças públicas.

#### **4.7 PERÍCIA DE INVALIDEZ/DEFICIÊNCIA NO INSS**

A fim de evitar erros na focalização, é recomendável que o INSS continue realizando os exames médicos, em vez de transferir essa tarefa a um médico SUS, que é administrado localmente. Essa recomendação deve-se ao fato de que, como mencionado anteriormente, existe um interesse da administração local em aumentar as transferências de renda recebidas pelos municípios e evitar os custos políticos de negar a concessão de benefícios à população local, mesmo que os requisitos exigidos para a qualificação ao benefício não estejam sendo cumpridos de forma rigorosa. A alternativa de fazer uma perícia médica local, no lugar do exame no INSS, já foi testada durante os primeiros três anos da vigência do BPC e produziu resultados insatisfatórios.

#### **4.8 DIFERENCIAÇÃO ENTRE OS BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PAPEL DO SALÁRIO MÍNIMO**

Um aspecto final refere-se ao fato de os benefícios da Assistência Social e da Previdência Social contributiva possuírem a mesma garantia de um valor mínimo, ou seja, o menor benefício no sistema de Previdência contributiva equivale a um salário mínimo, assim como é no caso dos benefícios da Assistência Social. Tal qual ocorre em outros países em situações como essa, o incentivo para que as camadas mais pobres da população contribuam torna-se reduzido. Contudo, apesar de o piso previdenciário equivaler ao benefício assistencial de hoje, é importante enfatizar que existe um intervalo de dois anos, nas condições de aquisição, entre as aposentadorias por idade no Seguro Social, concedidas aos 65 anos, e os BPCs por idade da Assistência Social, que requerem idade mínima de 67 anos. Estava prevista uma outra redução na idade – para 65 anos de idade – de concessão do BPC para 1999. Mas a redução da idade mí-



nima foi descartada no pacote fiscal que se seguiu à crise financeira da Rússia em 1998. Apesar das circunstâncias da decisão que evitou a redução de idade, quando uma medida provisória reverteu uma lei que havia sido amplamente discutida no Congresso, a redução de idade gerou problemas técnicos, aprofundando os incentivos negativos contra a Previdência Social já mencionados. Por isso, recomenda-se que, na falta de uma diferenciação de valor do benefício, a atual diferença relativa às regras das idades seja preservada nas futuras reformas da Assistência Social.

O uso do salário mínimo como o parâmetro para definir o valor mínimo das aposentadorias e pensões individuais é um aspecto muito mais complexo e delicado do que a questão das diferenças de idade, não podendo ser tratado superficialmente. Tem havido um amplo debate sobre o salário mínimo e seu efeito no mercado de trabalho brasileiro, bem como os impactos de seu aumento real em anos recentes nas contas fiscais. Propostas para regionalizar o salário mínimo foram feitas no passado e transformadas em lei no ano de 2000, dando direito aos estados de fixarem um valor para o salário mínimo regional acima da referência nacional. Vale também lembrar que a dimensão fiscal do salário mínimo está fortemente relacionada ao papel do salário mínimo como piso mínimo para os benefícios na Previdência Social e na Assistência Social. Mais de 13 milhões de aposentadorias e pensões com esse valor foram pagas em dezembro de 2001. A Constituição, além de determinar que o salário mínimo deve ser o piso previdenciário e o valor do BPC, define que o salário mínimo deve ser permanentemente protegido dos efeitos da inflação. Dissociar o salário mínimo da garantia de piso previdenciário, ao exigir alteração constitucional, teria uma extrema visibilidade e um alto preço político a ser pago pelo governo, já que, em um passado não muito distante, a inflação erodia constantemente os benefícios reais e os tetos máximos dos benefícios.

O salário mínimo tem um forte apelo político desde os anos 1940, quando foi incorporado à legislação trabalhista. Seu uso para os propósitos previdenciários também goza de forte apoio político, já que é feita a ligação, por seu intermédio, do valor real das aposentadorias e pensões e as remunerações e reivindicações dos trabalhadores ativos. Essa indexação, inscrita na Constituição pelos constituintes, foi intencionalmente planejada em meio ao contexto inflacionário do fim dos anos 1980. Até agora, a estratégia dos elaboradores da Constituição parece ter funcionado bem na sua tarefa de proteger os aposentados e pensionistas. Curiosamente, a indexação do piso previdenciário ao salário mínimo tem tido um impacto protetor do valor real dos benefícios previdenciários e assistenciais que melhorou depois da estabilização macroeconômica em 1994, quando o salário mínimo parou de perder seu valor real.

Esse tema também está relacionado com o fato de que décadas de inflação e arbitrariedade na alteração do valor dos tetos previdenciários, bem como de políticas de ajuste dos benefícios à inflação na seguridade social brasileira criaram um forte temor contra abusos futuros. Um sistema de indexação das pensões à evolução do salário nominal ou real, como existe em outros países com longa estabilidade macroeconômica, ainda não se desenvolveu no Brasil. De fato, as condições e os instrumentos necessários para uma tal fórmula de indexação ainda não foram desenvolvidos: somente em janeiro de 1999 a Previdência Social brasileira começou a coletar dados exatos de todas as contribuições arrecadadas (por meio do Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP). Desde então é possível acompanhar com mais precisão a evolução das remunerações reais dos seus contribuintes. Essa nova base de dados ainda tem de consoli-

dar sua credibilidade para que possa ser usada como fonte de dados que permita uma forma alternativa de indexação para os benefícios previdenciários, baseada no salário médio dos contribuintes. Além disso, um vínculo mais direto entre os benefícios reais e a base de arrecadação da Previdência seria, tecnicamente, mais consistente.

No entanto, uma solução para o problema causado pelo uso do salário mínimo como um índice para as aposentadorias e pensões requer a elaboração de uma alternativa que ofereça segurança a quem hoje se sente protegido pelo mecanismo de indexação. Os beneficiários e os contribuintes da Seguridade Social somente aceitariam a troca do salário mínimo por um outro indexador se este tivesse o mesmo nível de segurança e estabilidade. Uma alternativa e definição não arbitrária para a garantia de um benefício mínimo (por exemplo, uma porcentagem do salário médio dos contribuintes do período) tem de ser criada sobre uma base consensual. O valor dos BPCs da Assistência Social poderia ser definido, então, como uma porcentagem da garantia de benefício mínimo do benefício da Previdência Social, estabelecendo-se uma diferença de valor entre os benefícios da Previdência Social e os da Assistência Social. Um problema significativo consiste no fato de que no Brasil, como país em desenvolvimento, o salário real possui uma volatilidade muito maior do que o salário real de países mais avançados que empregam essa forma de indexação. A elaboração e aprovação de tal estrutura exigirão um amplo debate, primeiro na sociedade e depois no Congresso, e, por isso, tal idéia deve ser vista como uma proposta de médio ou longo prazo.

## APÊNDICE ESTATÍSTICO

TABELA 1

### Brasil: Pessoas de Acordo com o Tipo de Benefício da Seguridade Social, Gênero e Número de Pessoas no Domicílio, 1999

Nº de membros do domicílio	População total				População total			
	Total (A)=(B)+(C)+(D)	Sem benefício (B)	Benefício de 1 SM (C)	Benefício contrib. (D)	Total	Sem benefício	Benefício de 1 SM	Benefício contrib.
1 pessoa	3.892.683	2.067.252	1.005.236	820.195	2,5%	1,5%	10,6%	9,6%
2 pessoas	14.649.063	10.008.144	2.474.522	2.166.397	9,4%	7,3%	26,1%	25,3%
3 ou 4 pessoas	67.304.784	60.374.470	3.353.825	3.576.489	43,2%	43,8%	35,4%	41,8%
5 ou mais pessoas	69.882.278	65.239.995	2.643.936	1.998.347	44,9%	47,4%	27,9%	23,3%
Total	155.728.808	137.689.861	9.477.519	8.561.428	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1 pessoa	1.654.774	194.385	859.433	600.956	11,8%	6,2%	12,7%	14,5%
2 pessoas	4.259.497	893.528	1.974.877	1.391.092	30,3%	28,6%	29,1%	33,5%
3 ou 4 pessoas	4.849.804	1.175.015	2.270.438	1.404.351	34,5%	37,6%	33,5%	33,9%
5 ou mais pessoas	3.289.581	862.826	1.676.004	750.751	23,4%	27,6%	24,7%	18,1%
Total	14.053.656	3.125.754	6.780.752	4.147.150	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1 pessoa	537.005	114.479	272.824	149.702	8,6%	9,0%	9,6%	6,9%
2 pessoas	1.853.910	269.444	803.450	781.016	29,6%	21,1%	28,4%	36,0%
3 ou 4 pessoas	2.286.443	474.412	993.593	818.438	36,4%	37,2%	35,1%	37,7%
5 ou mais pessoas	1.596.032	417.196	758.335	420.501	25,4%	32,7%	26,8%	19,4%
Total	6.273.390	1.275.531	2.828.202	2.169.657	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1 pessoa	1.117.769	79.906	586.609	451.254	14,4%	4,3%	14,8%	22,8%
2 pessoas	2.405.587	624.084	1.171.427	610.076	30,9%	33,7%	29,6%	30,9%
3 ou 4 pessoas	2.563.361	700.603	1.276.845	585.913	32,9%	37,9%	32,3%	29,6%
5 ou mais pessoas	1.693.549	445.630	917.669	330.250	21,8%	24,1%	23,2%	16,7%
Total	7.780.266	1.850.223	3.952.550	1.977.493	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PNAD, sem reponderação fornecida pelo IBGE com a PNAD 2001.

Nota: (1) Salário Mínimo Oficial (SM). (2) Benefício de 1 SM: inclui benefícios rurais, benefícios da Assistência Social e benefícios urbanos com a garantia de benefício mínimo. (3) Benefício contributivo: renda de benefício positiva e diferente de 1 SM.

TABELA 2

### Brasil: Pessoas de Acordo com o Tipo de Benefício da Seguridade Social, Gênero e Origem Étnica, 1999

Origem étnica	População total				População total			
	Total (A)=(B)+(C)+(D)	Sem benefício (B)	Benefício de 1 SM (C)	Benefício contrib. (D)	Total	Sem benefício	Benefício de 1 SM	Benefício contrib.
Branco	84.294.611	73.257.236	4.927.266	6.110.109	54,1%	53,2%	52,0%	71,4%
Negro	70.477.308	63.608.756	4.504.037	2.364.515	45,3%	46,2%	47,5%	27,6%
Outros*	956.889	823.869	46.216	86.804	0,6%	0,6%	0,5%	1,0%
Total	155.728.808	137.689.861	9.477.519	8.561.428	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Branco	8.493.048	1.840.558	3.565.523	3.086.967	60,4%	58,9%	52,6%	74,4%
Negro	5.424.691	1.240.329	3.176.371	1.007.991	38,6%	39,7%	46,8%	24,3%
Outros*	135.917	44.867	38.858	52.192	1,0%	1,4%	0,6%	1,3%
Total	14.053.656	3.125.754	6.780.752	4.147.150	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Branco	3.708.453	669.010	1.430.431	1.609.012	59,1%	52,4%	50,6%	74,2%
Negro	2.499.057	591.964	1.380.628	526.465	39,8%	46,4%	48,8%	24,3%
Outros*	65.880	14.557	17.143	34.180	1,1%	1,1%	0,6%	1,6%
Total	6.273.390	1.275.531	2.828.202	2.169.657	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Branco	4.784.595	1.171.548	2.135.092	1.477.955	61,5%	63,3%	54,0%	74,7%
Negro	2.925.634	648.365	1.795.743	481.526	37,6%	35,0%	45,4%	24,4%
Outros*	70.037	30.310	21.715	18.012	0,9%	1,6%	0,5%	0,9%
Total	7.780.266	1.850.223	3.952.550	1.977.493	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PNAD, sem reponderação fornecida pelo IBGE com a PNAD 2001.

Nota: (1) Salário Mínimo Oficial (SM). (2) Benefício de 1 SM: inclui benefícios rurais, benefícios da Assistência Social e benefícios urbanos com a garantia de benefício mínimo. (3) Benefício contributivo: renda de benefício positiva e diferente de 1 SM.

\*Asiáticos, índios e não determinado.

TABELA 3

### Brasil: Pessoas de Acordo com o Tipo de Benefício da Seguridade Social, Gênero e Condição de Atividade Econômica, 1999

Condições de atividade econômica	População total				População total			
	Total (A)=(B)+(C)+(D)	Sem benefício (B)	Benefício de 1 SM (C)	Benefício contrib. (D)	Total	Sem benefício	Benefício de 1 SM	Benefício contrib.
Econ. ativo	81.523.458	74.523.046	3.549.813	3.450.599	64,7%	69,0%	37,5%	40,3%
Empregado	75.741.014	69.140.992	3.456.462	3.143.560	92,9%	92,8%	97,3%	91,1%
Desempregado	5.788.880	5.387.366	94.475	307.039	7,1%	7,2%	2,7%	8,9%
Econ. inativo	44.513.618	33.476.207	5.926.582	5.110.829	35,3%	31,0%	62,5%	59,7%
Sem declaração	32.117	30.993	1.124	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total*	126.069.193	108.030.246	9.477.519	8.561.428	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Econ. ativo	4.763.489	1.562.464	2.215.054	985.971	33,9%	50,0%	32,7%	23,8%
Empregado	4.658.523	1.519.472	2.192.999	946.052	97,8%	97,2%	99,0%	96,0%
Desempregado	105.723	43.187	22.617	39.919	2,2%	2,8%	1,0%	4,0%
Econ. inativo	9.288.848	1.562.533	4.565.136	3.161.179	66,1%	50,0%	67,3%	76,2%
Sem declaração	1.319	757	562	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	14.053.656	3.125.754	6.780.752	4.147.150	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Econ. ativo	3.132.651	1.116.293	1.352.731	663.627	49,9%	87,5%	47,8%	30,6%
Empregado	3.056.796	1.086.688	1.338.064	632.044	97,6%	97,3%	98,9%	95,2%
Desempregado	76.612	29.800	15.229	31.583	2,4%	2,7%	1,1%	4,8%
Econ. inativo	3.139.982	159.043	1.474.909	1.506.030	50,1%	12,5%	52,2%	69,4%
Sem declaração	757	195	562	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	6.273.390	1.275.531	2.828.202	2.169.657	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Econ. ativo	1.630.838	446.171	862.323	322.344	21,0%	24,1%	21,8%	16,3%
Empregado	1.601.727	432.784	854.935	314.008	98,2%	97,0%	99,1%	97,4%
Desempregado	29.111	13.387	7.388	8.336	1,8%	3,0%	0,9%	2,6%
Econ. inativo	6.148.866	1.403.490	3.090.227	1.655.149	79,0%	75,9%	78,2%	83,7%
Sem declaração	562	562	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	7.780.266	1.850.223	3.952.550	1.977.493	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PNAD, sem reponderação fornecida pelo IBGE com a PNAD 2001.

Nota: (1) Salário Mínimo Oficial (SM). (2) Benefício de 1 SM: inclui benefícios rurais, benefícios da Assistência Social e benefícios urbanos com a garantia de benefício mínimo. (3) Benefício contributivo: renda de benefício positiva e diferente de 1 SM.

\* Não se aplica para 29.659.615 pessoas.

TABELA 4

### Brasil: Pessoas de Acordo com o Tipo de Benefício da Seguridade Social, Gênero e Região Geográfica no Brasil, 1999

Região geográfica	População total				População total			
	Total (A)=(B)+(C)+(D)	Sem benefício (B)	Benefício de 1 SM (C)	Benefício contrib. (D)	Total	Sem benefício	Benefício de 1 SM	Benefício contrib.
Norte**	7.972.058	7.382.522	368.915	220.621	5,2%	5,4%	3,9%	2,6%
Nordeste	44.812.588	40.007.479	3.490.533	1.314.576	29,1%	29,4%	37,2%	15,5%
Sudeste	67.823.248	59.184.686	3.573.532	5.065.030	44,1%	43,6%	38,1%	59,6%
Sul	24.069.770	21.012.750	1.476.916	1.580.104	15,7%	15,5%	15,8%	18,6%
Centro-Oeste	9.057.147	8.279.442	462.819	314.886	5,9%	6,1%	4,9%	3,7%
Total*	153.734.811	135.866.879	9.372.715	8.495.217	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Norte**	481.973	120.403	274.557	87.013	3,5%	3,9%	4,1%	2,1%
Nordeste	3.939.394	712.779	2.602.312	624.303	28,3%	23,1%	38,8%	15,2%
Sudeste	6.724.341	1.675.791	2.498.331	2.550.219	48,4%	54,4%	37,3%	61,9%
Sul	2.139.952	384.170	1.015.790	739.992	15,4%	12,5%	15,1%	18,0%
Centro-Oeste	621.417	188.898	315.181	117.338	4,5%	6,1%	4,7%	2,8%
Total	13.907.077	3.082.041	6.706.171	4.118.865	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Norte**	231.163	66.935	121.211	43.017	3,7%	5,3%	4,3%	2,0%
Nordeste	1.783.376	335.125	1.155.106	293.145	28,8%	26,7%	41,3%	13,6%
Sudeste	2.925.489	579.740	945.635	1.400.114	47,2%	46,3%	33,8%	65,0%
Sul	956.398	165.866	435.245	355.287	15,4%	13,2%	15,6%	16,5%
Centro-Oeste	304.634	105.362	137.890	61.382	4,9%	8,4%	4,9%	2,9%
Total	6.201.060	1.253.028	2.795.087	2.152.945	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Norte**	250.810	53.468	153.346	43.996	3,3%	2,9%	3,9%	2,2%
Nordeste	2.156.018	377.654	1.447.206	331.158	28,0%	20,6%	37,0%	16,8%
Sudeste	3.798.852	1.096.051	1.552.696	1.150.105	49,3%	59,9%	39,7%	58,5%
Sul	1.183.554	218.304	580.545	384.705	15,4%	11,9%	14,8%	19,6%
Centro-Oeste	316.783	83.536	177.291	55.956	4,1%	4,6%	4,5%	2,8%
Total	7.706.017	1.829.013	3.911.084	1.965.920	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PNAD, sem reponderação fornecida pelo IBGE com a PNAD 2001.

Nota: (1) Salário Mínimo Oficial (SM). (2) Benefício de 1 SM: inclui benefícios rurais, benefícios da Assistência Social e benefícios urbanos com a garantia de benefício mínimo. (3) Benefício contributivo: renda de benefício positiva e diferente de 1 SM.

\*Região ignorada: 1.993.997 pessoas.

\*\* A PNAD não cobre a área rural do Norte, exceto no caso de Tocantins.

TABELA 5

**Brasil: Pessoas de acordo com o Tipo de Benefício da Seguridade Social, Gênero e Nível Educacional, 1999**

Anos de escolaridade	População total				População total			
	Total (A)=(B)+(C)+(D)	Sem benefício (B)	Benefício de 1 SM (C)	Benefício contrib. (D)	Total	Sem benefício	Benefício de 1 SM	Benefício contrib.
Menos de 1 + indet.	17.287.920	11.543.314	4.809.087	935.519	13,7%	10,7%	50,7%	10,9%
1 a 3	23.170.758	19.756.625	2.132.363	1.281.770	18,4%	18,3%	22,5%	15,0%
4 a 7	43.316.438	38.564.745	1.999.080	2.752.613	34,4%	35,7%	21,1%	32,2%
8 a 10	18.642.667	17.282.611	305.443	1.054.613	14,8%	16,0%	3,2%	12,3%
11 a 14	18.155.174	16.398.432	200.603	1.556.139	14,4%	15,2%	2,1%	18,2%
Mais de 14	5.496.236	4.484.519	30.943	980.774	4,4%	4,2%	0,3%	11,5%
Total*	126.069.193	108.030.246	9.477.519	8.561.428	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Menos de 1 + indet.	5.729.495	1.135.584	3.892.394	701.517	40,8%	36,3%	57,4%	16,9%
1 a 3	3.043.016	701.414	1.539.936	801.666	21,7%	22,4%	22,7%	19,3%
4 a 7	3.429.653	880.375	1.176.510	1.372.768	24,4%	28,2%	17,4%	33,1%
8 a 10	643.757	178.305	103.301	362.151	4,6%	5,7%	1,5%	8,7%
11 a 14	768.484	160.825	61.536	546.123	5,5%	5,1%	0,9%	13,2%
Mais de 14	439.251	69.251	7.075	362.925	3,1%	2,2%	0,1%	8,8%
Total	14.053.656	3.125.754	6.780.752	4.147.150	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Menos de 1 + indet.	2.402.121	476.370	1.622.230	303.521	38,3%	37,3%	57,4%	14,0%
1 a 3	1.411.035	312.081	685.175	413.779	22,5%	24,5%	24,2%	19,1%
4 a 7	1.532.058	315.276	461.758	755.024	24,4%	24,7%	16,3%	34,8%
8 a 10	299.846	66.862	34.060	198.924	4,8%	5,2%	1,2%	9,2%
11 a 14	349.601	62.091	20.732	266.778	5,6%	4,9%	0,7%	12,3%
Mais de 14	278.729	42.851	4.247	231.631	4,4%	3,4%	0,2%	10,7%
Total	6.273.390	1.275.531	2.828.202	2.169.657	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Menos de 1 + indet.	3.327.374	659.214	2.270.164	397.996	42,8%	35,6%	57,4%	20,1%
1 a 3	1.631.981	389.333	854.761	387.887	21,0%	21,0%	21,6%	19,6%
4 a 7	1.897.595	565.099	714.752	617.744	24,4%	30,5%	18,1%	31,2%
8 a 10	343.911	111.443	69.241	163.227	4,4%	6,0%	1,8%	8,3%
11 a 14	418.883	98.734	40.804	279.345	5,4%	5,3%	1,0%	14,1%
Mais de 14	160.522	26.400	2.828	131.294	2,1%	1,4%	0,1%	6,6%
Total	7.780.266	1.850.223	3.952.550	1.977.493	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PNAD, sem reponderação fornecida pelo IBGE com a PNAD 2001.

Nota: (1) Salário Mínimo Oficial (SM). (2) Benefício de 1 SM: inclui benefícios rurais, benefícios da Assistência Social e benefícios urbanos com a garantia de benefício mínimo. (3) Benefício contributivo: renda de benefício positiva e diferente de 1 SM.

\* Não se aplica a 29.659.615 pessoas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R.P. e, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- BERTRANOU, F.M., SOLORIO, C., GINNEKEN, W. (orgs.). **Pensiones no Contributivas y Asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay**. Santiago de Chile: OIT, 2002.
- DELGADO, G., CARDOSO Jr., J.C. (eds.). **A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90**. Brasília: Ipea, 2000.
- FERREIRA, F.H.G., LITCHFIELD, J.A. Desigualdade, Pobreza e Bem Estar Social no Brasil - 1981/95. *In*: HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- FGV/CENTRO DE POLÍTICA SOCIAL. **O Mapa do Fim da Fome: Metas Sociais contra a Miséria nos Municípios Fluminenses**. Rio de Janeiro: CPS/FGV, julho de 2001.
- HOFFMAN, R. Mensuração da Desigualdade e da Pobreza no Brasil: *In*: HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- INSTITUTO CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. **Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.
- IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. N. 1 (Junho de 2000), n. 2 (fev. de 2001), n. 3 (agosto de 2001), n. 4 (fev. de 2002). Brasília: Ipea.
- MALLOY, J.M.. **The Politics of Social Security in Brazil**. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1979.
- MESA-LAGO, C. **Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality**. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- NERI, M. Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- ROCHA, E.A.S. Efeitos da Previdência Social Rural Sobre a Questão de Gênero. *In*: DELGADO, G. e CARDOSO Jr., J.C. (eds.) **A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90**. Brasília: Ipea, 2000.
- SCHWARZER, H. **Impactos Sócio-Econômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil – Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará**. Texto para Discussão n. 729. Rio de Janeiro: Ipea, junho de 2000a.
- \_\_\_\_\_. **Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional**. Texto para Discussão n. 767. Brasília: Ipea, novembro de 2000b.
- SCHWARZER, H. **Sozialstaatliche Rentenreformen in Lateinamerika? Der Fall Brasilien**. Berlim: Universidade Livre de Berlim/Tese de Doutorado, 2001. A ser publicada como: \_\_\_\_\_. **Sozialstaatliche Rentenreformen in Lateinamerika? Der Fall Brasilien**. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag, 2003.

## **EDITORIAL**

Coordenação  
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Produção**

Supervisão  
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão  
Luísa Guimarães Lima  
Marco Aurélio Dias Pires

Editoração  
Aeromilson Mesquita  
Elidiane Bezerra Borges  
Iranilde Rego

Reprodução Gráfica  
Antônio Lucena de Oliveira  
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo  
Tânia Oliveira de Freitas  
Wagner da Silva Oliveira  
Rômulo Sófocles de Almeida Panza (estagiário)

### **Divulgação**

Supervisão  
Dóris Magda Tavares Guerra

Equipe  
Edinaldo dos Santos  
Edineide Ramos  
Geraldo Nogueira Luiz  
Janaína Maria do Nascimento (estagiária)  
José Carlos Tofetti  
Marcos Cristóvão  
Mauro Ferreira

Brasília  
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 315-5336  
Fax: (61) 315-5314  
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro  
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,  
14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ  
Fone: (21) 3804-8118  
Fax: (21) 2220-5533  
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares