

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 688

**O IDOSO E A PREVIDÊNCIA RURAL
NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA RECENTE
DA UNIVERSALIZAÇÃO**

Guilherme C. Delgado*
José Celso Cardoso Jr.*

Rio de Janeiro, dezembro de 1999

* Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

Diretoria

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais dos países. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - DESLOCAMENTO DA PROTEÇÃO: DA CONDIÇÃO ESTRITAMENTE PRIVADA À POLÍTICA SOCIAL	2
3 - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA PREVIDÊNCIA RURAL NO ATENDIMENTO A IDOSOS E INVÁLIDOS	2
3.1 - Alguns Resultados Empíricos	4
3.2 - Novo Espaço Econômico-Social do Idoso Aposentado Rural	7
4 - CONDIÇÕES DE EFETIVIDADE E UNIVERSALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO ATENDIMENTO A IDOSOS E INVÁLIDOS	10
5 - CONDIÇÕES DE REPRODUÇÃO ECONÔMICA DAS UNIDADES DOMICILIARES	14
5.1 - Estrutura dos Rendimentos Domiciliares e Condições de Inserção Ocupacional.....	14
5.2 - Estrutura dos Gastos Domiciliares	16
5.3 - Breve Análise do Excedente Rural e Tipificação das Unidades Domiciliares	18
6 - CONCLUSÕES.....	21
BIBLIOGRAFIA	23

RESUMO

O texto apresenta parte dos resultados da pesquisa de campo realizada no segundo semestre de 1998, junto a 6 mil domicílios das regiões Sul e Nordeste do Brasil, destinada a avaliar os impactos socioeconômicos e regionais da Previdência Social Rural. Esse sistema previdenciário prima por promover uma redistribuição de renda muito importante junto a um segmento da população brasileira originária do campo e historicamente excluída das conquistas sociais do país, geralmente voltadas ao público urbano. Os resultados mostram que a renda domiciliar das famílias contempladas com o seguro previdenciário rural no Sul do país está, em média, 16% acima da renda domiciliar de famílias sem acesso aos benefícios pagos pelo INSS, sendo cerca de 35% superior no caso da região Nordeste. O acesso ao benefício previdenciário permite manter aproximadamente 85% das famílias pesquisadas na região Sul acima da condição de pobreza, tendo por base meio salário mínimo domiciliar *per capita*. Nos domicílios sem acesso aos benefícios previdenciários esse índice cai para apenas 60%, também na região Sul. Tal situação sustenta uma avaliação positiva do programa de aposentadorias e pensões aos trabalhadores oriundos de atividades rurais, que tem no idoso (homens com idade superior a 60 anos e mulheres maiores de 55 anos) o centro de um processo de revitalização da economia familiar rural.

ABSTRACT

This paper presents some of the information from the domestic inquiry carried in 1998 between August and September. The investigation covered six hundred homes in the Southern and Northeastern regions of Brazil. Its main objective was to evaluate the socio-economic and regional impacts of the Rural Social Security. This system of social security promotes a very important income redistribution among the poor of the rural sector, historically excluded from the social rights. The main results indicate in 1998 a rise of 16% of familiar income in the South and 35% in the Northeast, in comparison with families without access to the social system. The access to the system allows to maintain 85% of the families investigated in the South above the line of poverty based on half a minimum salary per-capita. In homes without access to the social security in the South, the familiar income above the poor line is only 60%. This situation allows a positive evaluation of the system of retirements and alimonies of the rural population. This system focuses on the elderly (men above 60 and women above 55) and allows a restructuring of the rural domestic economy.

1 - INTRODUÇÃO

Demorou praticamente meio século, desde a promulgação da Lei Eloi Chaves em 1923, que regulamentou a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos trabalhadores urbanos, para que se inaugurasse no Brasil um sistema de assistência social aos idosos e inválidos do setor rural. Tal sistema, inaugurado pela Lei Complementar nº 11, de 1971, e implementado a partir de 1972 com o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural/Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Prorural/Funrural), assistia os trabalhadores rurais, pescadores (a partir de 1972) e garimpeiros (a partir de 1975), oferecendo benefícios precários de aposentadoria por idade aos 65 anos, limitados ao cabeça do casal e tendo meio salário mínimo como teto.

Decorridos mais 20 anos desde a implantação do Prorural/Funrural (1971/1992), implanta-se o regime de universalização de atendimento aos idosos e inválidos do meio rural, previsto na Constituição de 1988. A partir daí, introduziu-se o princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em determinado regime especial, cuja principal característica é incluir o chamado setor rural informal, constituído pelo “produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar sem empregados permanentes” (art. 194, § 8º, Constituição Federal de 1988).

Esse público informal, do chamado regime de economia familiar, ao qual se soma o pequeno setor formal, composto por trabalhadores com carteira assinada, contribuintes em folha de pagamento à previdência social, era precariamente atendido pelo regime assistencial anterior, o Funrural, inaugurado pelo Regime Militar em 1971.

As principais mudanças normativas ocorridas a partir da Constituição de 1988, e que tiveram efetiva aplicação administrativa a partir de 1992, foram as seguintes: *a*) equiparação de condições de acesso para homens e mulheres (o antigo regime era específico para o cabeça do casal); *b*) redução do limite de idade para aposentadoria por idade (60 anos para homens e 55 para mulheres); e *c*) estabelecimento de um piso de aposentadorias e pensões em um salário mínimo (o regime anterior estabelecia teto em meio salário mínimo para o público do Funrural e pensões limitadas a 30% do benefício principal).

Essas novas regras, aplicadas aos trabalhadores formais e produtores em regime de economia familiar, tiveram efetivo impacto social e econômico. Aumentaram expressivamente em poucos anos (1992/95) o grau de cobertura do sistema sobre o conjunto dos domicílios rurais e elevaram substancialmente a participação da renda previdenciária na renda familiar rural.

2 - DESLOCAMENTO DA PROTEÇÃO: DA CONDIÇÃO ESTRITAMENTE PRIVADA À POLÍTICA SOCIAL

Ao se inaugurar um sistema efetivo de proteção social ao idoso, tendo por exigência somente sua condição prévia de trabalhador formal ou informal do setor rural e obviamente a própria idade, modifica-se toda uma história e concepção de proteção humana às pessoas idosas no setor rural. A tradição da família numerosa nas áreas rurais funcionara no passado como mecanismo de proteção dentro da família aos pais idosos, atribuindo-se em geral ao primogênito (embora não exclusivamente) a primazia dos cuidados e assistência aos pais idosos.

Essa tradição de família numerosa foi, de certa forma, apoiada pela própria política social dos anos 40 e 50, quando, pela Lei do Abono (Decreto-Lei 3.200, de 1941), concedia-se uma remuneração (abono) equivalente a 100 mil-réis para cada chefe de família, pai de oito filhos, e mais 20 mil-réis por filho excedente (art. 29). Esse abono destinava-se, em sua esmagadora maioria, aos residentes na zona rural.

Não é preciso lembrar o quanto mudou a situação demográfica nesses últimos 50 anos. Por sua vez, mudanças econômicas significativas no mundo rural abalaram as condições de possibilidade da proteção exclusivamente familiar ao idoso, ainda mais quando essas famílias sofreram o mais agudo processo de pauperização e exclusão social ao longo da chamada “modernização conservadora” da agricultura brasileira (1950/80).

Nesse contexto, a previdência rural universal para idosos e inválidos, ainda que tardia, cumpre uma função de proteção social moderna, que é essencial à sociedade democrática. Permite, ainda no espaço privado familiar, uma revalorização das pessoas de idade que, ao acessarem a renda de aposentadoria, obtêm uma espécie de salvaguarda de subsistência familiar, invertendo o papel social de assistidos para assistentes, no contexto da estratégia de sobrevivência das famílias pobres.

3 - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA PREVIDÊNCIA RURAL NO ATENDIMENTO A IDOSOS E INVÁLIDOS

Em duas etapas sucessivas, e sob dois enfoques metodológicos distintos, realizamos estudos de avaliação de impacto da previdência social rural sobre o seu público-alvo. Esse público é basicamente composto pela população de idosos, inválidos e seus dependentes legais (credores das pensões por morte do titular), oriundos do chamado regime de economia familiar rural ou do trabalho rural formal. Mas é a população de idosos o grupo social mais importante desse sistema, correspondente hoje a cerca de 2/3 do estoque total de benefícios pagos pela previdência.

Isso posto, ao privilegiarmos neste estudo as repercussões da previdência rural sobre os idosos rurais, não estamos arbitrariamente excluindo outros grupos

sociais da estrutura desse sistema de proteção social, mas apenas escolhendo um enfoque largamente privilegiado dentro desse próprio regime previdenciário especial.

Os resultados da primeira avaliação, realizada em 1996 [Delgado (1997)], já nos permitiam detectar algumas importantes novidades no âmbito da proteção social aos idosos e inválidos do meio rural, dentre as quais se destacam: *a*) um aumento significativo na taxa de cobertura do sistema, medido pelo público assistido em relação ao público potencial; *b*) a inclusão das mulheres rurais em condições mais favoráveis, compensando os limites excludentes das regras precedentes do Funrural; e *c*) a elevação significativa da renda domiciliar do público beneficiário, incidindo tais efeitos sobre uma população em geral muito pobre, residente na zona rural ou microurbana contígua (municípios com até 50 mil habitantes).

Esses resultados revelam incidências dos benefícios previdenciários “proporcionalmente mais favoráveis para pessoas residentes em pequenos municípios, regiões ou estados economicamente mais pobres, idosos do sexo feminino e economias rurais relativamente mais débeis” no contexto do chamado regime de economia familiar [Delgado (1997)].

Esse regime de economia familiar, na forma como está definido no texto legal, abrange não apenas a chamada pequena produção rural, como também o vasto e hoje praticamente majoritário, do ponto de vista demográfico, setor de subsistência da agricultura brasileira.

Ao lado das inovações positivas desse novo sistema, surgiram também alguns problemas. Do ponto de vista financeiro, o novo ônus previdenciário dessas aposentadorias foi o principal deles, cujo equacionamento ainda não está dado. Mas em relação à pesquisa muitas interrogações se adicionaram a partir das descobertas positivas constatadas inicialmente. Essas novas interrogações tinham e têm a ver com as várias mudanças ocorridas nas condições de vida do público-alvo da previdência rural, e não podiam ser respondidas com base nas fontes estatísticas preexistentes. Era necessário investigar mais de perto o núcleo familiar dos beneficiários e apreender os novos papéis sociais e econômicos que esses aposentados exerceriam no âmbito da economia familiar rural, na qual a maior parte deles estivera ativamente inserida no passado.

Essa nova problemática constrói um novo objeto de pesquisa — as condições de reprodução da economia familiar afetadas pelo seguro previdenciário rural, cujo método de análise é a inquirição direta a uma amostra significativa de segurados. Os resultados dessa segunda avaliação nos revelam pistas muito importantes para aferir o novo papel dos idosos nessa economia familiar, em que se desenham diferentes estratégias de reprodução econômico-social dos domicílios atingidos pelo seguro previdenciário. Este cumpre vários papéis:

a) em princípio, se imagina o benefício dos aposentados por idade (ou invalidez) como o meio de subsistência garantido para suprir as necessidades vitais de subsistência dos inativos e de seus dependentes diretos. Esse resultado, pode-se

dizer, é alcançado na esmagadora maioria dos domicílios pesquisados (88%), que se situam acima de uma dada linha de pobreza, com renda domiciliar *per capita* maior do que meio salário mínimo;¹

b) um segundo papel importante do seguro previdenciário é sua função viabilizadora da produção familiar, na qual os aposentados continuam vinculados a estabelecimentos rurais familiares na condição de responsáveis, que é a situação da metade dos domicílios pesquisados. Essa viabilização se dá de duas maneiras: a) utilizando-se o benefício previdenciário como meio de produção familiar; e b) conferindo-se ao seguro previdenciário a condição de seguro agrícola, dirigido a público específico, agora desonerado dos altos riscos inerentes à produção e à renda agrícola. Aqui, o seguro previdenciário funciona não apenas como seguro de subsistência, mas também como seguro de produção familiar. Esse grupo social, que é o mais numeroso (cerca de 50% da amostra), apresenta excedente de renda sobre o consumo de subsistência e aplica esse excedente na reprodução do estabelecimento familiar; e

c) uma terceira via de inserção dos aposentados na economia familiar é mediante ocupação remunerada ou não-remunerada, situação na qual encontramos 35% dos 3 mil aposentados e pensionistas escolhidos aleatoriamente na amostra de domicílios pesquisados na região Sul. A ocupação, por outro lado, somente de maneira marginal se dá no mercado de trabalho rural ou urbano, mas sim majoritariamente nas atividades por conta própria que servem à complementação da renda da família dos aposentados.

3.1 - Alguns Resultados Empíricos

Tanto na primeira quanto na segunda avaliação, que descrevemos rapidamente na seção precedente, recolhemos indicadores empíricos relevantes “antes” e “depois” da reforma previdenciária rural, ou “com” e “sem” os seus efeitos.

Do ponto de vista macrossocial, o impacto da reforma a começar de 1992 pode ser descrito a partir de alguns dados gerais que resumimos na Tabela 1.

Os dados gerais da Tabela 1 mostram que entre 1991 e 1997 praticamente dobra o número absoluto de benefícios por idade acumulados no sistema rural, enquanto seu valor unitário passa de US\$ 44,1 ao mês para US\$ 108,7. O impacto financeiro dessa reforma mais do que triplica o gasto mensal com benefícios permanentes (aposentadorias e pensões pagas), que cresce de US\$ 180 milhões ao mês para US\$ 725,3 milhões. Anualizado, esse gasto situou-se em torno de US\$ 10 bilhões em 1998.

¹ Esses resultados se referem à região Sul do país.

Tabela 1

Alguns Indicadores Globais da Universalização Previdenciária pós-1992

Anos	Valor dos Benefícios Mensais Pagos (Em US\$)	Número Total de Benefícios	Número de Benefícios por Idade	Valor Unitário dos Benefícios Rurais (Em US\$)
1991	180,0	4.080,4	2.240,5	44,1
1992	234,4	4.976,9	2.912,8	47,1
1993	403,8	6.001,0	3.855,9	67,3
1994	526,8	6.359,2	4.176,2	82,8
1995	637,8	6.332,2	4.126,8	100,7
1996	705,2	6.474,4	4.102,2	108,9
1997	725,3	6.672,3	4.140,2	108,7

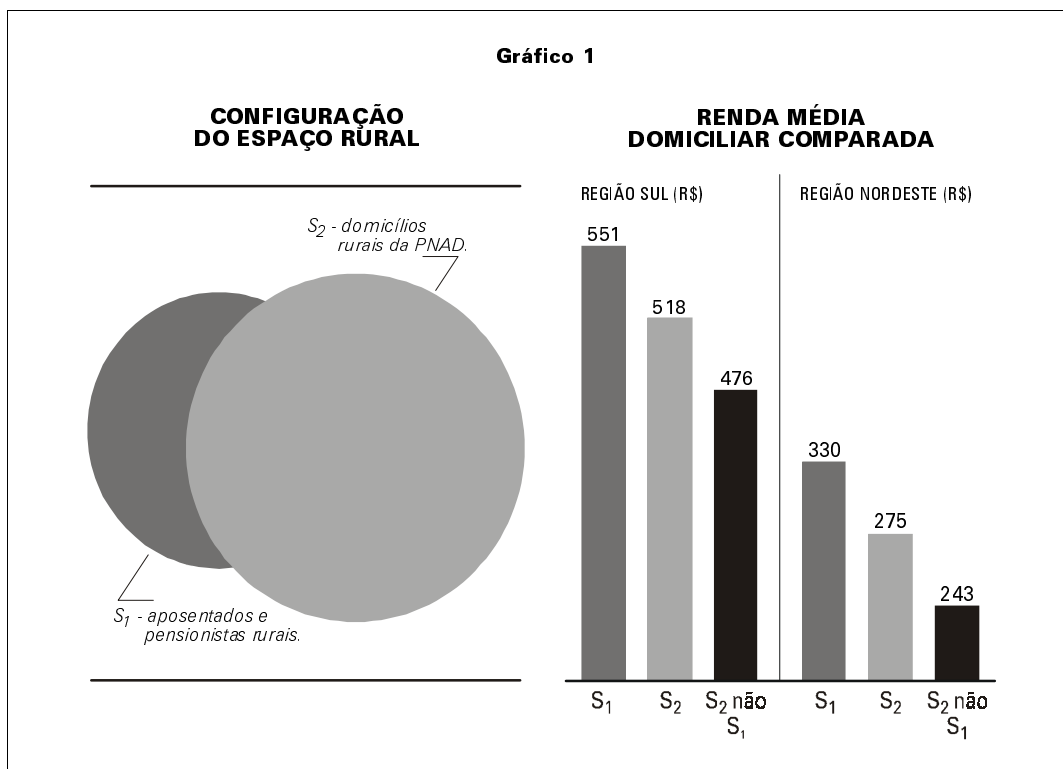
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEP 1997.

Esse gasto social, por outro lado, tem uma incidência distributiva e redistributiva muito importante no setor social a que se destina. Nesse ponto, temos que nos valer dos resultados da pesquisa de campo, visto que somente a partir dela podemos isolar e comparar nosso público-alvo com outro público do chamado setor rural, sem acesso às aposentadorias e pensões.

A previdência social rural pagou, em 1997, 6,67 milhões de aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e amparos previdenciários aos seus segurados do setor rural. Por sua vez, a pesquisa domiciliar de residências seguradas pela previdência rural revela que, em média, pagou-se 1,78 benefício por domicílio na região Sul e cerca de 1,69 na região Nordeste, sendo essas duas regiões responsáveis por 65% dos benefícios previdenciários (permanentes) pagos em 1997. Na falta de informações definitivas, cremos que é lícito tomar uma média dessas duas relações regionais (benefícios/domicílios = 6,67/1,70) e aplicá-la ao Brasil como um todo. Esse indicador revela que cerca de 4 milhões de domicílios no Brasil constituiriam um setor amparado pela previdência rural, que aqui denominaremos S_1 . De posse dessa informação e de outros indicadores relevantes que a pesquisa nos aponta, podemos comparar o setor S_1 com o setor rural tradicional das estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e observar algumas diferenças significativas para uma variável-chave do inquérito de campo: a renda domiciliar.

O Gráfico 1 (conjunto de dois gráficos) nos permite focar a medição da renda domiciliar no setor S_1 (aposentados e pensionistas), compará-la com o S_2 (setor de domicílios rurais da PNAD) e definir um setor “ S_2 não S_1 ” que, para efeitos analíticos, serviria como “amostra-testemunha” (ou amostra de controle). Nesse último, por definição, não há domicílios rurais com residentes aposentados ou pensionistas.²

² O setor S_1 para o Brasil como um todo representa 4 milhões de domicílios. O setor S_2 , segundo dados da PNAD de 1997, possui 8,1 milhões de domicílios (exceto região Norte). O setor “ S_2 não S_1 ”, ainda segundo a PNAD de 1997, possui 5,2 milhões de domicílios. Finalmente, o setor “ $S_1 \cap S_2$ ” possui 2,46 milhões de domicílios.



A estatística do setor de aposentados e pensionistas da previdência rural que aqui denominamos S_1 foi obtida a partir de uma pesquisa amostral para as regiões Nordeste e Sul do Brasil. Os aposentados e pensionistas dessas duas regiões receberam em 1997, de acordo com o *Anuário Estatístico da Previdência Social* de 1998, cerca de 65% dos benefícios totais pagos ao “setor rural” da previdência no Brasil.

A amostra de domicílios que construímos para essas duas regiões tem objetivos específicos de pesquisa social regional e somente acessoriamente é utilizada para estimar parâmetros nacionais, como foi o caso do estimador “benefícios/domicílios” que, obtido em ambas as regiões, foi extrapolado para o país como um todo.

A amostragem de domicílios foi extraída do cadastro de nomes e endereços do INSS, do qual se selecionaram todos os títulos de “benefícios de duração continuada” (aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e amparos previdenciários) presentes no mês de março de 1998 relativamente ao público “rural”. Esse cadastro, discriminado por município, foi objeto de uma primeira seleção, em que foram aleatoriamente escolhidos 300 municípios nas duas macrorregiões e, dentro de cada município, 20 domicílios, observada para cada região uma mesorregionalização que dividiu o espaço regional em três subestações.³ As amostras regionais de 3 mil domicílios (ou mesorregionais de

³ Para uma descrição detalhada do Plano Amostral da Pesquisa, ver relatório metodológico [Delgado *et alii* (1999)].

mil) são significativas do ponto de vista estatístico, no sentido de que a esperança matemática dos parâmetros amostrais $[E(p) = P + e]$ é muito próxima dos parâmetros do universo contido no cadastro de nomes e endereços da previdência. Isso posto, temos condições de definir, por inferência estatística, o tamanho do S_1 regional do Sul e do Nordeste e todas as suas características socioeconômicas, a partir dos resultados pesquisados na amostra domiciliar dos 6 mil domicílios inquiridos na pesquisa de campo.

O setor S_1 compõe-se, por definição, de aposentados e pensionistas da previdência rural. Todas as suas interações com outros conceitos estatísticos do setor rural, como por exemplo o setor de domicílios rurais do IBGE, aqui chamado de S_2 , são informações resultantes da própria pesquisa de campo (por exemplo, metade dos entrevistados reside na zona rural do IBGE e praticamente metade dos segurados entrevistados revelou-se “responsável” por estabelecimento rural).

Do exposto, depreende-se que a relação “ $S_1 \cap S_2$ ”, em termos de localização dos domicílios, é uma inferência direta da pesquisa da região Sul. Por outro lado, o conjunto de domicílios rurais que, segundo a PNAD de 1997, não recebe quaisquer rendimentos de aposentadorias ou pensões é aqui denominado setor “ S_2 não S_1 ” e nos serve, respectivamente, para as regiões Nordeste e Sul, como amostras de controle que aferem os níveis de renda domiciliar desse subconjunto (S_2 não S_1) comparativamente ao nosso setor de pesquisa direta, o S_1 .

Em agosto/setembro de 1998, o nível de renda domiciliar médio do S_1 na região Sul era de R\$ 551, enquanto o nível médio da renda domiciliar rural da PNAD (setembro de 1997) era de R\$ 518,75 e o nível de renda de “ S_2 não S_1 ” era de R\$ 476,12. Para a região Nordeste, os números são, respectivamente, $S_1 =$ R\$ 331, $S_2 =$ R\$ 275,37 e “ S_2 não S_1 ” = R\$ 243,80.

Esses dados de renda domiciliar evidenciam a diferença significativa que faz ter ou não ter acesso ao sistema de proteção previdenciária. O setor de domicílios sem acesso à previdência, seja no Sul, seja no Nordeste, percebe um nível de renda domiciliar que apenas no caso do Sul se situa acima da linha da pobreza, medida por uma renda domiciliar *per capita* mensal maior que US\$ 60.

3.2 - Novo Espaço Econômico-Social do Idoso Aposentado Rural

Conquanto os resultados empíricos da seção precedente sejam muito eloqüentes para definir impactos do sistema previdenciário sobre a renda familiar, esse efeito não esgota o sentido das mudanças ocorridas na economia familiar rural, induzidas pela previdência.

A estrutura demográfica da amostra de aposentados e pensionistas rurais que pesquisamos no Sul é apresentada na Tabela 2.

Tabela 2

Estrutura Etária dos Beneficiários da Previdência Rural, por Sexo - Região Sul

(Em %)

Faixa Etária	Total	Homens	Mulheres
Até 21 anos	0,1	0,3	0,1
De 21 a 54	7,3	5,3	8,4
De 55 a 59	10,7	3,2	15,1
De 60 a 69	40,1	42,7	38,6
De 70 a 79	30,8	36,8	27,2
De 80 a 89	9,8	10,6	9,3
De 90 a 99	1,0	1,1	1,0
100 ou +	0,2	0,0	0,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II.

Esses dados revelam uma forte concentração de novos aposentados inseridos no sistema a partir de 1992, fato que gera, nos estratos de idade de 50 a 70 anos, um forte adensamento de mais da metade da população amostral. Observe-se ainda que nessa estrutura etária as mulheres com menos de 55 anos e os homens com menos de 60 anos teriam que ser pensionistas ou inválidos, correspondendo a menos de 10% da amostra em cada caso. No outro extremo, as pessoas com mais de 70 anos, em sua grande maioria oriundas do antigo Funrural, correspondem a quase 50% no caso dos homens e cerca de 40% no das mulheres.

Houve resultados esperados e outros não-planejados nessa mudança de política social, sendo provavelmente o impacto sobre a renda familiar um resultado do primeiro tipo. Por outro lado, a pesquisa aponta também para um importante efeito de revitalização da chamada economia familiar rural e da própria reconstrução do espaço social rural brasileiro, em que o aposentado idoso passa a ter um certo papel respeitável. Essa segunda categoria de resultados, que chamamos de não-planejados, merece esclarecimento e explicitação, porquanto não é um resultado típico de política previdenciária.

A revitalização da agricultura familiar observada nos resultados da pesquisa não é um resultado completamente inesperado, haja vista a inclusão do regime de economia familiar no público-alvo do regime especial da previdência rural (art. 194, § 8º da Constituição Federal). Contudo, o que há de novo na situação é a permanência, na metade dos domicílios pesquisados, de estabelecimentos agropecuários em produção, compondo a estratégia de reprodução econômica desses domicílios e tendo, em geral, o aposentado como responsável na condição de chefe do domicílio (o beneficiário ou seu cônjuge são chefes do domicílio em 84% das situações pesquisadas). Observe-se ainda que os próprios resultados da PNAD de 1997 confirmam a forte presença dos benefícios previdenciários nos domicílios rurais, correspondendo a 30,4% do total desses domicílios.

Nesse campo, há que considerar ainda dois aspectos altamente significativos. O primeiro é a magnitude da combinação da figura do aposentado com a do

responsável por estabelecimento rural em produção, que é de 48% da amostra Sul e de 42% da subamostra Nordeste. Esse resultado, se extrapolado para o país em seu conjunto, configuraria um segmento social muito vasto, de cerca de 2 milhões de estabelecimentos agropecuários, que estariam recebendo o seguro previdenciário da aposentadoria ou pensão e convertendo-o de várias formas numa espécie de seguro agrícola.

Essa conversão do seguro previdenciário em seguro agrícola é, efetivamente, um resultado inesperado, porquanto introduz um elemento novo na política previdenciária, qual seja, o seu impacto sobre a produção agrícola do numeroso setor de agricultura familiar de todo o país. Essa informação é da maior relevância porque significa a conversão do seguro previdenciário no principal instrumento de suporte da política agrária para apoiar a agricultura familiar e até mesmo o vasto segmento de agricultura de subsistência, fortemente, mas não exclusivamente, presente no semi-árido brasileiro. Esse mecanismo de proteção propicia a formação de um pequeno excedente na renda dos domicílios componentes do S_1 (setor de aposentados e pensionistas rurais), que é praticamente reinvestido na própria atividade produtiva familiar, criando condições para uma “reprodução ampliada” dessa economia familiar.

Um outro resultado importante, constatado na pesquisa de campo, e que de certa forma a motivou, é a descoberta de um espaço geográfico e social de residência e convivência dos aposentados e pensionistas rurais, com características algo distintas do setor rural tradicional, de certa forma redefinindo-o em termos sociais e econômicos. Ao tomar o cadastro de nomes e endereços dos aposentados e pensionistas rurais e inquiri-los exaustivamente sobre suas condições de vida, trabalho, remuneração, gastos de consumo e condições de acesso ao sistema previdenciário, a pesquisa identificou um novo espaço rural não coincidente com o setor rural tradicional das estatísticas agropecuárias e rurais do IBGE.

Esse novo espaço geográfico coincide com a zona rural tradicional em metade dos domicílios pesquisados nas duas macrorregiões. A outra metade, no entanto, é composta por domicílios situados na zona urbana dos pequenos municípios (com até 50 mil habitantes), que abrigam em média 80% dos aposentados no Nordeste e 75% no Sul [Delgado (1997, p. 19)]. Nesse espaço, dito “rural-microurbano”, ou que se constituiria em um “novo espaço rural”, os idosos se diferenciam dos demais pelo fato de desfrutarem de condições de vida e segurança social condizentes com os mínimos vitais necessários à subsistência e reprodução econômica.

O espaço rural-microurbano, no sentido que aqui estamos nos referindo, espelha em sua metade rural o conceito tradicional dos domicílios rurais; e na outra metade microurbana as aglomerações predominantes nas zonas urbanas dos pequenos municípios com até 50 mil habitantes aproximadamente. Nesse sentido, esse conjunto de domicílios constitui um setor socioeconômico novo, muito relevante para explicar o próprio setor rural da atualidade.

Esse novo espaço rural-microurbano, delimitado em nossa pesquisa pela denominação setor 1 (S_1), constitui na verdade o principal componente social do chamado “novo setor rural” e se explica em razão da intervenção massiva da política social afetando a parte mais pobre da pirâmide social agrária do Brasil.⁴ Sendo política, e não de mercado, a origem e transformação recente desse setor S_1 , depende, portanto, da continuidade do sistema de proteção universal a idosos e inválidos do setor rural a própria configuração e reconfiguração do setor rural brasileiro, em termos de revitalização da economia familiar e do seu setor de subsistência.

Essa continuidade, por sua vez, depende hoje fundamentalmente da equação financeira ao subsistema da previdência rural que, por sua natureza, é estruturalmente deficitário e demanda recursos complementares explícitos para prover a maior parte do valor dos benefícios previdenciários pagos anualmente.⁵

4 - CONDIÇÕES DE EFETIVIDADE E UNIVERSALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO ATENDIMENTO A IDOSOS E INVÁLIDOS

A pesquisa levada a campo no segundo semestre de 1998 na região Sul, destinada originalmente a promover uma avaliação socioeconômica primária sobre o funcionamento do sistema de previdência rural, permite-nos investigar as condições de efetividade e universalização do seguro previdenciário rural dirigido a idosos (homens maiores de 60 anos e mulheres maiores de 55 anos) e inválidos. Observe-se que todos os indicadores de efetividade aqui calculados foram levantados no S_1 — setor de domicílios cadastrados pelo INSS (ver Gráfico 1).

A efetividade do sistema pôde ser aferida segundo três conjuntos de indicadores, a saber: “grau de cobertura”, “grau de dificuldade” no acesso ao benefício e “grau de desfrute” do mesmo pelo beneficiário. Por sua vez, a universalização do sistema pôde ser medida pelo seu oposto, ou seja, pelo grau de exclusão de pessoas potencialmente aptas ao recebimento do benefício previdenciário.

Atendo-se primeiramente às “condições de efetividade” do seguro previdenciário no meio rural, tem-se que o “grau de cobertura” pode ser medido com base em quatro critérios distintos, tais que:

a) a relação “beneficiários/população amostral total” aponta para uma taxa de cobertura da ordem de 47,6%, isto é, o percentual de pessoas residentes nos domicílios que são beneficiárias diretas da previdência social;

⁴ O debate sobre o conceito de “mundo rural” presente em várias pesquisas e trabalhos recentes [ver Silva (1999) e Abramovay (1999)] introduz vários aspectos à discussão, tais como o territorial, o ocupacional e o da dinâmica econômica. Sem negá-los, este texto evidencia as mudanças de política social.

⁵ Para uma análise da estrutura de financiamento da previdência rural, ver Delgado (1997).

b) a relação “beneficiários por idade/população de idosos — em idade de aposentadoria — da amostra” revela uma taxa de cobertura de cerca de 85,2%;

c) a relação “benefícios/domicílios” revela uma taxa de cobertura de aproximadamente 1,78 benefício por domicílio pesquisado, que significa o número de benefícios pagos por residência pesquisada; e

d) a relação “benefícios/população beneficiária” mostra uma taxa de cobertura de cerca de 1,17 benefício por pessoa, fato explicado pela possibilidade de uma mesma pessoa acumular mais de um benefício, como por exemplo uma aposentadoria por idade e uma pensão por morte do cônjuge.

A efetividade do seguro previdenciário pode também ser aferida pelo “grau de dificuldade” no acesso ao benefício, como descrito na Tabela 3.

Tabela 3

Grau de Dificuldade (GD) de Acesso ao Seguro Previdenciário

(Em % de Domicílios)

Grau de Dificuldade	Demora da Solicitação à Concessão	Problemas de Acesso ao Sistema	Necessidade de Ajuda para Solicitação	Distância até Posto de Recebimento	Frequência na Ocorrência de Atrasos	GD Médio % Domiciliar	GD Médio Acumulado
Muito baixo	50,5	64,5	27,8	24,5	98,3	53,1	53,1
Baixo	21,2	23,8	65,0	27,7	0,7	27,7	80,8
Intermediário	15,8	8,7	6,7	17,6	0,1	9,8	90,6
Alto	10,7	3,0	0,4	30,3	0,3	8,9	99,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II.

O “grau de dificuldade” médio foi obtido pela ponderação simples das cinco variáveis que compuseram o indicador, quais sejam:

a) a demora da solicitação do benefício até sua concessão, que revelou cerca de 71,7% de respostas domiciliares nos quesitos de graus de dificuldade baixo e muito baixo;⁶

b) os problemas de acesso ao sistema previdenciário, que demonstrou algo como 88,3% de domicílios com grau de dificuldade baixo ou muito baixo;⁷

⁶ A demora foi considerada “muito baixa” para a faixa até três meses, “baixa” para a faixa entre três e seis meses, “intermediária” entre seis e 12 meses e “alta” para mais de 12 meses de espera.

⁷ O grau de dificuldade “muito baixo” corresponde à ausência de problemas declarados para obtenção do benefício. O quesito “baixo” diz respeito à existência de um problema declarado, o “intermediário” a dois problemas e o “alto” a três problemas declarados.

c) a necessidade de ajudas externas para encaminhar o pedido do benefício, que apontou cerca de 92,8% de domicílios com grau de dificuldade baixo ou muito baixo;⁸

d) a distância entre a residência e o local de recebimento do benefício, que logrou 52,2% de respostas para os quesitos de graus de dificuldade baixo e muito baixo;⁹ e

e) a frequência de atrasos no recebimento do benefício, que mostrou graus de dificuldade baixo ou muito baixo em nada menos que 99% dos domicílios investigados.¹⁰

O “grau de dificuldade” conjunto dessas cinco variáveis foi baixo ou muito baixo para aproximadamente 80,8% dos domicílios da região Sul, o que representa um resultado bastante positivo do ponto de vista da gestão do sistema previdenciário voltado para o meio rural.

Por fim, as condições de efetividade ainda podem ser vistas por um terceiro conjunto de indicadores, os quais procuram medir o “grau de desfrute” do seguro previdenciário pelos respectivos beneficiários, tal como explicitado na Tabela 4.

Tabela 4

Grau de Desfrute (GDs) do Beneficiário

(Em % de Domicílios)

Grau de Desfrute	Regularidade no Recebimento	Pontualidade da Data	Proximidade do Local	Antiguidade do Recebimento	GDs Médio Domiciliar	GDs Médio Acumulado
Muito baixo ou negativo	1,2	1,0	53,0	2,0	14,3	14,3
Baixo	-	-	-	12,4	3,1	17,4
Intermediário	-	-	-	41,6	10,4	27,8
Alto ou positivo	98,8	99,0	47,0	35,5	70,1	97,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural – Fase II.

⁸ A inexistência de ajudas foi considerada como grau de dificuldade “muito baixo”. A existência de uma ajuda foi considerada como grau de dificuldade “baixo”, duas ajudas como dificuldade “intermediária” e três ajudas como “alta”.

⁹ Distância até um quilômetro foi classificada como dificuldade “muito baixa”, entre um e cinco quilômetros, dificuldade “baixa”, entre cinco e 10 quilômetros, “intermediária” e mais de 10 quilômetros, dificuldade “alta”.

¹⁰ Dificuldade “muito baixa” para inexistência de atrasos, “baixa” para atrasos entre um e sete dias, “intermediária” para atrasos entre oito e 14 dias e dificuldade “alta” para atrasos superiores a 15 dias.

A leitura dos indicadores da Tabela 4 permite mostrar que:

a) a regularidade no recebimento do benefício é elevada para 98,8% dos domicílios;¹¹

b) a pontualidade na data de recebimento também é elevada em 99% das respostas;¹²

c) a proximidade em relação ao local de recebimento implica um grau de desfrute muito baixo para cerca de 53% dos domicílios, sendo, ao contrário, alto para 47%;¹³ e

d) a antiguidade no recebimento do benefício, por fim, implica um grau de desfrute intermediário para 41,6% dos domicílios, alto para 35,5% e baixo ou muito baixo para 14,4% das respostas.¹⁴

O “grau de desfrute” geral, composto pela ponderação simples das quatro variáveis selecionadas, revela um indicador intermediário ou elevado para 80,5% dos domicílios e baixo ou muito baixo para 17,4%. Assim, pode-se afirmar que, atualmente, são muito boas as condições de efetividade do seguro previdenciário rural, quando vistas pelos resultados conjuntos, geralmente positivos, do grau de cobertura do sistema, grau de dificuldade no acesso ao benefício e grau de desfrute do mesmo pelos beneficiários.

Antes de encerrar esta seção, é importante verificar as “condições de universalização” do sistema previdenciário rural, por meio da taxa de exclusão das pessoas (idosas ou inválidas) potencialmente aptas ao recebimento dos benefícios.

Os dados da Tabela 5 mostram uma taxa de exclusão de idosos de cerca de 7,1%, sendo quase três vezes maior entre as mulheres comparada aos homens. A taxa geral de exclusão entre os inválidos, no entanto, chega a 42,5%, na qual também se repete uma incidência maior de mulheres excluídas que de homens — quase duas vezes mais.

¹¹ Essa questão foi formulada para ter uma resposta dual, do tipo “sim” ou “não”.

¹² Idem nota anterior.

¹³ A proximidade foi considerada “muito baixa” sempre que a distância entre a residência do segurado e o local de recebimento do benefício esteve compreendida na faixa até cinco quilômetros. O quesito “baixo” foi correspondente à distância entre cinco e 10 quilômetros. Entre 10 e 20 quilômetros, considerou-se proximidade “intermediária” e para mais de 20 quilômetros proximidade “alta”.

¹⁴ Um grau de desfrute “muito baixo” foi identificado com uma antiguidade do recebimento do benefício de um ano até a data da realização da pesquisa. O quesito “baixo” para uma antiguidade entre um e dois anos, “intermediário” entre dois e sete anos e “alto” para uma antiguidade entre sete e 27 anos de recebimento do benefício.

Tabela 5
Taxas de Exclusão do Seguro Previdenciário

(Em %)

Sexo	Taxas de Exclusão ^a	
	Idosos	Inválidos
Homens	3,4	34,8
Mulheres	9,8	59,3
Total	7,1	42,5

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II.

^a A taxa de exclusão é calculada da seguinte maneira: *peças excluídas (com direito ao benefício)/[peças beneficiárias + peças excluídas]*.

Obs.: A frequência de homens e mulheres na amostra é, respectivamente, de 36,8% e 63,2%.

5 - CONDIÇÕES DE REPRODUÇÃO ECONÔMICA DAS UNIDADES DOMICILIARES

O padrão de reprodução econômica das unidades domiciliares investigadas a partir da pesquisa de campo depende, em grande parte, da participação dos beneficiários da previdência rural no rol de estratégias de sustentação das respectivas famílias, seja utilizando o benefício na função precípua de seguro previdenciário, seja como seguro de renda agrícola.

Com o intuito de investigar a centralidade do idoso (beneficiário da previdência rural) nas condições de reprodução econômica das famílias situadas no domicílio sob sua responsabilidade — direta ou indireta —, esta seção está dividida em três subseções, que analisam, respectivamente, a estrutura de rendimentos domiciliares, a estrutura de gastos domiciliares e, por fim, a estrutura do excedente econômico domiciliar. É importante esclarecer que o estudo tem por base os resultados da consolidação final dos dados oriundos da pesquisa de campo na região Sul, a despeito de, sempre que possível, referenciar-se aos resultados preliminares da pesquisa ainda inconclusa feita também na região Nordeste.

5.1 - Estrutura dos Rendimentos Domiciliares e Condições de Inserção Ocupacional

É possível observar, a partir da estrutura de rendimentos domiciliares expressa na Tabela 6, que o rendimento domiciliar mensal na região Sul é de aproximadamente R\$ 552 (ou 4,24 salários mínimos). Na região Nordeste, esse mesmo valor é de R\$ 331 (ou 2,54 salários mínimos). A maior contribuição à média provém, no caso da região Sul, dos rendimentos domiciliares oriundos da ocupação principal, que chegam perto de R\$ 287 (ou 2,21 salários mínimos) e representam 52% da renda domiciliar total. No caso da região Nordeste, ao contrário, o peso da renda oriunda da ocupação principal representa apenas 27,5% da renda domiciliar total, o que evidencia a importância decisiva da contribuição advinda do benefício previdenciário na composição da renda domiciliar das famílias nordestinas, bem como em suas estratégias de reprodução econômica.

Enquanto na região Sul o peso do benefício previdenciário na composição do orçamento domiciliar representa 41,5% do total, na região Nordeste este peso é de 70,8% em média. A observação da Tabela 6, segundo a contribuição de cada um dos dois principais componentes da renda domiciliar por faixa de salário mínimo, permite comprovar uma situação tal que o benefício previdenciário é tão mais importante na conformação da renda domiciliar quanto menores as faixas de rendimentos consideradas, ocorrendo o inverso com o rendimento proveniente da ocupação principal dos membros da família.

Tabela 6

Estrutura de Rendimentos dos Domicílios Pesquisados, segundo a Contribuição de cada Fonte à Renda Total, por Faixa de Salário Mínimo Região Sul

Faixa Salarial (S.M.) da Renda Domiciliar	Número de Domicílios	Benefício Previdenciário			Renda da Ocupação Principal			Total	
		%	Renda (S.M.)	R\$ por Domicílio	%	Renda (S.M.)	R\$ por Domicílio	Renda (S.M.)	R\$ por Domicílio
De 0,01 a 1	330	99,97	1,00	129,77	0,00	0,00	0,00	1,00	129,80
De 1,01 a 2	722	90,00	1,66	216,12	8,21	0,15	19,72	1,85	240,13
De 2,01 a 3	622	69,20	1,75	227,08	25,93	0,65	85,09	2,52	328,11
De 3,01 a 5	690	48,46	1,91	247,77	44,66	1,76	228,37	3,93	511,24
De 5,01 a 10	470	30,78	2,08	270,33	61,33	4,14	538,56	6,75	878,00
Mais de 10	158	10,27	2,33	302,74	81,70	18,52	2.407,56	22,67	2.946,81
Total	2.992	41,54	1,76	229,26	51,97	2,21	286,85	4,25	551,91

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II.

Em outras palavras, tem-se na região Sul que o benefício previdenciário representa, no mínimo, 90% da renda domiciliar para as famílias situadas na faixa de zero a dois salários mínimos de renda total, pesando cerca de 30% para os domicílios que se situam nas faixas de renda mensal entre cinco e 10 salários mínimos. Perfil semelhante foi constatado com os dados preliminares da região Nordeste. Cabe enfatizar que o benefício previdenciário continua sendo um componente bastante representativo da renda total, mesmo para os domicílios situados nas faixas superiores de rendimentos, ao contrário da contribuição advinda dos rendimentos da ocupação principal, que somente passam a ser significativos para as famílias com rendimentos domiciliares acima de três salários mínimos.

Essa é uma situação que pode, por si só, demonstrar a centralidade do segurado da previdência nas condições de sustentação da renda domiciliar rural, cujo padrão de inserção ocupacional dos beneficiários apenas reforça os argumentos até aqui elencados. Seja operando meramente como seguro de renda vitalício, situação na qual o benefício responde por praticamente toda a renda domiciliar, seja servindo também como seguro agrícola, em que aparece como fundamental nas estratégias de ampliação da renda rural, ou meramente viabilizando a geração de uma renda

extra de subsistência, cabe ressaltar a importância das relações existentes entre o beneficiário e as atividades econômicas à sua volta.

Os dados da região Sul mostram que 48% dos domicílios são responsáveis por estabelecimento rural ativo, sendo a agricultura a atividade predominante em 72% deles. Particularmente significativo é o percentual de domicílios que utilizam a renda do benefício previdenciário na manutenção e custeio das suas atividades rurais: cerca de 44,7% na região Sul e 37% na região Nordeste.¹⁵

A relação dos idosos e beneficiários com algum tipo de atividade econômica torna-se ainda mais explícita na observação da Tabela 7, que estabelece a condição de ocupação dos beneficiários, dos homens maiores de 60 anos e das mulheres maiores de 55 anos.

Tabela 7

Beneficiários da Previdência, Homens Maiores de 60 Anos e Mulheres Maiores de 55 Anos, com e sem Ocupação - Regiões Sul e Nordeste

(Em %)

Situação Ocupacional	Região Sul			Região Nordeste
	Beneficiários	Homens Maiores de 60 Anos	Mulheres Maiores de 55 Anos	Beneficiários
Sem ocupação	64,1	48,1	74,5	69,5
Com ocupação	34,9	50,3	25,2	29,3
Remunerada	23,1	37,0	12,7	10,6
Não-remunerada	11,8	13,3	12,4	18,7
Outros	1,0	1,6	0,4	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II.

Nota-se, de pronto, que a taxa de desocupação dos beneficiários da previdência é ligeiramente maior no Nordeste que no Sul (69,5% contra 64,1%), mas cerca de 50% dos beneficiários homens da região Sul maiores de 60 anos continuam ativos, a despeito da aposentadoria formal, contra apenas 25% das beneficiárias mulheres na mesma situação. Interessante notar que nem todos estão trabalhando com remuneração, o que poderia ser parcialmente explicado pelo trabalho na produção para o próprio consumo.

5.2 - Estrutura dos Gastos Domiciliares

O estudo das despesas domiciliares complementa a análise anterior dos rendimentos e permite encaminhar, na próxima subseção, a discussão sobre o excedente domiciliar.

Inicialmente, apresentamos, na Tabela 8, informações acerca das despesas médias por domicílio nas amostras inquiridas das regiões Sul (3 mil domicílios) e

¹⁵ Esses percentuais são aplicáveis aos domicílios responsáveis por estabelecimento rural.

Nordeste (548 domicílios), com ênfase nas diferenças marcantes. Os gastos com consumo representam perto de 79% das despesas no Sul e quase 95% no Nordeste, incluindo-se aí os gastos com “alimentação e higiene” (36% no Sul e 65% no Nordeste), “transporte”, “saúde”, “educação”, “vestuário e calçados”, “habitação” (tarifas de água, luz e aluguel), “serviços pessoais” e “recreação”.

Tabela 8

Despesas Médias por Domicílio e Contribuição Média de cada Item de Despesa à Despesa Total - Regiões Sul e Nordeste

Itens da Despesa	Região Sul			Região Nordeste		
	Despesas por Domicílio		Contribuição Média (%)	Despesas por Domicílio		Contribuição Média (%)
	Em R\$	Em S.M.		Em R\$	Em S.M.	
A - Gastos de consumo	269,39	2,07	78,9	182,39	1,40	94,6
1. Alimentos e higiene	123,66	0,95	36,1	126,53	0,97	65,0
2. Transporte	34,71	0,27	5,2	7,41	0,06	3,5
3. Saúde	62,98	0,48	16,4	27,85	0,21	13,2
4. Educação	30,59	0,24	2,0	1,51	0,01	0,7
5. Vestuário e calçados	25,74	0,20	6,2	7,68	0,06	2,8
6. Habitação (água, luz e aluguel)	36,30	0,28	9,5	17,62	0,14	8,2
7. Serviços pessoais	13,98	0,11	1,3	2,04	0,02	0,7
8. Recreação	25,88	0,20	1,9	0,70	0,01	0,4
B - Gastos de produção	169,64	1,30	18,0	3,70	0,03	1,9
9. Custeio de atividades produtivas	166,78	1,28	17,6	4,53	0,03	1,9
10. Arrendamento de terra	96,20	0,74	0,4	0,00	0,00	0,0
C - Outras despesas	40,70	0,31	3,1	6,76	0,05	3,5
11. Ajuda a amigos e parentes	46,83	0,36	1,1	3,06	0,02	1,6
12. Utensílios domésticos	31,62	0,24	1,6	2,74	0,02	1,4
13. Contribuição sindical	8,58	0,07	0,0	-	-	-
14. Reforma do domicílio	50,64	0,39	0,2	-	-	-
15. Plano funerário	5,00	0,04	0,0	-	-	-
18. Dízimo	11,50	0,09	0,0	-	-	-
98. Outras	38,31	0,29	0,3	1,06	0,01	0,5
Total (A + B + C)	341,25	2,63	100,0	192,85	1,48	100,0

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II.

Obs.: Amostra de 3 mil domicílios para a região Sul e de 548 para a região Nordeste.

Os gastos com produção, por sua vez, pesam 18% na estrutura de gastos domiciliares totais na região Sul e apenas 2% na região Nordeste, o que revela o grande peso das especificidades regionais na delimitação das respectivas estratégias de sobrevivência e reprodução das unidades familiares.¹⁶ Dentre o

¹⁶ É preciso lembrar que o insignificante peso do item produção na composição das despesas totais dos domicílios da região Nordeste, em comparação com a região Sul, pode ser parcialmente devido ao caráter ainda preliminar dos resultados para o Nordeste, posto estarmos trabalhando com uma amostra de apenas 548 domicílios, sendo de 3 mil a amostra final esperada. Mas outro fator, este sim ligado à realidade do mundo rural nordestino, deve-se ao fato de a pesquisa ter ido a campo entre agosto e setembro de 1998, num período de intensa e generalizada seca para todo o setor agrícola regional.

componente outras despesas, que representa apenas 3% dos gastos totais na região Sul e 3,5% na região Nordeste, destacam-se os itens “ajuda financeira a amigos e parentes” e “compra de utensílios domésticos”.

Com relação aos valores médios obtidos, note-se que é de quase R\$ 270 (ou dois salários mínimos) a importância gasta pelos domicílios da região Sul, em média, com itens de consumo, sendo de aproximadamente R\$ 182 (ou 1,4 salário mínimo) na região Nordeste. Em ambos os casos, o item “alimentação e higiene” consome pouco menos de um salário mínimo (R\$ 130 por ocasião da pesquisa). Dos domicílios da região Sul que declararam despesas com produção, obteve-se o valor médio de R\$ 170 (ou 1,3 salário mínimo), contra a insignificância de R\$ 3,70 (ou 0,03 salário mínimo) na região Nordeste.

5.3 - Breve Análise do Excedente Rural e Tipificação das Unidades Domiciliares

O confronto, por unidade domiciliar, da relação “renda-gastos” permitiu-nos estabelecer quatro grandes situações de inserção dos domicílios na estrutura econômica e social aqui chamada “regime de economia familiar rural”.

Tal qual explicitado no relatório metodológico da pesquisa de campo [Delgado *et alii* (1999)], estabelecemos a seguinte taxinomia para a relação “renda-gastos” domiciliar:

a) Condição de indigência: a renda domiciliar total é insuficiente para a cobertura dos gastos familiares com alimentação $\Rightarrow R_t < G_a$;

b) Condição de pobreza sem indigência: a renda domiciliar total cobre os gastos com alimentação, mas é insuficiente para a cobertura integral dos gastos com consumo (alimentação e higiene, transporte, saúde, educação, vestuário e calçados, habitação, serviços pessoais e recreação) $\Rightarrow G_a < R_t < G_c$;

c) Condição de reprodução econômica familiar simples: a renda domiciliar total cobre todos os gastos com consumo, mas é insuficiente para a cobertura adicional dos gastos com produção (custeio de atividades produtivas, arrendamento de terra) e outras despesas (ajuda a amigos e parentes, aquisição de utensílios domésticos etc.) $\Rightarrow G_c < R_t < G_t$; e

d) Condição de reprodução econômica familiar ampliada: a renda domiciliar é suficiente para a cobertura integral de todas as despesas de consumo, produção e outras, gerando-se, adicionalmente, um excedente variável no interior das unidades familiares $\Rightarrow R_t > G_t$. A Tabela 9 sintetiza esse conjunto de situações.

É possível verificar que uma ínfima percentagem de domicílios da região Sul do país encontra-se na condição de indigência (0,4%), embora seja preciso lembrar que se trata de uma “linha endógena” de indigência, obtida do confronto direto da relação “renda-gastos” para cada domicílio pesquisado. Caso tivesse sido adotada,

por exemplo, uma “linha exógena” de 1/2 salário mínimo domiciliar *per capita*, então a proporção de domicílios abaixo dessa linha subiria imediatamente para algo como 14,3% do total de domicílios da amostra da região Sul. Da mesma forma, caso a “linha exógena” fosse de um salário mínimo domiciliar *per capita*, o percentual de domicílios abaixo dessa linha subiria para 51,8%, relativizando, desse modo, a classificação contida na Tabela 9.

Tabela 9

Análise do Excedente Rural Relativo à Região Sul

(Em % de Domicílios)

Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Total
Condição de indigência domiciliar	Condição de pobreza sem indigência	Condição de reprodução simples	Condição de reprodução ampliada	
$Rt < Ga$	$Ga < Rt < Gc$	$Gc < Rt < Gt$	$Rt > Gt$	
0,4	8,8	2,7	88,1	100,0

Fonte: Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural - Fase II.

Obs.: Rt = renda total; Ga = gastos com alimentação; Gc = gastos com itens totais de consumo; e Gt = gastos totais com consumo, produção e outras despesas.

Não obstante, é importante ressaltar que, embora o padrão absoluto de “renda-gastos” do universo pesquisado coloque cerca de metade dos domicílios abaixo de uma condição hipotética de pobreza (dado pelo critério de um salário mínimo domiciliar *per capita*), em termos relativos isso não se verifica, pois, como visto na Tabela 9, há um percentual de 90,8% dos domicílios em situações tais que a renda total supera as despesas de consumo. É notadamente relevante a situação representada pelo grupo D, em que 88,1% dos domicílios da região Sul revelam-se em condições econômicas de superar o conjunto de despesas, representadas pelos gastos de consumo, produção e outros.

Considerando insuficientes as evidências apresentadas pela Tabela 9 como critério classificatório das unidades domiciliares, posto estarem referidas exclusivamente à relação “renda-gastos”, daí repletas dos problemas apontados nos parágrafos anteriores, buscamos identificar outros elementos para a construção final da taxinomia das unidades domiciliares da região Sul. Dentre os novos elementos analisados, destacam-se as ligações ou não dos domicílios com estabelecimentos rurais, a existência ou não de pessoas exercendo trabalho externo ao domicílio, a realização ou não de gastos com produção e o acesso ou não dos domicílios ao autoconsumo de produtos agrícolas, a partir do que foi possível construir nova classificação das unidades domiciliares (Tabela 10), complementar à classificação anterior.

Tabela 10
Classificação das Unidades Domiciliares da Região Sul

(Em % de Domicílios)

	Estabelecimento Rural	Trabalho Externo	Gastos com Produção	%	Auto-consumo Geral	Auto-consumo Básico
Unidade domiciliar de consumo, trabalho externo e produção familiar própria	Sim	Sim	Sim	46,8	94,6	92,1
Unidade domiciliar exclusivamente de consumo	Não	Não	Não	28,0	11,2	10,1
Unidade domiciliar de consumo e trabalho externo	Não	Sim	Não	22,9	8,9	8,0
Unidade domiciliar de consumo e produção familiar própria	Sim	Não	Sim	2,0	39,3	37,7

Fonte: Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural - Fase II.

Uma primeira observação relevante é que a “unidade domiciliar exclusivamente de consumo” não representa o evento mais recorrente, como talvez pudesse se imaginar num primeiro momento, ao lembrar que a pesquisa trata de beneficiários do regime previdenciário rural, formados em sua maioria por homens de 60 anos ou mais e mulheres de 55 anos ou mais, formalmente aposentados e aparentemente inativos. Essa categoria representa 28% dos domicílios da região Sul, sendo interessante notar, adicionalmente, que apenas 10,5% deles mantêm alguma atividade de autoconsumo agrícola.

Por outro lado, a “unidade domiciliar de consumo, trabalho externo e produção familiar própria” constitui o evento de fato mais recorrente, justamente o mais ativo, à luz dos critérios selecionados. Quer dizer, eles somam 46,8% dos domicílios, sendo importante registrar o alto índice desses domicílios que estão ligados a atividades de autoconsumo (cerca de 93%), como estratégia de sustentação, muitas vezes não-mercantil, e de diversificação e complementação das fontes de subsistência.

As duas últimas situações apontadas na Tabela 10 — “unidade domiciliar de consumo e trabalho externo” e “unidade domiciliar de consumo e produção familiar própria” — são desdobramentos da situação dominante. Essas categorias representam, juntas, 24,5% do total de domicílios, sendo interessante assinalar que no primeiro caso, marcado pela presença de trabalho externo, é compreensivelmente reduzida a existência de autoconsumo, enquanto, por seu turno, no segundo caso, caracterizado pela produção familiar própria, o autoconsumo aparece como importante estratégia complementar de sustentação das famílias. Ressalte-se, por fim, que a produção familiar própria como estratégia exclusiva de subsistência é pouco relevante, abarcando tão-somente 2% do total de domicílios, mas é majoritária como estratégia multiocupacional, na medida em que representa 46,8% dos domicílios da região Sul.

6 - CONCLUSÕES

A mudança do regime assistencial precário do Prorural/Funrural (1971) para o regime especial da previdência rural, implementado a partir de 1992 com base nos princípios de seguridade social da Constituição de 1988, trouxe avanços significativos de proteção social aos idosos e inválidos do meio rural e, particularmente, às mulheres semi-excluídas do Funrural pelo critério legal de amparo exclusivo ao cabeça da família.

De direito e de fato, muda-se uma concepção de proteção estritamente familiar ao idoso rural, vigente nos anos 40 e 50, para inseri-lo no âmbito de uma política social que reconhece o direito do idoso ao acesso à aposentadoria, independentemente de sua capacidade contributiva ao sistema de previdência social. No entremeio dos anos 70 e 80, prevaleceu o regime assistencial precário do Funrural, estabelecendo formas de acesso a benefícios previdenciários ultramitigados (por exemplo, meio salário mínimo como teto de aposentadoria) e ainda por cima submetido a uma gestão clientelística e de forte apelo eleitoral.

Ao inaugurar-se a previdência rural de fato em 1992, com a aplicação das novas leis de custeio e benefícios da previdência (Leis 8.212 e 8.213, de 24 de junho de 1991), chegou ao meio rural um sistema de atendimento ao trabalhador informal e à agricultura de subsistência, remetido no texto da Constituição Federal de 1988 (art. 194, § 8º) ao conceito genérico de “regime de economia familiar”. Isso, na realidade, é uma novidade no sistema previdenciário, que desde sua criação em 1923 circunscrevia-se ao contrato formal de trabalho das categorias ocupacionais urbanas.

Decorridos sete anos desde a implantação da previdência rural, as avaliações de resultados que realizamos sucessivamente em 1996 e 1998 revelaram situações, em geral, muito positivas no âmbito da proteção social aos idosos da zona rural tradicional e da zona microurbana dos pequenos municípios.

Em termos macrossociais, a implantação da previdência no meio rural trouxe resultados significativos, que podem se traduzir em indicadores de impacto, tais como:

a) aumento expressivo da taxa de cobertura dos idosos rurais, medida pela população beneficiária sobre a população total de idosos potencialmente credora de direitos à aposentadoria. Essa taxa, que chega a 93% na amostra de domicílios cadastrados como “zona rural” pelo INSS, é seguramente mais baixa na “zona rural tradicional”, mas é certamente mais alta que no “regime geral” (urbano) da previdência social;

b) inclusão expressiva das mulheres rurais no sistema de proteção social, mais que compensando a relativa exclusão anterior do Funrural. Hoje (1998), constata-se, na pesquisa domiciliar das regiões Sul e Nordeste, que cerca de 63,2% dos aposentados e pensionistas do Sul e 62,2% do Nordeste são mulheres; e

c) elevação significativa da renda domiciliar do público beneficiário, incidindo tais benefícios sobre uma população rural ou microurbana, em geral, muito pobre.

Tais benefícios macrossociais são fiscalmente onerosos e, como não poderia deixar de ser, impactam estruturalmente as contas da previdência ou da seguridade social com novos encargos (não cobertos por contribuições específicas), que implicam um déficit estrutural do subsistema rural em mais da metade do valor de suas receitas legais ou vinculadas por analogia (caso da contribuição patronal urbana). Isso, portanto, coloca o problema do financiamento do sistema como questão ainda não equacionada.

Por outro lado, há que considerar os benefícios não-planejados da referida reforma previdenciária, que tem a ver com a revitalização da economia familiar rural, a ponto de se constituir, no meio rural, uma categoria social de aposentados como grupo social que efetivamente se diferencia do universo de domicílios do setor rural tradicional. Essa diferenciação, por sua vez, se traduz em estratégias de subsistência e de produção familiar que cumprem uma importante função de “política agrária” e “seguro de renda agrícola” insuspeitados num sistema estrito da previdência social.

O caráter maciço do acesso da economia familiar ao seguro previdenciário (6,7 milhões de benefícios permanentes) e sua inserção nacional conferem ao sistema uma dimensão de instituição promotora de uma mudança estrutural no âmbito da distribuição social da renda, com modificações na estrutura produtiva do próprio regime de economia familiar rural que não podem ser negligenciadas pelas avaliações de impacto e pelos gestores de políticas.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. *Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. São Paulo, 1999, mimeo (Primeiro Relatório de Pesquisa — Projeto BRA 97/013).

DELGADO, G. C. *Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica*. Brasília: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 477).

DELGADO, G. C. *et alii*. *Avaliação socioeconômica e regional da previdência social rural: relatório metodológico*. Brasília: IPEA, 1999.

DELGADO, G. C., CARDOSO JR., J. C., ROCHA, E. *Avaliação socioeconômica e regional da previdência social rural: relatório parcial dos primeiros resultados para a região Sul do Brasil*. Brasília: IPEA, 1999, mimeo.

SILVA, J. G. da (coord.). *O novo rural brasileiro*. Campinas: Pesquisa em andamento no GEA, 1999, mimeo.