

## Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90

Guilherme C. Delgado\* e José Celso Cardoso Jr.\*

No segundo semestre de 1998, o IPEA levou a campo, juntamente com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), de Curitiba (PR), e a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), de Recife (PE), uma grande pesquisa primária que visava obter informações diretas para sustentar um trabalho de avaliação socioeconômica e regional do sistema previden-

pelos autores (2000) – Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90. Brasília IPEA (no prelo). Nesse pequeno artigo, trataremos, basicamente, das condições de reprodução econômica das famílias beneficiárias do sistema previdenciário rural, bem como do potencial de combate à pobreza desse sistema.

TABELA 1

### ALGUNS INDICADORES GLOBAIS DA UNIVERSALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA PÓS-1992

ANOS	VALOR DOS BENEFÍCIOS MENSALS PAGOS (EM US\$ ML)	Nº TOTAL DE BENEFÍCIOS	Nº DE BENEFÍCIOS POR IDADE - VALOR UNITÁRIO	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
1998	749,8	6.913,1	4 305,3	108,5

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEP) 1991 a 1998.

ciário rural e demais condições de vida da população beneficiária.

Ao todo, foram feitas seis mil entrevistas domiciliares, das quais metade nos estados da região Sul e metade nos da Nordeste, estatisticamente representativas para os três respectivos estratos sub-regionais, a saber: agricultura de subsistência, agricultura em regime de assalariamento e agricultura familiar consolidada.

Os resultados que se seguem são parte de um conjunto mais amplo de dados que podem ser vistos na coletânea organizada

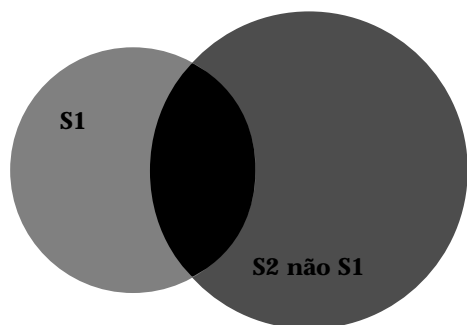
### 1. O Significado da Universalização da Previdência Rural nos Anos 90

O impacto da reforma previdenciária no meio rural pode ser visto a partir de 1992, quando as normas inscritas na Constituição de 1988 entraram efetivamente em vigor.

Os dados gerais da tabela 1 evidenciam que, entre 1991 e 1998, praticamente dobrou o número absoluto de benefícios por idade acumulados no sistema rural, enquanto seu valor unitário passou de

\* Da Diretoria de Estudo Sociais – DISOC/IPEA

FIGURA 1.1  
CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO RURAL



S1 = setor de aposentados e pensionistas rurais  
S2 = setor de domicílios rurais da PNAD

GRÁFICO 1.1  
REGIÃO SUL DO BRASIL

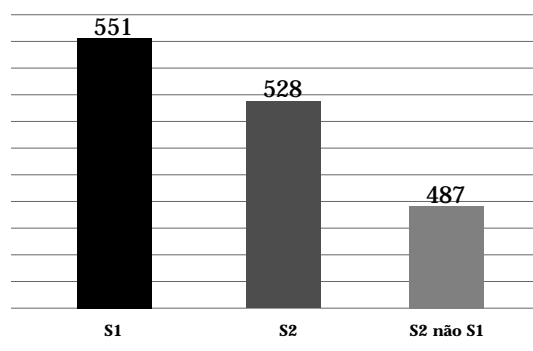
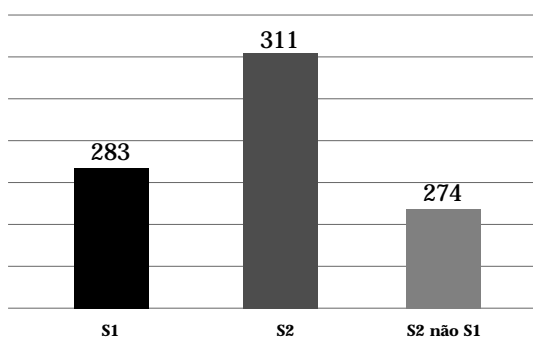


GRÁFICO 1.2  
REGIÃO NORDESTE DO BRASIL



US\$ 44,1 mensais para US\$ 108,5. O impacto financeiro dessa reforma mais do que triplicou o gasto mensal com benefícios permanentes (aposentadorias e pensões pagas), que cresceu de R\$ 180,0 milhões mensais para R\$ 750,0 milhões. Anualizado, o gasto situou-se em torno de R\$ 10,0 bilhões em 1998.

Esse gasto social, não obstante, 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 desta 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 1998, 6,9 milhões de aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e amparos previdenciários aos seus segurados do setor rural. A pesquisa domiciliar realizada pelo IPEA junto às residências seguradas pela Previdência Rural revela que, em média, pagou-se 1,8 benefício por domicílio na região Sul e cerca de 1,7 na região Nordeste, e estas são as duas regiões responsáveis por 65% dos benefícios previdenciários permanentes pagos anualmente. Na falta de informações definitivas, cremos que é lícito tomar uma média dessas duas relações regionais (1,75) e aplicá-la a todo o Brasil. Esse indicador revela que cerca de 4,0 milhões de domicílios no Brasil constituiriam um setor amparado pela Previdência Rural, que aqui denominaremos de S1. De posse dessa informação e de outros indicadores relevantes que a pesquisa nos aponta, podemos comparar o setor S1 com o setor rural tradicional das estatísticas da PNAD de 1998 e observar algumas diferenças significativas para uma variável-chave do inquérito de campo: a renda domiciliar.

1. O setor S1, para todo o Brasil, representa 4,0 milhões de domicílios. O setor S2, para o país, segundo dados da PNAD-1998, representa 8,1 milhões de domicílios (exceto a região Norte). O setor 'S2 não S1', ainda segundo a PNAD-1998, representa 5,2 milhões de domicílios. Finalmente, o setor 'S1 ∩ S2' representa 2,46 milhões de domicílios. A renda domiciliar rural média da região Nordeste, aferida pela PNAD de 1998 (conceito do S2), é de R\$ 311,00; portanto, 13% acima dos R\$ 275,00 apurados pela PNAD de 1997. Esse dado é aparentemente contraditório, visto que, no segundo semestre de 1998, o Nordeste rural atravessou forte e generalizada seca, e a SUDENE, em 10/6/1998, reconheceu em 1.832.509 o número de famílias rurais oficialmente declaradas sob o flagelo da seca. Assim, o acréscimo de renda domiciliar rural constatado pela PNAD poderia indicar a presença de pagamentos monetários referentes às frentes de trabalho do governo federal e estaduais. Esse auxílio monetário era de um salário-mínimo por pessoa, e provavelmente deve ter beneficiado mais de um indivíduo por família, o que aumentou a renda domiciliar total e *per capita* no ano de 1998. Cabe ainda observar que esses pagamentos às frentes de trabalho eram vedados aos aposentados e pensionistas, de forma que a aparente discrepância entre os valores obtidos em 1998 para a renda domiciliar do S2, em relação ao S1, em um ano de seca, pode estar parcialmente explicado. Isso serve ainda para nos alertar sobre a importância das fontes de renda não agrícola na formação da renda rural nordestina.

A figura 1 nos permite focar a medição da renda domiciliar no setor S1 (aposentados e pensionistas), compará-la com o S2 (setor de domicílios rurais da PNAD) e definir um setor 'S2 não S1' que, para efeitos analíticos, serviria como amostra de controle. Nesse último, por definição, não há domicílios rurais com residentes aposentados ou pensionistas<sup>1</sup>.

Em agosto/setembro de 1998, o nível de renda domiciliar médio do S1 na região Sul era de R\$ 551,00, enquanto o nível médio da renda domiciliar rural da PNAD (setembro de 1998) era de R\$ 528,00 e o nível de renda de 'S2 não S1' era de R\$ 487,00 (PNAD-1998). Para a região Nordeste, os números são, respectivamente: S1 = R\$ 283,00; S2 = R\$ 311,00; e 'S2 não S1' = R\$ 274,00. No caso da região Sul, a renda dos domicílios com acesso aos benefícios previdenciários situava-se, em média, 13,1% acima da renda dos domicílios sem acesso ao seguro social [S1/(S2 não S1)], enquanto, no caso da região Nordeste, esse percentual estava,

em 1998, apenas 3,6% acima, também em termos médios.

Esses dados de renda domiciliar evidenciam a diferença que faz, aos domicílios beneficiários, 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, situa-se acima de uma linha de pobreza medida por uma renda domiciliar *per capita* mensal maior que meio salário-mínimo (ou cerca de US\$ 60,00 por ocasião da pesquisa de campo).

## 2. Estrutura dos Rendimentos Domiciliares e Linhas de Pobreza

O padrão de reprodução econômica das unidades domiciliares investigadas nas regiões Sul e Nordeste do Brasil depende decisivamente da participação dos beneficiários da Previdência Rural no rol de estratégias de sustentação das respectivas

### ESTRUTURA DE RENDIMENTOS DOS DOMICÍLIOS PESQUISADOS, SEGUNDO A CONTRIBUIÇÃO DE CADA FONTE À RENDA TOTAL, POR FAIXA DE SALÁRIO-MÍNIMO

TABELA 2

FX. S-M RENDA DOMICILIAR									
REGIÃO NORDESTE	% DE DOMICÍLIOS	% DE ACUMULADA	BENEFÍCIO PREVID.		RENDA DA OCUP. PRINC.			TOTAL	
			PESO %	RS POR DOM	PESO %	RS POR DOM	RENDA S-M	RS POR DOM	
DE 0,01 A 1 S-M	22,40	22,40	99,92	128,90	0,06	0,0	0,99	129,00	
DE 1,01 A 2 S-M	39,77	62,18	87,47	200,26	11,43	26,16	1,76	228,96	
DE 2,01 A 3 S-M	23,02	85,20	74,05	235,14	23,32	74,04	2,44	317,54	
DE 3,01 A 5 S-M	11,37	96,57	51,05	251,35	45,75	225,24	3,79	492,37	
DE 5,01 A 10 S-M	3,00	99,57	30,77	254,03	61,48	507,51	6,35	825,52	
MAIS DE 10 S-M	0,43	100,00	30,81	669,85	65,91	1.432,83	16,72	2.173,83	
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	-	<b>71,24</b>	<b>201,76</b>	<b>26,31</b>	<b>74,50</b>	<b>2,18</b>	<b>283,21</b>	
REGIÃO SUL									
DE 0,01 A 1 S-M	11,03	11,03	99,97	129,77	0,00	0,00	1,00	129,80	
DE 1,01 A 2 S-M	24,13	35,16	90,00	216,12	8,21	19,72	1,85	240,13	
DE 2,01 A 3 S-M	20,79	55,95	69,20	227,08	25,93	85,09	2,52	328,11	
DE 3,01 A 5 S-M	23,06	79,01	48,46	247,77	44,66	228,37	3,93	511,24	
DE 5,01 A 10 S-M	15,71	94,72	30,78	270,33	61,33	538,56	6,75	878,00	
MAIS DE 10 S-M	5,28	100,00	10,27	302,74	81,70	2.407,56	22,67	2.946,81	
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	-	<b>41,54</b>	<b>229,26</b>	<b>51,97</b>	<b>286,85</b>	<b>4,25</b>	<b>551,91</b>	

Fonte: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, 1998.

famílias, seja na utilização do benefício na função precípua de seguro previdenciário, seja como seguro de renda agrícola.

É possível observar, a partir da estrutura de rendimentos domiciliares expressa na tabela 2, que o rendimento domiciliar mensal na região Sul é de aproximadamente R\$ 552,00. Na região Nordeste, esse mesmo valor é de R\$ 283,00. A maior contribuição à média provém, no caso da região Sul, dos rendimentos domiciliares oriundos da ocupação principal, que somam R\$ 287,00 e representam 52% da renda domiciliar total. No caso da região

Nordeste, ao contrário, o peso da renda oriunda da ocupação principal, que é de aproximadamente R\$ 75,00, representa apenas 26,3% da renda domiciliar total, o que evidencia a importância da contribuição advinda do benefício previdenciário na composição da renda domiciliar das famílias nordestinas: média de 71,2% na estrutura de rendimentos totais.

Enquanto, na região Sul, o peso do benefício previdenciário na composição do orçamento domiciliar representa 41,5% do total, na região Nordeste, esse peso é de 71,2%, em média. A observação da tabela 2,

**DESPESAS MÉDIAS POR DOMICÍLIO E CONTRIBUIÇÃO  
MÉDIA DE CADA ITEM DE DESPESA NA DESPESA TOTAL**

ITENS DA DESPESA	REGIÃO SUL			REGIÃO NORDESTE		
	DESPESAS POR DOMICÍLIO		CONTRIBUIÇÃO	DESPESAS POR DOMICÍLIO		CONTRIBUIÇÃO
	EM R\$	EM S-M	MÉDIA (%)	EM R\$	EM S-M	MÉDIA (%)
A - GASTOS DE CONSUMO	269,39	2,07	78,9	184,95	1,42	94,7
1. ALIMENTOS E HIGIENE	123,66	0,95	36,1	124,04	0,95	63,2
2. TRANSPORTE	34,71	0,27	5,2	10,66	0,08	3,0
3. SAÚDE	62,98	0,48	16,4	30,20	0,23	13,3
4. EDUCAÇÃO	30,59	0,24	2,0	8,85	0,07	1,3
5. VESTUÁRIO E CALÇADOS	25,74	0,20	6,2	9,66	0,07	3,5
6. HABITAÇÃO (ÁGUA, LUZ, ALUGUEL)	36,30	0,28	9,5	21,96	0,17	9,0
7. SERVIÇOS PESSOAIS	13,98	0,11	1,3	8,07	0,06	1,2
8. RECREAÇÃO	25,88	0,20	1,9	12,75	0,10	0,3
B - GASTOS DE PRODUÇÃO	169,64	1,30	18,0	15,61	0,12	1,9
9. CUSTEIO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS	166,78	1,28	17,6	15,24	0,12	1,8
10. ARRENDAMENTO DE TERRA	96,20	0,74	0,4	9,35	0,07	0,1
C - OUTRAS DESPESAS	40,70	0,31	3,1	24,47	0,19	3,5
11. AJUDA A AMIGOS E PARENTES	46,83	0,36	1,1	22,61	0,17	1,1
12. UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS	31,62	0,24	1,6	19,74	0,15	1,5
13. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	8,58	0,07	0,0	2,81	0,02	0,0
14. REFORMA DO DOMICÍLIO	50,64	0,39	0,2	35,34	0,27	0,3
15. PLANO FUNERÁRIO	5,00	0,04	0,0	1,50	0,01	0,0
16. MESADA / PENSÃO	-	-	-	69,16	0,53	0,1
17. PAGA P/ ALGUÉM RETIRAR O BENEFÍCIO	-	-	-	10,55	0,08	0,0
18. DÍZIMO	11,50	0,09	0,0	15,24	0,12	0,1
19. IMPOSTOS EM GERAL	-	-	-	1,53	0,01	0,0
20. PAGAMENTO DE EMPRÉSTIMOS	-	-	-	30,00	0,23	0,0
21. PAGAMENTO DE CONSÓRCIOS	-	-	-	350,00	2,69	0,1
98. OUTRAS	38,31	0,29	0,3	40,04	0,31	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>341,25</b>	<b>2,63</b>	<b>100,0</b>	<b>195,33</b>	<b>1,50</b>	<b>100,0</b>

TABELA 4

COMBATE À POBREZA  
QUADRO COMPARATIVO SUL – NORDESTE

(em % de domicílio)

% DE DOMCÍLIOS ABAIXO DA LINHA DE POBREZA	DOMCÍLIOS COM ACESSO À PREVIDÊNCIA RURAL		DOMCÍLIOS SEM ACESSO À PREVIDÊNCIA RURAL
	LINHA ENDÓGENA DE POBREZA <sup>1</sup>	LINHA EXÓGENA DE POBREZA <sup>2</sup>	LINHA EXÓGENA DE POBREZA <sup>2</sup>
REGIÃO NORDESTE	14,7	38,1	51,5
REGIÃO SUL	9,2	14,3	18,9

Fontes: Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural (1998) e PNAD-1998.

Notas: 1. A linha endógena de pobreza foi calculada com base no confronto renda-gastos dos domicílios pesquisados no segundo semestre de 1998.

2. A linha exógena de pobreza foi tomada em termos de meio s-m. domiciliar *per capita* ao mês, segundo a PNAD de 1998.

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, e ocorre o inverso com o rendimento proveniente da ocupação principal dos membros da família.

Por outro lado, o estudo das despesas domiciliares complementa a análise anterior dos rendimentos e permite encaminhar, adiante, a discussão acerca do excedente domiciliar. Inicialmente, apresentamos, na tabela 3, informações acerca das despesas médias por domicílio nas regiões Sul e Nordeste, com ênfase nas principais diferenças. Os gastos com consumo representam aproximadamente 79% das despesas no Sul e quase 95% no Nordeste, o que inclui aí os gastos com alimentação e higiene (36% no Sul e 63% no Nordeste), transporte, saúde, educação, vestuário e calçados, habitação (tarifas de água, luz e aluguel, serviços pessoais e recreação).

Os gastos com produção, por sua vez, pesam 18% na estrutura de gastos domiciliares totais da região Sul e apenas 2% no Nordeste, o que revela o grande peso das especificidades regionais na delimitação das respectivas estratégias de sobrevivência e reprodução das unidades familiares. No componente *outras despesas*, que representa apenas 3% dos gastos totais na região Sul e 3,5% na região Nordeste, destacam-se os itens de ajuda financeira a amigos e parentes e compra de utensílios domésticos.

Por fim, o confronto, por unidade domi-

ciliar, da relação *renda-gastos* permitiu-nos definir o excedente econômico como o excesso de renda monetária sobre os gastos de consumo. A partir disso, estabelecemos *uma linha endógena de pobreza*, na qual os gastos de consumo (alimentação e higiene, transporte, saúde, educação, vestuário e calçado, habitação, serviços pessoais e lazer) são maiores que a renda total domiciliar. Por esse critério, constata-se, na tabela 4, que as situações de pobreza foram minoritárias no universo amostral: 9,2% no Sul e 14,7% no Nordeste. Em contrapartida, cerca de 90,8% dos domicílios do Sul e 85,3% dos do Nordeste apresentaram algum excedente monetário.

Entretanto, se ao invés da linha endógena adotássemos uma linha exógena de pobreza, ou seja, meio salário-mínimo *per capita* (equivalente a US\$ 60,00 mensais *per capita* por ocasião da pesquisa), a proporção dos domicílios abaixo dessa linha subiria de 9,2% para 14,3% no Sul e de 14,7% para 38,1% no Nordeste. Se recorreremos ao setor de domicílios nos quais não se encontram quaisquer pessoas aposentadas ou pensionistas (S2 não S1), os resultados são profundamente distintos, como se pode constatar pela última coluna da tabela 4, a partir de uma amostra de controle construída com dados da PNAD de 1998. Nesse caso, ao se aplicar o corte de meio salário-mínimo *per capita* em uma estratificação de domicílios sem acesso às aposentadorias e pensões, deixamos abaixo desta cerca de 18,9% dos domicílios da região Sul e 51,5% dos domicílios da região Nordeste.

Essa evidência estatística é muito forte não só para revelar o tamanho da pobreza no setor rural, como também para

destacar a diferença que faz as famílias terem ou não acesso ao sistema de proteção social da previdência rural. Também significativo em relação a esse grupo de domicílios situados abaixo da linha de pobreza é o fato de mais da metade (67,5% no Sul e 58,6% no Nordeste) pertencerem a áreas urbanas, em uma indicação indireta porém forte dos impactos derivados do benefício previdenciário no meio estritamente rural.

A produção de excedente monetário está, em geral, associada a um conjunto de variáveis que convém aqui realçar: *(i)* os domicílios acessam mais de um benefício da previdência rural; *(ii)* os domicílios estão associados a estabelecimentos produtivos, em geral agropecuários; *(iii)* o tamanho médio das famílias não é muito superior à média amostral; e *(iv)* os domicílios apresentam pessoas ocupadas fora do domicílio (no mercado de trabalho assalariado – cerca de 20% da população ocupada – e em ocupações por conta própria – cerca de 70% dos ocupados).

### 3. Considerações Finais

Os resultados empíricos da pesquisa de campo, embora sejam muito eloqüentes para dimensionar os impactos do sistema previdenciário rural sobre a renda domiciliar, não esgotam o sentido das mudanças que a universalização desse sistema logrou proporcionar junto à economia familiar de origem rural.

A pesquisa encontrou novas evidências sobre a reconfiguração de um setor rural ampliado, no qual o principal fator diferenciador reside na constituição de um núcleo de aposentados e pensionistas demograficamente significativa. Em outras palavras, o setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural representa efetivamente o que há de novo no espaço rural brasileiro. Mas, por ser fruto ainda recente das precárias conquistas sociais advindas da Constituição de 1988, não podemos afirmar que seja algo realmente consolidado e definitivo no país.

Nesse contexto, o papel dos movimentos sociais e sindicais que levaram à conquista de direitos mínimos no âmbito da política social e agrária e, principalmente, sua manutenção no difícil embate da conjuntura são a novidade mais significativa da década de 90 no país, cujos primeiros frutos puderam ser conhecidos e colhidos.