

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 759

**A POPULAÇÃO RURAL E A PREVIDÊNCIA
SOCIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE COM
ÊNFASE NAS MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS**

Kaizô Iwakami Beltrão*
Francisco Eduardo Barreto de Oliveira**
Sonoê Sugahara Pinheiro***

Rio de Janeiro, setembro de 2000

* Superintendente da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence/IBGE).

** Coordenador do Grupo de Seguridade Social do IPEA.

*** Consultora da REDIPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio José 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 do país. 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.

Tiragem: 103 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Nelson Cruz

Revisão: André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Isabel Virginia de Alencar Pires, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Juliana Ribeiro Eustáquio (estagiária), Rafael Luzente de Lima e Roberto das Chagas Campos

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Edson Soares e Cláudio de Souza

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio 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: editsbs@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

© IPEA, 2000

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 - DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA.....	1
3 - EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA.....	2
4 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL: ATIVOS E BENEFICIÁRIOS	6
5 - PARTICIPAÇÃO DOS IDOSOS NAS FAMÍLIAS ORDENADAS POR RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i>	12
6 - PARTICIPAÇÃO DA RENDA DOS IDOSOS NA RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i>	14
7 - RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i> COM E SEM IDOSOS.....	16
8 - COMENTÁRIOS E CONCLUSÕES	19
BIBLIOGRAFIA	20

RESUMO

Este texto compara a situação da população rural brasileira em dois instantes do tempo: 1988 e 1996, no que concerne à situação *vis-à-vis* a previdência e a assistência social, utilizando informações das PNADs. Ainda que a Constituição de 1988 tenha modificado as regras de elegibilidade e o valor dos benefícios para a população rural, foi somente com a Lei 8.213, de julho de 1991, que essas mudanças foram implementadas. São comparadas, por sexo e idade individual, as taxas de atividade e de recebimento de benefício antes e depois da mudança de legislação, e também, as estruturas familiares, a participação da renda dos idosos na renda da família e a sua relevância.

ABSTRACT

This paper analyzes the situation of the Brazilian rural population with respect to Social Insurance and Social Assistance in two points in time: 1988 and 1996. The 1988 Constitution defined new rules with respect to eligibility conditions and benefit values for the rural population. But was only in July 1991, with Law 8 213, that these changes were implemented. We compare, by sex and individual age, activity rates and probability of receiving benefits, before and after the changes in legislation. We compare, also, family structures and the importance of the elderly's income in the family budget.

1 - INTRODUÇÃO

A legislação concernente aos direitos previdenciários da população rural teve uma longa e arrastada evolução, com marchas e contramarchas. Com um total de 6,6 milhões de benefícios em manutenção (dados de dezembro de 1998), a extensão da cobertura previdenciária à clientela rural representou um vigoroso avanço em termos de universalização do sistema, redução das desigualdades e erradicação da pobreza absoluta no Brasil. Por sua vez, a Constituição de 1988 ampliou consideravelmente as condições de elegibilidade bem como duplicou o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais. Este trabalho se propõe a fazer uma análise comparativa da situação da população rural brasileira com respeito à previdência social em dois instantes do tempo: em 1988, ou seja, na situação prévia à implementação dos novos dispositivos constitucionais; e em 1996, quando estes já estão totalmente implantados. Objetiva-se, em resumo, responder às seguintes perguntas:

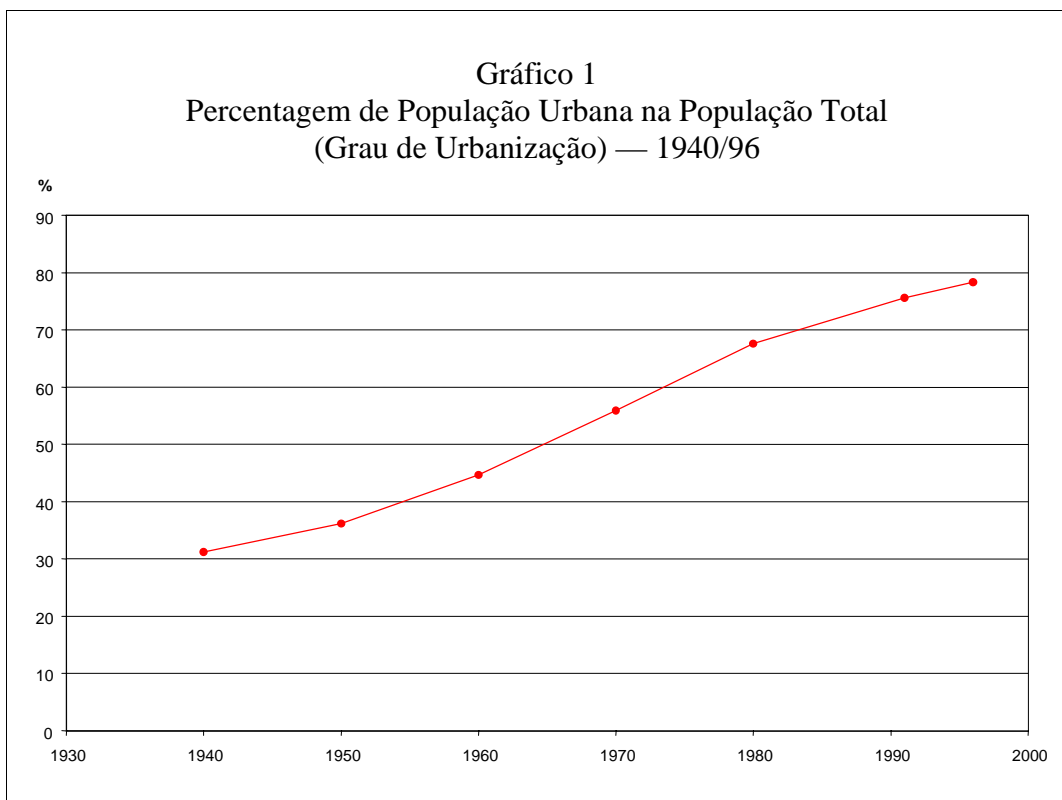
- A cobertura do sistema previdenciário rural melhorou?
- Os dispositivos da Constituição de 1988 permitiram a redução da pobreza e da desigualdade entre a população rural?
- Como foram afetados (diferencialmente?) homens e mulheres?

A Seção 2 apresenta uma breve discussão sobre a trajetória da população rural brasileira; a Seção 3 traça um histórico da legislação previdenciária brasileira, com ênfase naqueles dispositivos referentes à cobertura da população rural. As Seções 4, 5, 6 e 7 comparam, com diferentes recortes, a situação da população rural com respeito a trabalho e benefícios previdenciários em dois instantes do tempo: 1988 e 1996 (ou seja, antes e depois da implementação das mudanças constitucionais de 1988). Finalmente, na Seção 8 estão esboçados alguns comentários à guisa de conclusão.

2 - DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

A população brasileira que se apresentava principalmente rural na década de 40 (ver Gráfico 1) hoje é principalmente urbana. O grau de urbanização seguiu uma trajetória logística com valores próximos a 30% em 1940 (data do primeiro censo com a informação de situação de domicílio), chegando a quase 80% em 1996 (última contagem existente). A população rural,¹ apesar da alta taxa de emigração para as áreas urbanas, conseguiu manter, até 1970, uma taxa positiva de crescimento do seu contingente; a partir daí, apresentou quedas em valores absolutos no entorno de 0,75% a.a.

¹ Adotamos aqui a definição do IBGE para áreas rurais: “Situação rural: abrange a população e os domicílios pesquisados em toda a área situada fora desses limites, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos”, já que todas as pesquisas utilizadas são dessa instituição.



Os indicadores de distribuição espacial da população brasileira apontam no sentido de um aumento da concentração da população nas áreas urbanas e nas grandes cidades. Aproximadamente 78% da população brasileira viviam, em 1996, em áreas urbanas e estavam bastante concentrados na área costeira. A proporção da população vivendo em cidades maiores de 20 mil habitantes cresceu de 16% em 1940 para 76% em 1996. Cerca de 17% da população brasileira viviam, em 1996, em apenas duas cidades — São Paulo e Rio de Janeiro.

Mesmo considerando a menor importância relativa do contingente rural *vis-à-vis* o contingente urbano, cumpre lembrar que, dadas as dimensões continentais do país, estamos tratando de uma população de 33,3 milhões de pessoas.

3 - EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Embora existisse uma legislação previdenciária ainda no século XIX (principalmente com respeito a servidores militares e civis da União), é a Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923, depois de tramitar 10 anos no Congresso, considerada o marco legal do sistema previdenciário vigente no Brasil. A cobertura foi inicialmente restrita a uma parcela dos empregados urbanos de certas companhias, sendo paulatinamente estendida a outros grupos: empregadores, autônomos, empregados domésticos, trabalhadores rurais etc.

A primeira medida no sentido da inclusão do trabalhador rural entre os beneficiários da previdência social ocorreu em 1945, quando Getúlio Vargas assinou a Lei Orgânica dos Serviços Sociais (Decreto-Lei 7.526, de 7 de maio de 1945) criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), de administração única e controle centralizado. Com isso, haveria a unificação de todas as instituições previdenciárias então existentes e os benefícios do seguro social seriam estendidos a toda a população ativa do país. No entanto, apesar da fundamental importância da iniciativa — que se constituía na primeira tentativa de universalização da previdência social no Brasil, o governo empossado em 1946 tornou sem aplicação o crédito orçamentário destinado à instalação do ISSB, que não chegou a ser implementado.

Somente uma década após essa tentativa é que houve um novo esforço para fazer com que a proteção social atingisse os trabalhadores rurais: em 23 de setembro de 1955 foi criado, pela Lei 2.613, o Serviço Social Rural, órgão a ser custeado basicamente pelas empresas industriais urbanas e destinado à prestação de assistência às populações rurais. Suas atividades tiveram início oficialmente em 1957, mas somente a partir de 1961 é que passaram a ser desenvolvidas em ritmo apreciável. Em 1962 (Lei Delegada 11, de 11 de outubro), o Serviço Social Rural passou a integrar a Superintendência de Política Agrária (Supra).

A inclusão efetiva do trabalhador rural no campo da legislação previdenciária somente veio a concretizar-se em 1963, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214, de 2 de março) que, entre outras medidas, criava o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural). Para o custeio do fundo, foi estabelecida uma contribuição de 1% do valor da primeira comercialização do produto rural, a ser paga pelo próprio produtor ou, mediante acordo prévio, pelo adquirente. Um ano após o início da arrecadação das contribuições, entregue ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi), começaria a prestação dos benefícios, que consistiam em aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão por morte, assistência à maternidade, auxílio-doença, auxílio-funeral e assistência médica. A responsabilidade pela prestação dos benefícios também foi entregue ao extinto Iapi. Embora o Estatuto do Trabalhador Rural apresentasse um elenco razoável de benefícios, sua aplicação prática no tocante às medidas de previdência social ficou bastante limitada pela escassez de recursos financeiros.

O Estatuto do Trabalhador Rural foi reformulado pelo Decreto-Lei 276, de 28 de fevereiro de 1967, que tentou adequá-lo às suas reais possibilidades. A arrecadação das contribuições foi entregue ao recém-criado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o plano de prestações ficou limitado às assistências médica e social, suprimindo-se os benefícios em dinheiro. O Decreto-Lei 276 alterou também a sistemática da contribuição, que continuava a ser recolhida como percentual da primeira comercialização do produto rural, mas passava a ser obrigação do adquirente e não mais do produtor, a menos que esse processasse a transformação do próprio produto. Tal medida tinha por objetivo facilitar a fiscalização, uma vez que se esperava que a empresa que industrializasse o produto já estivesse vinculada ao sistema previdenciário.

Com o intuito de fazer com que os serviços previdenciários chegassem efetivamente aos trabalhadores rurais, foi criado, em 1969 (Decreto-Lei 564, de 10 de maio), o Plano Básico da Previdência Social. Destinava-se, inicialmente, a amparar os trabalhadores rurais da agroindústria canavieira e seu custeio seria coberto pelas contribuições de empregados e empregadores. O plano de benefícios era semelhante ao do Estatuto do Trabalhador Rural, com exceção das assistências médica e à maternidade e com a inclusão do auxílio-reclusão. Em 14 de julho de 1969, pelo Decreto-Lei 704, o Plano Básico foi estendido a outras atividades rurais. Todavia, seus objetivos não foram atingidos de maneira satisfatória, levando o governo a buscar novas iniciativas no campo da previdência social rural.

Em 25 de maio de 1971, a Lei Complementar 11 extinguiu o Plano Básico e criou, em seu lugar, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural), destinado à prestação de aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço social e serviço de saúde aos trabalhadores rurais e aos seus dependentes. A responsabilidade pela execução do programa coube ao Funrural, ao qual foi atribuída a personalidade jurídica de natureza autárquica. Ficou equiparado ao trabalhador rural, pela Lei Complementar 11, o produtor que trabalha na atividade rural sem nenhum empregado. Posteriormente, pelos Decretos 71.498, de 5 de dezembro de 1972, e 75.208, de 10 de janeiro de 1975, os benefícios do Pró-Rural foram estendidos, respectivamente, aos pescadores e aos garimpeiros.

No ano de 1974, o elenco de benefícios da previdência social rural foi acrescido de duas novas espécies: *a*) o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos e inválidos definitivamente incapacitados para o trabalho, que não tivessem outra fonte de renda (Lei 6.179, de 11 de dezembro); e *b*) o Seguro Acidentes do Trabalho Rural (Lei 6.195, de 19 de dezembro). Cabe destacar que não estava prevista pela legislação nenhuma fonte de custeio para o amparo previdenciário. Este, um benefício assistencial, foi mais tarde incorporado ao correspondente benefício urbano (rendas mensais vitalícias por idade e por invalidez permanente). Com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1996, ele foi extinto. Os empregadores rurais, até então à margem do sistema que se implantava, foram incluídos entre os beneficiários do Funrural pela Lei 6.260, de 6 de novembro de 1975, passando a ter direito aos seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão, auxílio-funeral, serviços de saúde, readaptação profissional e serviço social.

Até 1977, as clientela rural e urbana eram assistidas, respectivamente, por dois órgãos distintos: o Funrural e o INPS. Essas entidades eram responsáveis pela prestação de benefícios, assistência médica, assistência social e por toda a estrutura administrativa e financeira de seus respectivos programas.

Com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), pela Lei 6.439, de 1º de setembro de 1977, as duas clientela foram unificadas e cada função passou a ser exercida por um órgão específico. Para tanto, algumas entidades foram criadas e outras já existentes tiveram suas funções redefinidas. Ao

INPS foi atribuída a parte referente a manutenção e concessão de benefícios aos segurados do próprio INPS e aos beneficiários do Funrural, extinto pela mesma lei. A prestação de assistência médica, tanto aos trabalhadores urbanos quanto aos trabalhadores e empregadores rurais, ficou a cargo de uma autarquia criada especialmente para esse fim: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Outra autarquia, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), foi criada com a finalidade específica de promover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema. A assistência social às populações carentes ficou sob a competência da Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA). Além dessas entidades, integram o Sinpas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) e a Central de Medicamentos (Ceme).

Mesmo com a manutenção de planos de benefícios distintos — e extremamente díspares — para os trabalhadores urbanos e rurais, o fato é que a instituição de um sistema previdenciário único, com a criação do Sinpas, marca o início de uma nova etapa: a universalização do seguro social no Brasil.

Até a Constituição de 1988, a elegibilidade para obtenção do benefício rural de aposentadoria por idade era definida em 65 anos de idade (como também para o trabalhador urbano do sexo masculino), limitado ao cabeça do casal. Os valores das aposentadorias eram de 1/2 salário mínimo, a não ser o da aposentadoria por invalidez por acidente de trabalho, que era de 3/4 do salário mínimo. O benefício de pensão tinha um valor ainda inferior. Para o custeio, além da alíquota de 2,5% sobre o valor da primeira comercialização do produto rural, foi criada a de 2,4% sobre a folha de salários urbana. Paralelo aos benefícios previdenciários, foram também criados os assistenciais: as rendas mensais vitalícias por idade (elegibilidade aos 70 anos) e por invalidez, com valor também de 1/2 salário mínimo, que cobriam a parcela da população rural que não podia de alguma forma comprovar a atividade.

A Constituição de 1988 instituiu novos parâmetros para a população rural: idade para elegibilidade do benefício aos 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (cinco anos a menos do que para os trabalhadores urbanos)² e um piso de benefício igual a um salário mínimo (inclusive para a pensão), além de na prática universalizar o benefício para toda a população rural. Homens e mulheres tiveram igualdade de acesso.

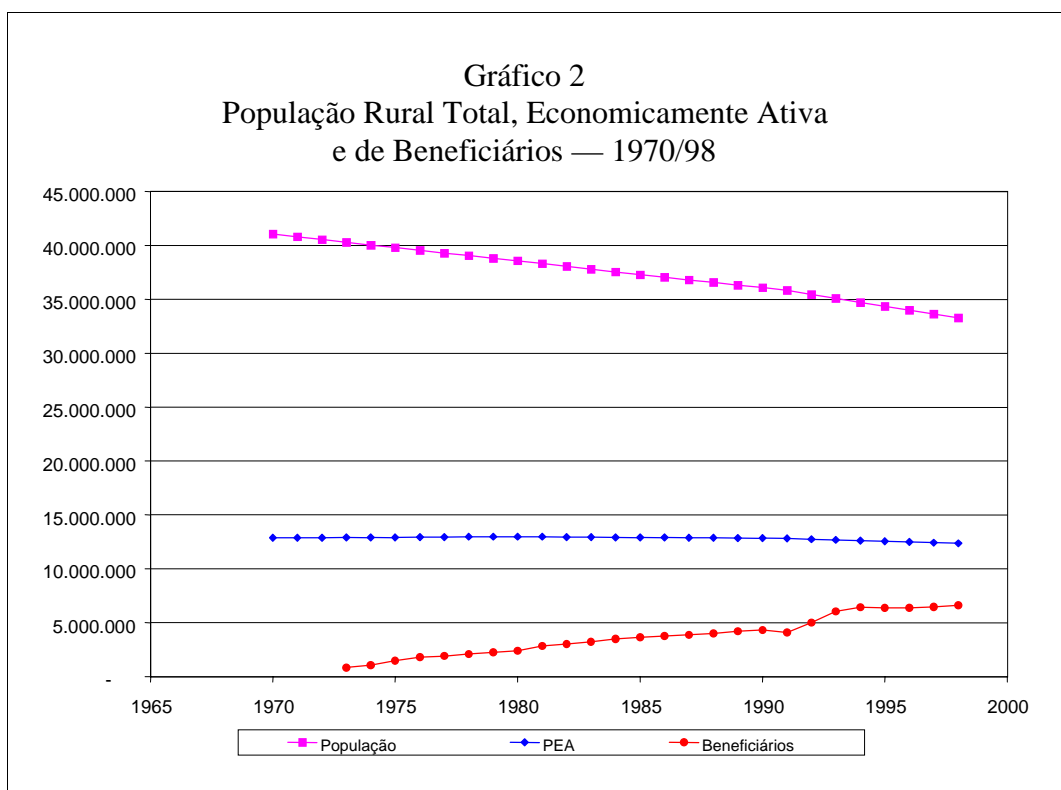
Foi, porém, com a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que essas modificações foram totalmente regulamentadas. A lei, que “dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”, em seu artigo 48 assegura a elegibilidade à aposentadoria por idade “(...) reduzidos esses limites

² Isso foi feito sob a alegação (verdadeira) de que a esperança de vida ao nascer da população rural é mais baixa do que a da urbana. Na verdade, em cada estado da Federação, a esperança de vida da população urbana é igual ou mais baixa do que a da população rural. Como, porém, o maior contingente de população rural está concentrado nos estados de mais baixa esperança de vida, a média nacional por situação de domicílio inverte o padrão encontrado localmente.

para 60 e 55 anos de idade para os trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres (...). O estabelecimento do valor do benefício igual ao do salário mínimo foi entendido como prescindindo de legislação específica e aplicado imediatamente, ainda que a Lei 8.213, em seu artigo 33, reitere esse direito.

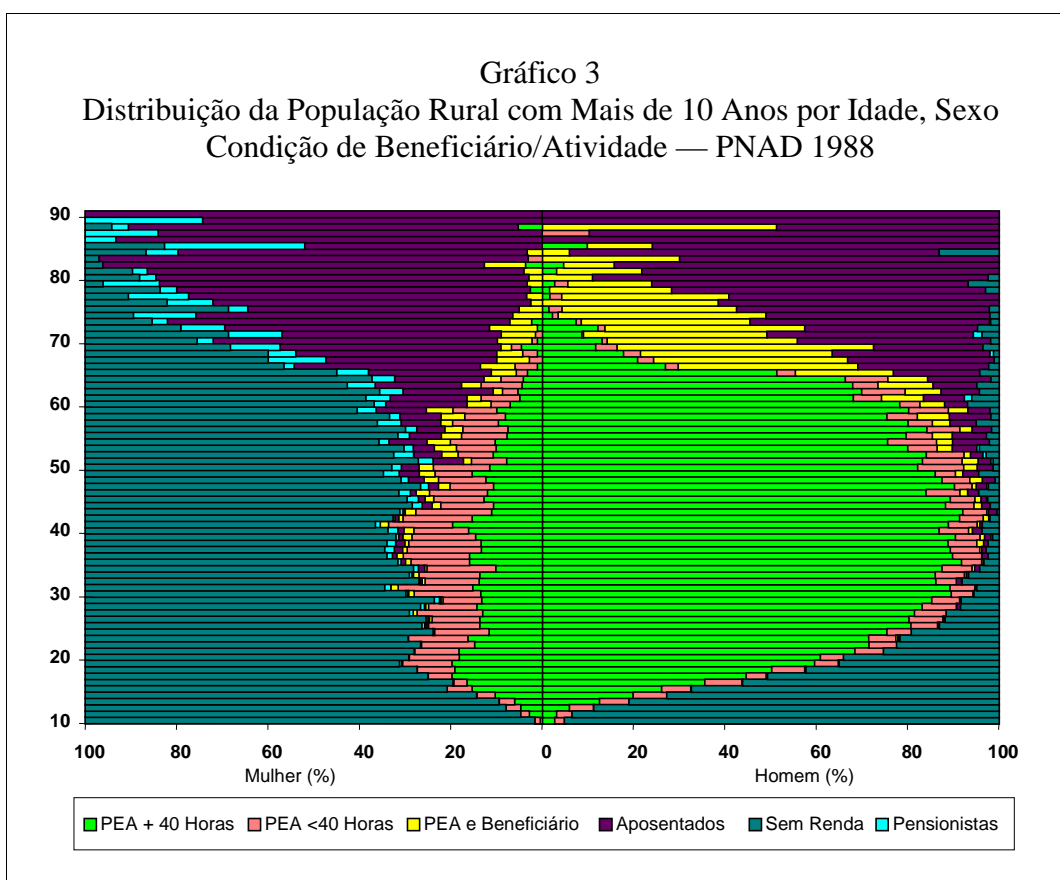
4 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL: ATIVOS E BENEFICIÁRIOS

O Gráfico 2 mostra a evolução dos contingentes da população rural total, economicamente ativa (PEA) e de beneficiários (previdenciários, acidentários e assistenciais) para o período 1971/98. Apesar da grande queda experienciada pelo total da população rural (7,8 milhões entre 1970 e 1998), a PEA permaneceu praticamente constante (queda de meio milhão no mesmo período — uma diminuição de 0,14% a.a.), conseqüência de um perfil populacional mais velho. Concomitantemente, evidencia-se um vigoroso crescimento inicial dos contingentes inativos *vis-à-vis* a força de trabalho ativa. Fica também claro o “salto” no contingente de beneficiários da previdência rural, fruto da redução das idades de elegibilidade determinada pela Constituição de 1988 (com uma defasagem de quatro anos para a promulgação das leis complementares).



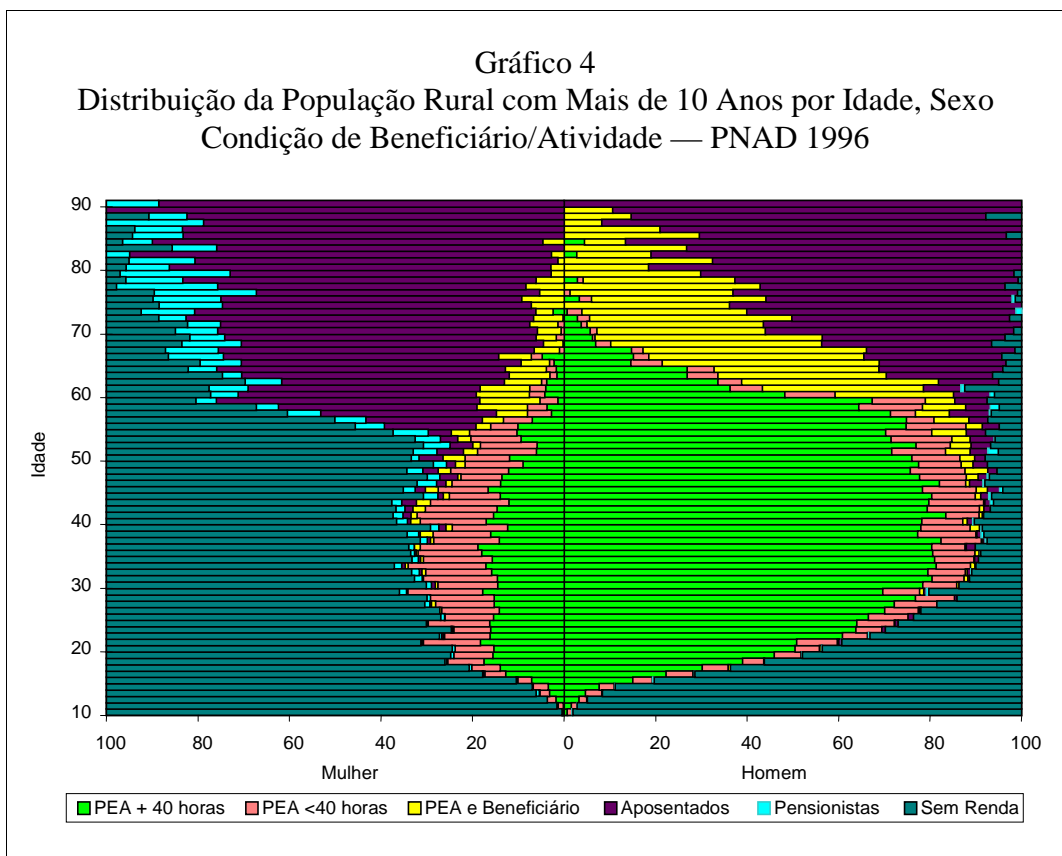
Os Gráficos 3 e 4 apresentam as distribuições da população rural com mais de 10 anos por idade, sexo e condição de benefício/atividade. Note-se que esses dados, retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE,

utilizam a definição desse órgão do que seja rural,³ já que os registros da previdência social não permitem o recorte por sexo. Assim, nem todas as pessoas que recebem benefícios da previdência rural estão aí incluídas e nem todos aqueles aqui tabulados como recebendo benefícios foram obrigatoriamente trabalhadores rurais. Além disso, não inclui a área rural da região Norte (com exceção do Estado de Tocantins). Optou-se pelos cortes de “ativos com 40 ou mais horas semanais de trabalho”, “ativos com menos de 40 horas semanais de trabalho”, “beneficiários ainda em atividade”, “aposentados”, “pensionistas” e “inativos sem rendimentos”.⁴



³ O IBGE assume a definição administrativa feita em nível municipal das áreas consideradas urbanas e rurais. Em princípio, todas as sedes de município, distrito e vila são consideradas urbanas e conseqüentemente a sua população.

⁴ Os “ativos com 40 ou mais horas semanais de trabalho” foram definidos como aqueles que trabalharam 40 horas ou mais na semana da pesquisa e que não recebiam nem pensão nem aposentadoria; os “beneficiários ainda em atividade” foram definidos como aqueles que tinham renda mensal da ocupação principal e que recebiam também pensão ou aposentadoria; “aposentados” e “pensionistas” foram definidos como aqueles que não tinham renda mensal da ocupação principal e que recebiam rendimentos de aposentadoria e de pensão, respectivamente; os “inativos sem rendimentos” foram definidos como aqueles que tinham rendimento mensal de todas as fontes nulo.



A primeira constatação, até certo ponto surpreendente, é a alta incidência da acumulação de benefícios de aposentadoria e trabalho pelos homens rurais, mesmo em idades avançadas, tanto em 1988 quanto em 1996. Por exemplo, em 1988, cerca de 40% dos homens nas faixa de idade de aproximadamente 70 anos continuam em atividade, embora recebendo benefício. Apesar da melhoria do valor do benefício, que duplicou em termos de número de salários mínimos,⁵ o mesmo padrão se repete em 1996. Esse fato pode ser um constructo social, dado o valor positivo alocado a pessoas idosas “vigorosas” que, apesar da idade, declaram continuar trabalhando.

No Brasil, existe um problema de mensuração da atividade feminina, que ocorre principalmente no campo, mas é comum também na cidade, já que, em regime de economia familiar, o trabalho da mulher não é valorado da mesma forma que o do homem, não sendo corretamente reportado quando da entrevista. As taxas de atividade apresentadas pelas mulheres nas duas datas são consistentemente inferiores a 40%, para todas as idades, para ambos os anos considerados. No entanto, a incidência de beneficiárias é bem alta, mesmo em 1988, quando a legislação incluía somente o cabeça do casal, denotando, provavelmente, um

⁵ Reconhece-se que, para efeitos de uma análise mais aprofundada, o referencial de mensuração, em termos de número de salários mínimos, é inadequado. Seria necessário estabelecer uma escala que refletisse o poder de compra do benefício nos dois instantes de tempo considerado, o que, entretanto, está fora do escopo deste trabalho. Como *proxy* utilizou-se o valor real, corrigido pelo INPC.

“vazamento” entre as categorias de “aposentadas” e de “pensionistas”. Observe-se que as taxas são crescentes já a partir de 60 anos (neste caso, provavelmente tratando-se de benefícios urbanos ou de aposentadorias por invalidez, já que a idade para elegibilidade é de 65 anos), atingindo cerca de 80% no entorno de 80 anos.

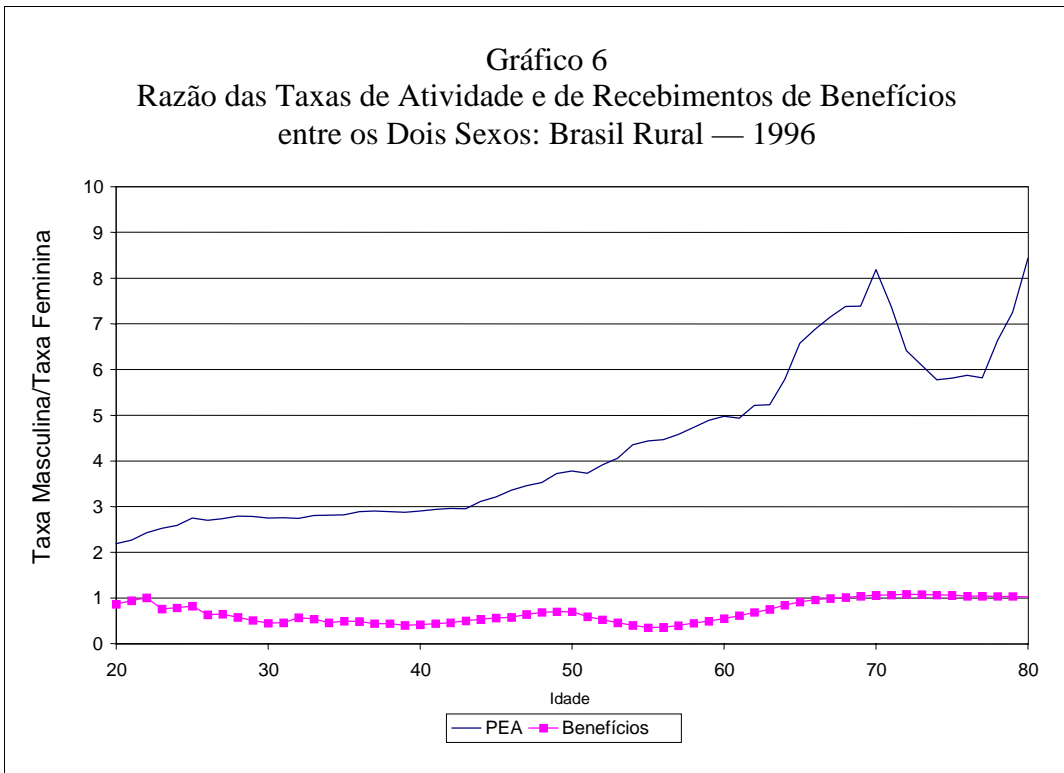
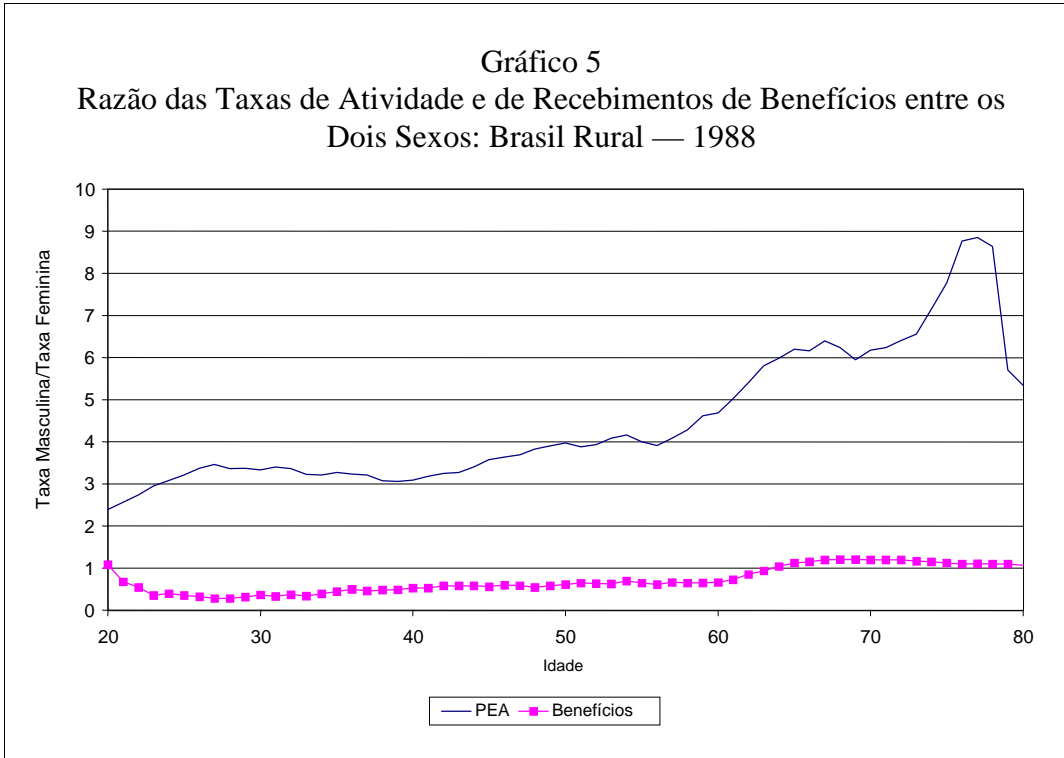
Com a implementação da nova legislação em 1996 é bem nítida a retração da PEA não-recebedora de benefícios (ver Gráfico 4). Por outro lado, existe uma expansão dos beneficiários e — principalmente entre os homens — de beneficiários ainda em atividade. É bastante clara também a nova conformação das taxas de incidência de recebimento de benefícios de aposentadoria entre a população do sexo feminino. Ao contrário do que acontecia em 1988, quando as taxas cresciam suavemente a partir de 60 anos, em 1996 temos um crescimento rápido a partir de 55 anos de idade, atingindo os mesmos 80% de incidência já aos 60 anos de idade. Cresce também a taxa de incidência de pensionistas entre as mulheres mais velhas.

Comparando-se as taxas de atividade dos homens às das mulheres em 1988 (ver Gráfico 5) encontramos razões cada vez maiores conforme a idade, indo de duas vezes mais para o entorno de 15 a 20 anos para algo como seis a sete vezes mais nas idades mais avançadas. Em outras palavras, como já mencionado, a força de trabalho rural é extremamente masculinizada. Observe-se, entretanto, que o mesmo não ocorre em relação aos benefícios. O gráfico da razão das taxas de usufruto de benefícios entre homens e mulheres tem forma de *U*: nas primeiras idades (abaixo de 20 anos) a incidência é maior entre os homens, talvez por causa das aposentadorias por invalidez. A partir daí, a incidência feminina é cada vez maior (pela concessão de pensões), até atingir um máximo da diferença aos 30 anos, quando começa a declinar. A partir dos 65 anos, a maior incidência no recebimento dos benefícios é novamente a masculina (dada a legislação que restringia o benefício ao cabeça do casal).

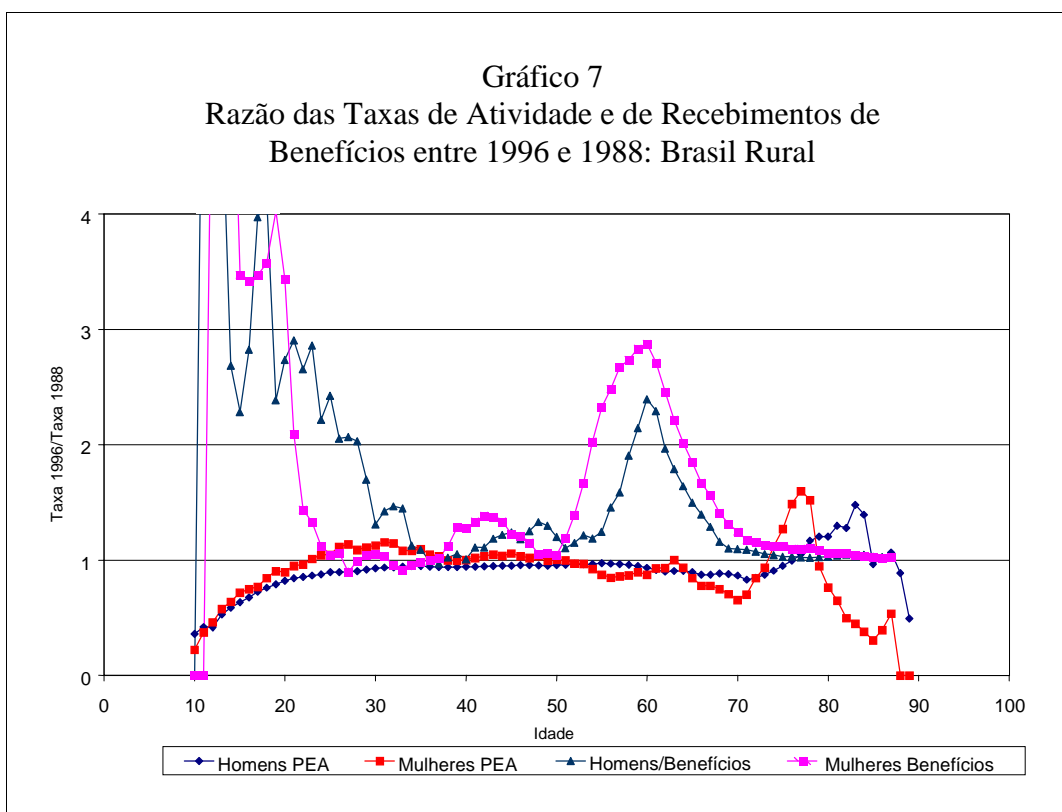
Essas constatações podem levar a algumas conclusões interessantes sobre o inter-relacionamento entre o trabalho e o sistema de previdência rural no Brasil. Observe-se que, a princípio, poder-se-ia supor que a distribuição dos benefícios entre homens e mulheres espelhasse a da PEA. Como foi demonstrado, isso não ocorre: há uma enorme predominância masculina no mercado de trabalho, enquanto, do lado dos benefícios, há uma participação muito maior das mulheres. Isso significa que as mulheres rurais, embora não se declarem trabalhadoras, conseguem de alguma forma obter os benefícios previdenciários e assistenciais.

As razões das taxas de atividade de homens e mulheres em 1996 (ver Gráfico 6) são muito semelhantes às observadas em 1988 na maior das idades ativas; as grandes diferenças encontram-se na população acima de 70 anos. Em outras palavras, o padrão de masculinização da força de trabalho permaneceu praticamente inalterado durante o período de análise. Já a razão de usufruto dos benefícios entre homens e mulheres se modifica consideravelmente: o mínimo ocorre em idade mais avançada (56 anos em 1996 contra 28 anos em 1988) e, a

partir dos 65 anos, os valores são mais próximos da unidade. De qualquer forma, a conclusão permanece a mesma: apesar da pouca participação (declarada) no mercado de trabalho, as mulheres têm uma alta participação no que toca ao recebimento dos benefícios previdenciários e assistenciais rurais.

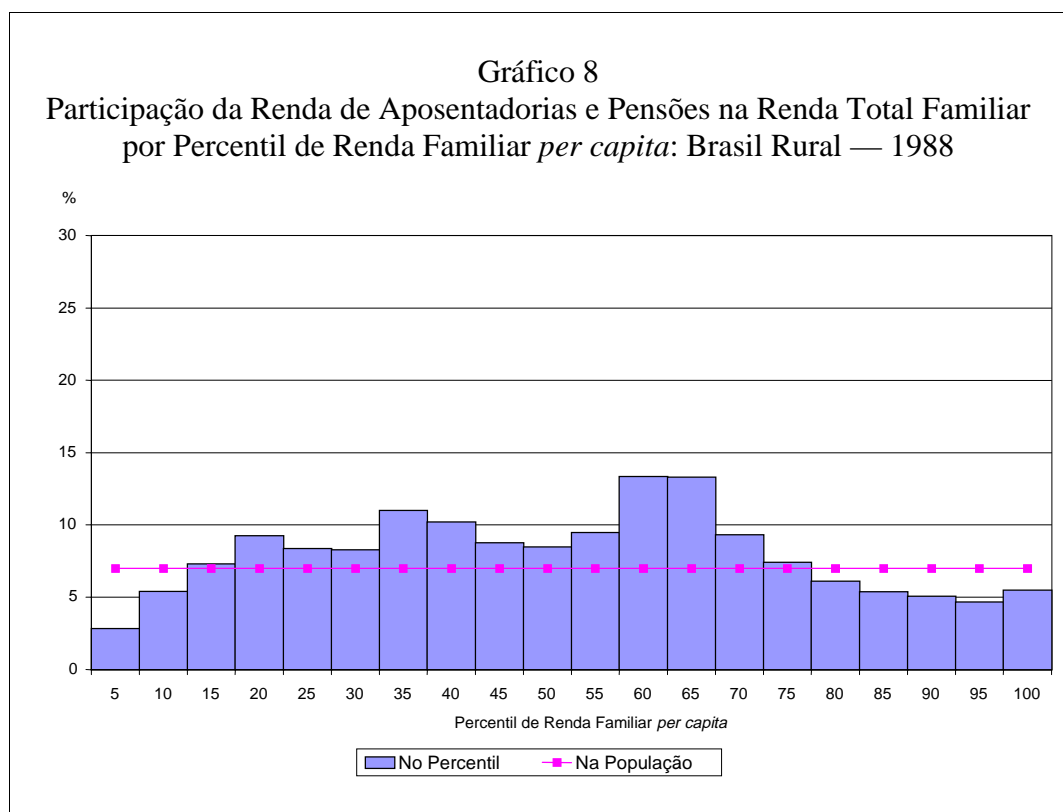


Para apreciar a mudança ocorrida entre 1988 e 1996, o Gráfico 7 apresenta a razão das taxas de atividade e de recebimento de benefícios nessas duas datas. Comparando-se as taxas de atividade e de usufruto de benefícios em 1996 e 1988, é bem visível a entrada mais tardia do trabalhador (e da trabalhadora) rural no mercado de trabalho, evidenciada por questões menores que a unidade para os homens até cerca de 35 anos e até 25 anos para as mulheres. Em contrapartida, no caso dos benefícios, as razões são quase para todas as idades superiores à unidade tanto para homens como para mulheres. Em outras palavras, para cada faixa etária há uma proporção maior de pessoas aposentadas em 1996 do que havia em 1988. Embora seja difícil isolar os efeitos dos novos dispositivos constitucionais sobre previdência e assistência social rurais como sendo os únicos causadores desta mudança, é bastante provável que estes tenham desempenhado um papel fundamental. Ao reduzir as idades de elegibilidade para aposentadoria, esses dispositivos parecem ter provocado uma verdadeira explosão dos contingentes de beneficiários. Por exemplo, aos 60 anos, a proporção de mulheres aposentadas na área rural é, em 1996, cerca de três vezes a de 1988; para os homens, a razão entre proporções de aposentados com a mesma idade é de aproximadamente 2,5.



5 - PARTICIPAÇÃO DOS IDOSOS⁶ NAS FAMÍLIAS ORDENADAS POR RENDA FAMILIAR *PER CAPITA*⁷

Os Gráficos 8 e 10 apresentam a participação dos idosos nas famílias ordenada por percentis de renda *per capita*, respectivamente, para 1988 e 1996, comparada com a participação dos idosos na população como um todo. Em ambas as datas de referência, existem sempre menos idosos nas famílias mais pobres do que na população em geral, evidenciando que é, preferencialmente, nas famílias mais afluentes que encontramos o idoso. Além disso, ocorre uma melhoria nas condições dos mesmos entre as duas datas consideradas. A maior participação dos idosos que se verificava nos percentis de 60% e 65% em 1988 passa a se verificar nos percentis de 70% e 75% (ou seja, a moda se desloca para valores mais altos). O valor modal em 1996 corresponde, *grosso modo*, a uma renda *per capita* igual a um salário mínimo, enquanto em 1988 corresponde a $\frac{1}{2}$ salário mínimo (coincidentemente os valores dos benefícios previdenciários).



⁶ “Idosos” definidos como maiores de 60 anos. Embora nem todos os beneficiários da previdência e assistência social sejam necessariamente idosos, os Gráficos 3 e 4 evidenciam que esses se constituem em absoluta maioria. Dessa forma, será utilizada a *proxy* de idosos como aproximação do conceito de beneficiário.

⁷ Os percentis de renda *per capita* para 1988 e 1996 se encontram na Tabela 1.

Gráfico 9
Participação de Idosos na Família por Percentil de Renda Familiar
per capita: Brasil Rural — 1988

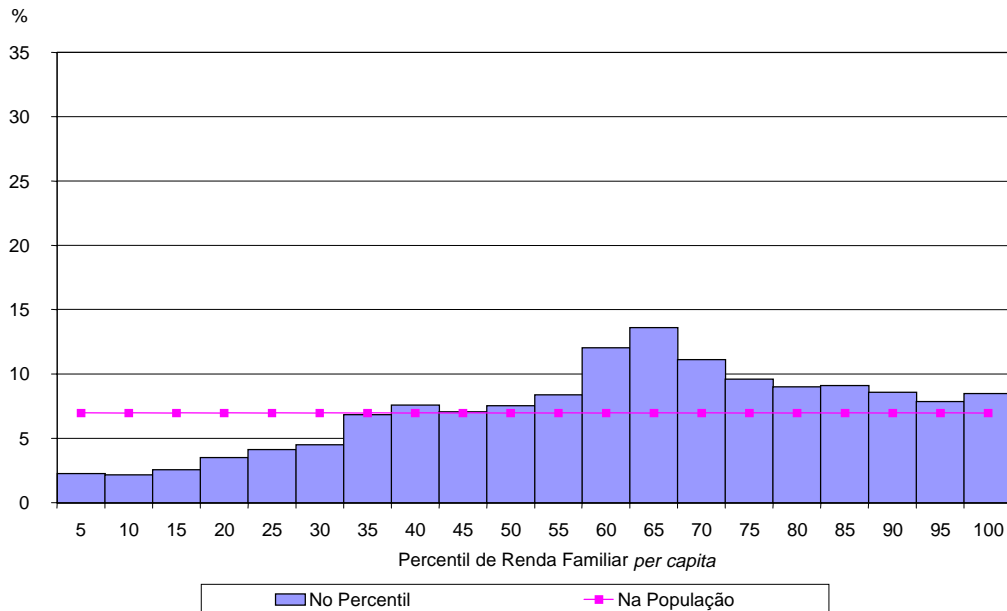
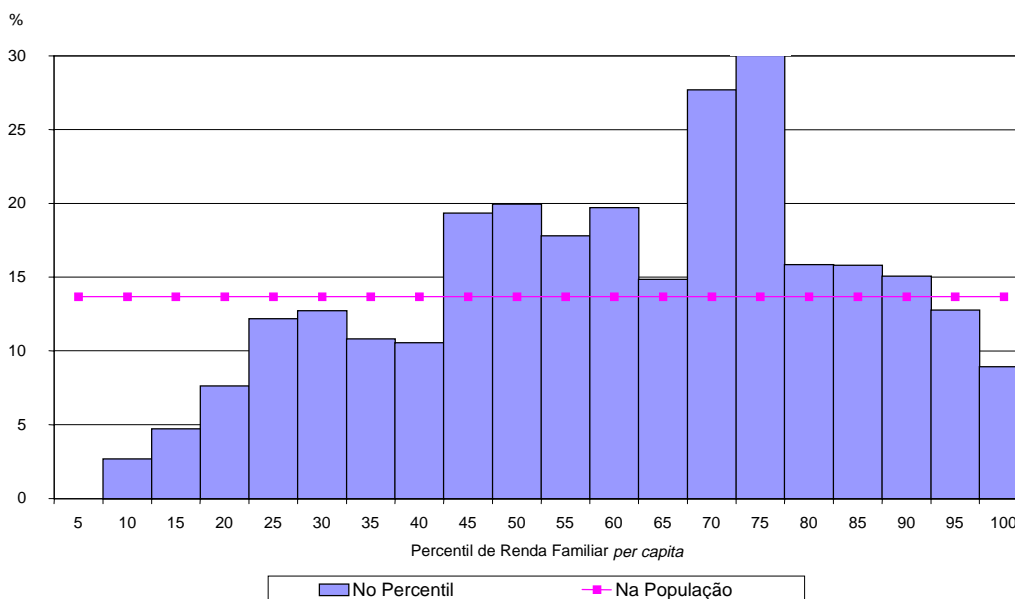


Gráfico 10
Participação da Renda de Aposentadorias e Pensões na Renda Total Familiar
por Percentil de Renda Familiar *per capita*: Brasil Rural — 1996



A participação média de idosos nas famílias rurais aumentou de uma média de 7% em 1988 para 9% em 1996, fruto do envelhecimento populacional no período considerado. Essa informação, desagregada por renda familiar *per capita*, mostra uma mudança considerável. Nas famílias com rendas mais baixas (percentis de renda *per capita* até 20%) verificamos que a participação média dos idosos caiu de 2,7% em 1988 para 1,6% em 1996. Já para as famílias com rendas mais altas (percentis de renda *per capita* a partir de 80%) verificamos que a participação média em torno de 8,6% em 1988 sobe para 15,7% em 1996.

Em 1988, a partir do percentil 50, e, em 1996, a partir do percentil 40, a presença de idosos nas famílias é maior do que na população rural em geral, o inverso ocorrendo antes dos ditos percentis.

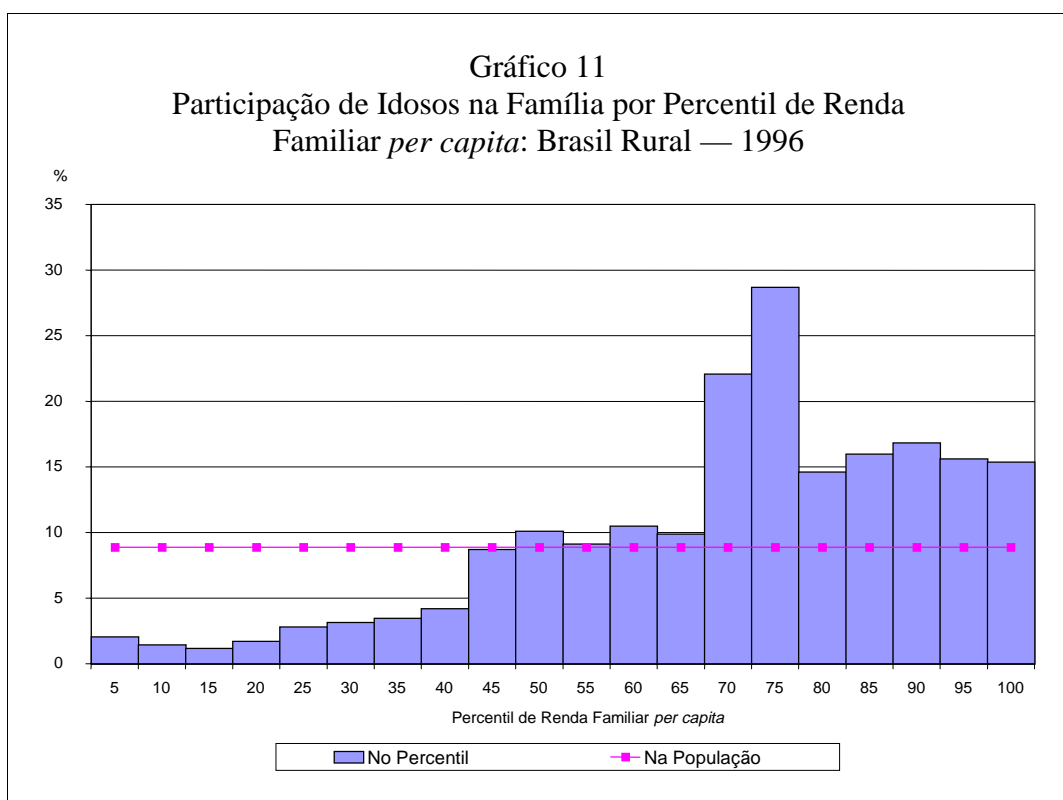
Em resumo, observa-se que os idosos se concentram cada vez mais nas famílias rurais de rendas mais elevadas. Verifica-se que, embora tenha crescido a participação média dos idosos nas famílias rurais no período 1988/96, este crescimento foi bastante desigual, quando consideradas as faixas de renda *per capita*, corroborando que eles foram os responsáveis pela melhoria das famílias às quais pertenciam.

6 - PARTICIPAÇÃO DA RENDA DOS IDOSOS NA RENDA FAMILIAR PER CAPITA⁸

Os Gráficos 9 e 11 apresentam a participação da renda de aposentadorias e pensões na renda total familiar rural, por percentis de renda, em 1988 e 1996, comparada com essa participação na população rural como um todo. Aqui também houve um crescimento do nível médio: de 7% em 1988 para 14% em 1996. Esse aumento pode ser decomposto em dois componentes: *a*) acréscimo da proporção de idosos (aposentados e pensionistas) nas famílias rurais; e *b*) acréscimo da renda média dos idosos. Pode-se, verificar então, que houve um aumento relativo na renda desses idosos, já que o envelhecimento populacional implicou aumento de 7% para 9% na presença física dos idosos nas famílias; os outros 5% de acréscimo devem ter sido causados pelo aumento do valor individual dos benefícios percebidos. Em outras palavras, mesmo descontando-se o componente de envelhecimento populacional, o acréscimo da participação dos idosos na renda familiar rural no Brasil pode ser creditado à Constituição de 1988, que dobrou o valor do benefício em salários mínimos e ampliou a população elegível.

Para o padrão da participação econômica, diferentemente do que acontecia com a presença física, temos uma representação em *U* invertido: nos percentis extremos (famílias mais pobres e famílias mais ricas), temos uma menor contribuição da renda dos idosos na renda familiar.

⁸ Ver nota 7.



Nas famílias com rendas mais baixas (percentis de renda *per capita* até 20%) verificamos que a participação média da renda dos idosos era de 6,2% em 1988 contra 3,7% em 1996, mostrando uma queda na participação da renda dos idosos. Observe-se que são justamente as famílias mais pobres aquelas com menor participação (física) dos idosos. Observe-se ainda que, no período considerado, são também essas que ficam relativamente mais pobres. Já para as famílias com rendas mais altas (percentis de renda *per capita* a partir de 80%), verificamos que a participação média em torno de 5,3% em 1988 passa para 13,7% em 1996. Ainda que abaixo da média de participação da renda de idosos na população rural como um todo, o acréscimo é considerável, já que mais do que dobra de valor. Em resumo, a presença de idosos na família está associada a uma melhor renda, ainda que a participação da renda dos idosos na renda familiar não seja sempre crescente.

Na verdade, a renda *per capita* mostra um crescimento entre 1988 e 1996 para todos os percentis, com exceção do percentil de 5%, como pode ser verificado na Tabela 1, que mostra os percentis como fração do salário mínimo vigente no mês da pesquisa. Observe-se ainda que este acréscimo se verifica, apesar da deterioração do salário mínimo em termos reais (Tabela 2).

Tabela 1

Percentis de Renda Familiar *per capita* em 1988 e 1996 como Fração do Salário Mínimo Vigente no Mês da Pesquisa e em Reais de Setembro de 1996

	Salário Mínimo %		R\$ Constantes Setembro/1996	
	1996	1988	1996	1988
5	2,70	6,30	3,02	8,22
10	11,90	10,50	13,33	13,70
15	17,90	14,10	20,05	18,39
20	23,20	17,60	25,98	22,96
25	28,60	21,10	32,03	27,53
30	33,30	24,40	37,30	31,83
35	39,30	26,70	44,02	34,83
40	45,10	31,60	50,51	41,22
45	50,20	35,20	56,22	45,92
50	59,50	39,60	66,64	51,66
55	67,00	44,10	75,04	57,53
60	77,40	50,00	86,69	65,23
65	89,30	55,20	100,02	72,01
70	100,00	64,00	112,00	83,49
75	107,70	74,20	120,62	96,80
80	129,80	89,10	145,38	116,24
85	156,30	108,10	175,06	141,02
90	208,30	142,80	233,30	186,29
95	334,80	219,80	374,98	286,74

Tabela 2

Salário Mínimo

	Valores Correntes	Valores Constantes (IGP-DI) Setembro/1996
Setembro/1988	Cz\$ 18.960,00	R\$ 130,46
Setembro/1996	R\$ 112,00	R\$112,00

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social/MPAS, 1996.

7 - RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* COM E SEM IDOSOS

Os Gráficos 12 e 13 combinam as informações referentes às duas últimas seções. Na Seção 4, a ótica de análise foi considerar o idoso como um membro participante nas despesas familiares, enquanto na Seção 5 foi a de considerá-lo um provedor. Nesta seção, apresenta-se um exercício que consiste na exclusão do idoso do grupo familiar e no cálculo da renda *per capita* antes e depois da exclusão. Os dois gráficos a seguir apresentam a variação na renda familiar com e sem os idosos, respectivamente, para os anos de 1988 e 1996.

Gráfico 12
Variação na Renda Familiar *per capita* com a Exclusão dos Idosos:
Brasil Rural: Todas as Famílias — 1988

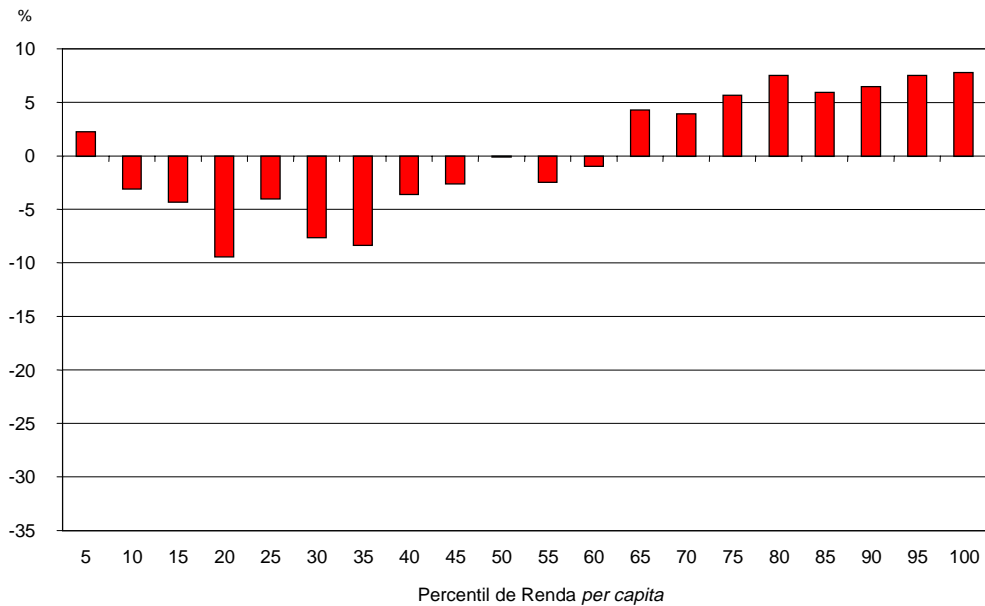
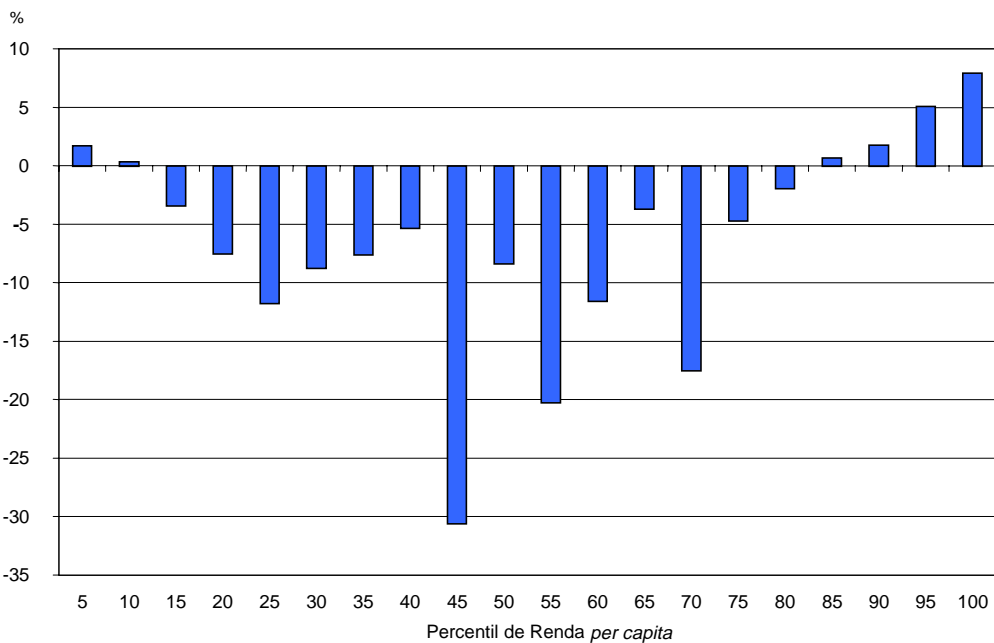


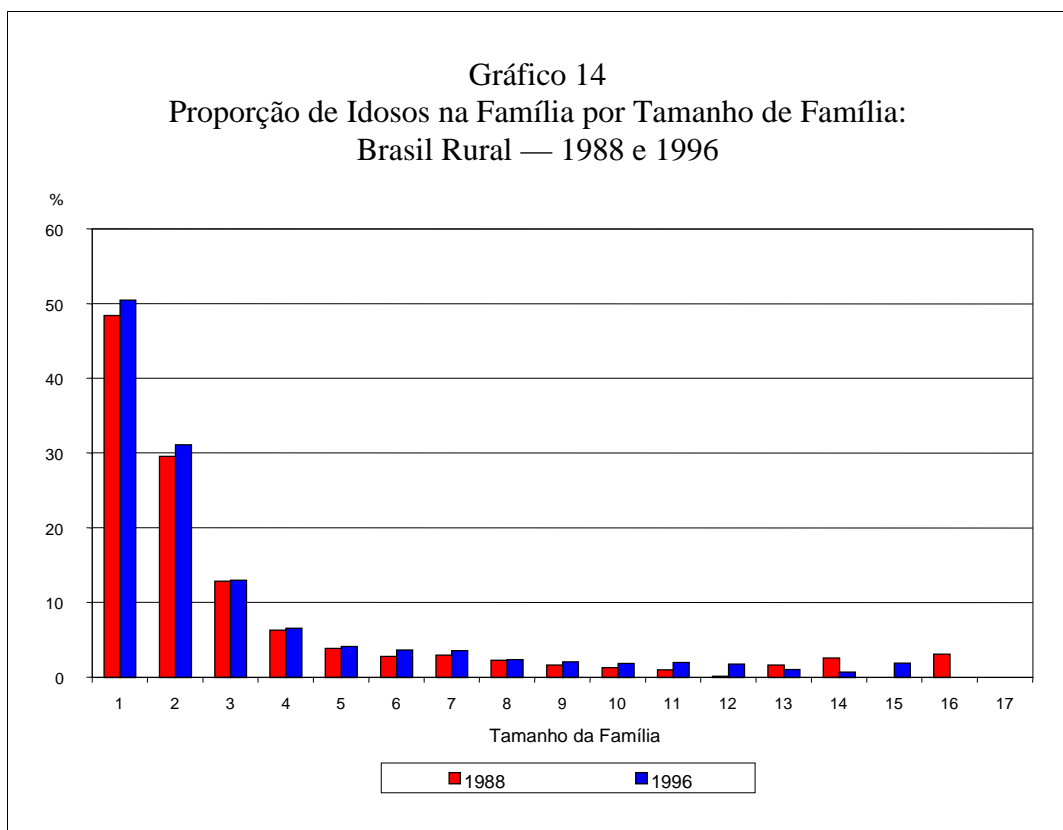
Gráfico 13
Variação na Renda Familiar *per capita* com a Exclusão dos Idosos:
Brasil Rural: Todas as Famílias — 1996

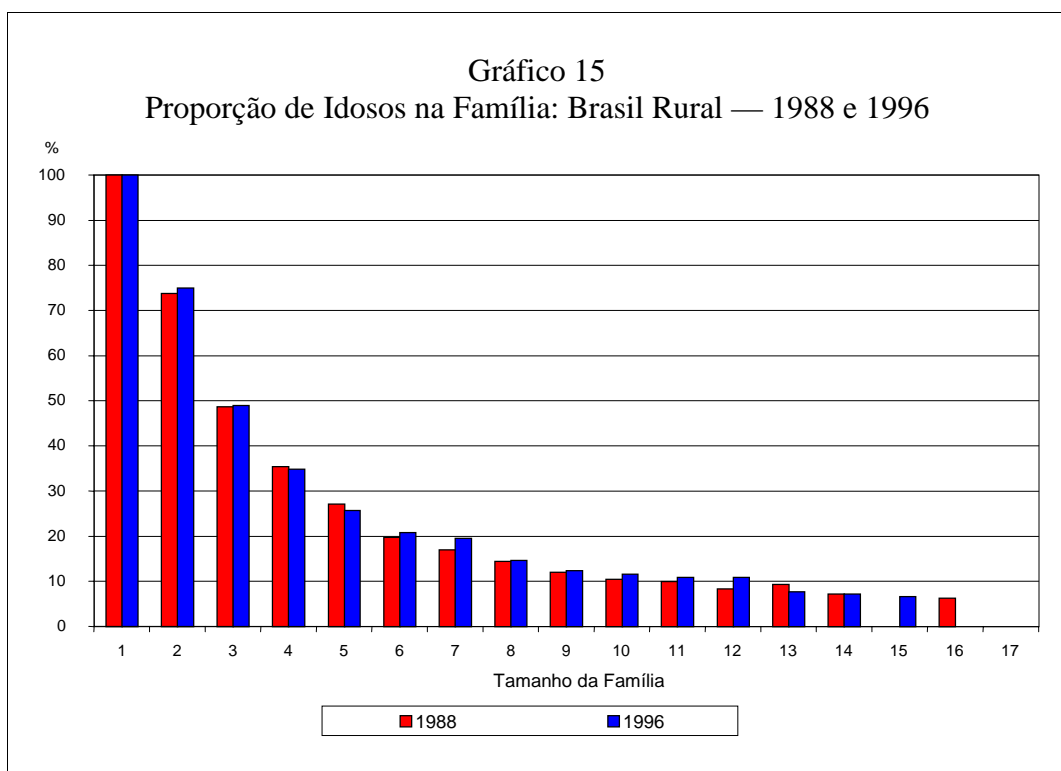


Em 1988, verifica-se que os grupos abaixo do percentil 60 teriam sua renda *per capita* diminuída com a exclusão dos idosos, com uma redução média de cerca de 6%. Já em 1996, o impacto e o número de famílias atingidas negativamente seriam muito maiores: as famílias abaixo do percentil 80 sofreriam redução na renda familiar com a exclusão dos idosos, com um impacto da ordem de 13%. Isso demonstra, mais uma vez, a crescente importância econômica do idoso no grupo familiar de baixa renda, fruto não só dos processos de envelhecimento demográfico mas também das melhorias nas condições de elegibilidade e valor dos benefícios.

Poder-se-ia, entretanto, argüir que este fenômeno poderia decorrer de uma mudança no perfil da família rural brasileira com respeito à proporção de idosos.

Isso não é verdadeiro, como se pode verificar nos Gráficos 14 e 15, nos quais a proporção de idosos na família se mantém razoavelmente constante entre 1988 e 1996 (mostrando um ligeiro crescimento em 1996 apenas para as famílias menores, de até 12 elementos), quando consideramos o universo de todas as famílias. Ao considerarmos apenas as famílias com idosos, o mesmo comportamento se verifica, com exceção das famílias de tamanhos 4 e 5, que mostram pequena queda. Também não parece verdade que com o aumento da renda do idoso, teríamos mais filhos permanecendo em casa para usufruir desta renda certa. Existem evidências de que em algumas cidades do Nordeste a renda auferida por aposentadorias sobrepassa em muito o Fundo de Participação de Municípios, mas esse fato não teve efeito positivo ou negativo na estrutura familiar.



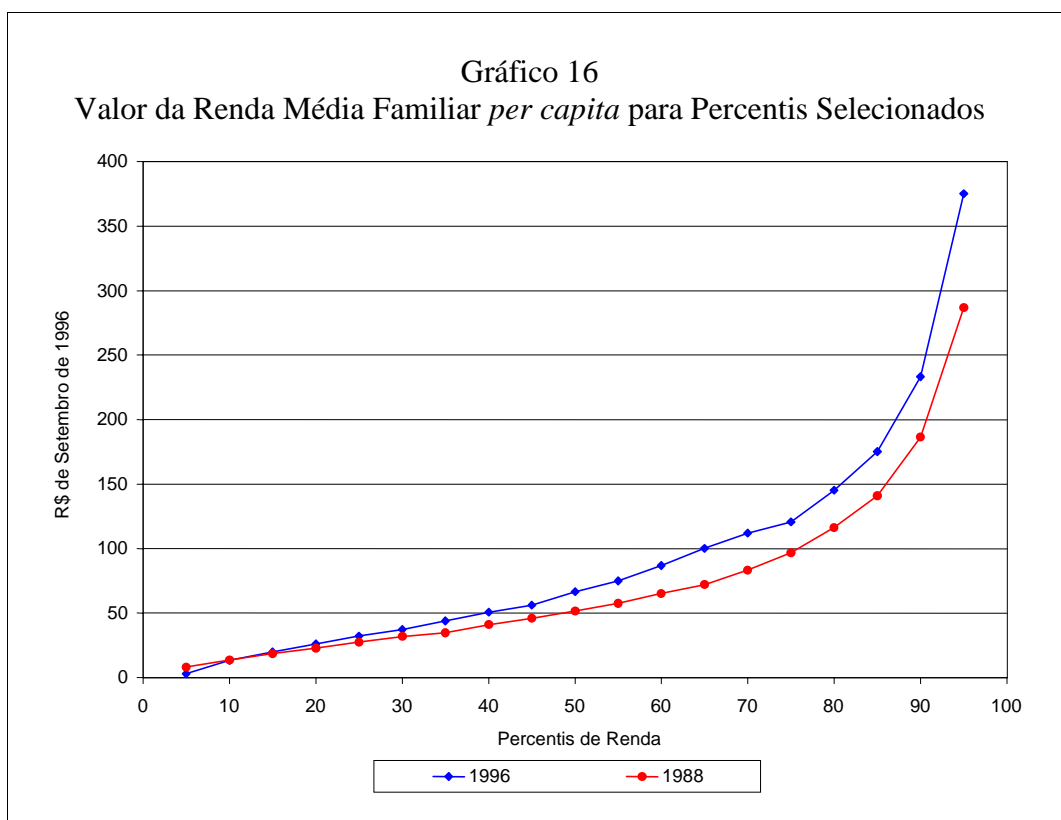


Em outras palavras, pode-se rejeitar a hipótese de que a maior importância econômica dos idosos nas famílias rurais seja causada por uma mudança demográfica, e não pelos novos dispositivos constitucionais.

8 - COMENTÁRIOS E CONCLUSÕES

O Gráfico 16 apresenta os valores de percentis selecionados de renda familiar *per capita* da região rural brasileira para os dois instantes do tempo considerados neste texto. Todos os valores correspondentes aos percentis acima de 15 têm seu valor majorado em termos reais de 1988 a 1996. É importante também observar que os acréscimos de 1988 a 1996 são maiores quanto mais elevada for a renda da família. Como são justamente nessas famílias que, progressivamente, se concentram os idosos e, ainda, é nelas que mais cresce a participação do idoso na renda familiar, fica bastante claro que as mudanças constitucionais foram determinantes deste fenômeno. Além disso, é evidente nos dados o aumento da cobertura previdenciária à população rural, principalmente entre as mulheres.

Ainda que benefícios previdenciários tenham uma função específica de servir como “seguro contra perda de capacidade laborativa”, é inegável o papel social que a previdência rural tem desempenhado na elevação da renda no campo e, neste sentido, colaborado para a erradicação da pobreza. A Constituição de 1988 e as leis complementares que se seguiram foram fundamentais para delinear essa nova realidade.



BIBLIOGRAFIA

BARROS, R. P. de, MENDONÇA, R. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1995 (Texto para Discussão, 377).

BASSIN, A. The consumer revolt — what's in it for you? *Modern Beauty Shop*, Hjan, 1973.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

———. *Decreto-Lei 7.526, de 7 de maio de 1945* (Lei Orgânica dos Serviços Sociais).

———. *Decreto-Lei 276, de 28 de fevereiro de 1967* (reformulação do Estatuto do Trabalhador Rural).

———. *Decreto-Lei 564, de 1º de maio de 1969* (Plano Básico da Previdência Social).

———. *Lei 2.613, de 23 de setembro de 1955* (criou o Serviço Social Rural).

———. *Lei 4.214, de 2 de março de 1963* (Estatuto do Trabalhador Rural).

- . *Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974* (amparo previdenciário).
- . *Lei 6.195, de 19 de dezembro de 1974* (Seguro Acidentes do Trabalho Rural).
- . *Lei 6.260, de 6 de novembro de 1975* (empregador rural).
- . *Lei 8.213, de 24 de julho de 1991*.
- . *Lei Complementar 11, de 25 de maio de 1971* [Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural)].
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*, 1988.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., MEDICI, A. C. *A reforma da seguridade social no Brasil: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro, 1993 (Relatório para OIT).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BEVILAQUA, A. S. *Um diagnóstico da previdência e assistência social rural*. Rio de Janeiro: IPEA, 1984.