

ENVELHECIMENTO POPULACIONAL, PERDA DE CAPACIDADE LABORATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Amélia Camarano*
Solange Kanso**
Daniele Fernandes**

1 INTRODUÇÃO

Uma característica comum na dinâmica demográfica da grande maioria dos países do mundo é o envelhecimento de suas populações. O envelhecimento da população brasileira pode ser medido pela proporção de pessoas de 60 anos ou mais no total da população. Esta aumentou de 4% em 1940 para 11% em 2010. Espera-se que este grupo etário, que era formado por 20,6 milhões de pessoas em 2010, venha a ser constituído por 57 milhões em 2040 (Camarano e Kanso, 2009).

É reconhecido que os dois fatores responsáveis pela longevidade populacional foram desejados pela sociedade, pois foram o resultado de políticas e incentivos promovidos por ela e o Estado, ajudados pelo progresso tecnológico. Entretanto, as suas consequências têm sido vistas com preocupação, pois implicam mudanças no padrão de transferência de recursos públicos e privados.

A preocupação deve-se à associação feita entre envelhecimento e dependência. O declínio da fecundidade acarreta, no médio e no longo prazo, uma redução da população nas idades produtivas (potenciais contribuintes e cuidadores). Já a diminuição da mortalidade nas idades avançadas resulta em um aumento no número de anos vividos pelos idosos.

Assume-se que a “dependência” de qualquer grupo populacional é resultado da sua falta de capacidade de gerar renda (trabalhar) e realizar as atividades da vida diária. Esta dependência pode ser reduzida por políticas sociais, especialmente no que diz respeito à geração de renda. Assume-se que o momento (idade) em que essa “dependência” se inicia é diferenciado por grupos sociais, raciais e regiões. Entretanto, para a formulação de políticas públicas, a demarcação de grupos populacionais é muito importante. Através dela, é possível focalizar recursos e garantir direitos. Isto requer algum grau de pragmatismo nos conceitos utilizados (Camarano e Medeiros, 1999).

No Brasil, como na maioria dos países do mundo, políticas de reposição de renda pela perda da capacidade laborativa são baseadas na invalidez constatada e na invalidez presumida pela idade avançada. O objetivo deste trabalho é discutir as contradições e o impacto na redução da pobreza das políticas voltadas para repor a renda da população idosa.

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

2 POLÍTICAS DE REPOSIÇÃO DE RENDA: A LEGISLAÇÃO

Até finais do século XIX, medidas para a proteção dos idosos não diferiam muito das voltadas para as pessoas doentes; todas eram vistas como incapacitadas para o trabalho (Slater, 1930, *apud* Walker, 1991). Por esta razão, até 1970, as políticas de seguridade social desempenharam um papel importante na determinação do início da velhice. A idade para aposentadoria se tornou um importante divisor de águas entre população idosa e não idosa (Walker, 1991). Isto levou a que a última fase da vida fosse construída em torno da aposentadoria, especialmente para homens.

Na maioria dos países, os critérios de elegibilidade para a aposentadoria são a idade avançada e a invalidez. No Brasil, políticas de reposição de renda pela perda da capacidade laborativa são baseadas na invalidez constatada e na presumida, para a qual se define uma idade. Neste último caso, a idade avançada é combinada com um tempo mínimo de contribuição exigido. Não obstante as grandes diferenças sociais e regionais que marcam a sociedade brasileira, define-se apenas uma idade para todo o território nacional. A única diferenciação proposta é a por sexo. Além desses dois sistemas, há outro, que funciona como um seguro, baseado apenas no tempo de contribuição.¹

O Estado brasileiro avançou muito na estratégia de assegurar uma renda mínima para a população idosa. Os principais benefícios a que esta tem direito são parte da política de seguridade social, estabelecida pela Constituição Federal (CF) de 1988, que introduziu um conceito mais inclusivo de seguridade social e aumentou a cobertura dos benefícios sociais na área rural, através de mudanças no critério de elegibilidade. A unidade beneficiária mudou do domicílio para o indivíduo. Foi estabelecido um salário mínimo como piso para os benefícios sociais, tanto na área urbana, quanto na rural.

Os benefícios sociais a que os idosos fazem jus estão inseridos em dois regimes contributivos de caráter obrigatório e em outro não contributivo (assistência social). O primeiro é dirigido a trabalhadores do setor privado, tanto urbano quanto rural – Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – e o segundo é voltado para servidores públicos – Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).² Este último, quando foi estabelecido, era parte de uma política voltada para a criação de uma carreira de Estado. Os benefícios de aposentadoria eram não contributivos até 1993.

O acesso aos benefícios urbanos contributivos do RGPS pode se dar por tempo de contribuição ou por idade. O primeiro critério requer 35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres; e o outro, uma idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres. Este último demanda, também, 15 anos de contribuição para homens e mulheres.

Os benefícios para os trabalhadores rurais são teoricamente contributivos, mas na prática seu financiamento é baseado nas contribuições urbanas.³ As condições de elegibilidade são: ter trabalhado na agricultura e ter 60 anos, no caso de homens; e 55, no de mulheres, acrescidos de 180 meses de atividade rural e exercício dessa atividade rural na data que completou as condições de aposentadoria.

Para os servidores públicos, foi estabelecida uma idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 para homens com 30 e 35 anos de contribuição, para cada um respectivamente.

1. Salienta-se, aqui, que o Brasil é um dos poucos países do mundo que adotam tempo de contribuição sem o estabelecimento de uma idade mínima como critério de elegibilidade para o benefício previdenciário.

2. CF de 1988, Artigo 201.

3. De fato, uma pequena proporção de trabalhadores rurais contribui para a seguridade social, 17,0% em 2011. Além disso, foi criada uma contribuição que incide sobre o valor da primeira venda da produção agrícola, 2,5%. O comprador é responsável por pagá-la. Para maiores detalhes, ver Beltrão, Camarano e Mello (2004).

Para aqueles maiores de 65 anos, homens e mulheres, que não cumpriram um histórico de contribuição e moram em domicílios cuja renda mensal *per capita* é inferior a um quarto do salário mínimo, foi estabelecido um regime assistencial não contributivo. É o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor é de um salário mínimo. Curiosamente, este é o único benefício que não é vitalício, pois se considera que a condição de pobreza é conjuntural. A legislação requer uma avaliação das condições de elegibilidade a cada dois anos – o que parece uma contradição, devido à idade mínima requerida, e será discutido posteriormente.

Outro esquema de proteção contra a perda da capacidade laborativa é a aposentadoria por invalidez. Trabalhadores que contribuem para a Seguridade Social, pública ou privada, e suas famílias são elegíveis.

Essa legislação permitiu o alcance da universalização da seguridade social brasileira. Em 2011, 84,7% da população de 65 anos ou mais recebia algum benefício da seguridade social, aí incluídas as pensões por morte. Entretanto, as políticas de reposição de renda apresentam algumas contradições, que serão discutidas a seguir.

3 POLÍTICAS DE REPOSIÇÃO DE RENDA: ALGUMAS CONTRADIÇÕES⁴

A hipótese básica das políticas de reposição de renda é o reconhecimento de que a idade avançada acarreta fragilidades físicas, mentais e cognitivas, que afetam a capacidade de trabalhar. Acredita-se que essas perdas acontecem diferentemente entre os indivíduos, sendo afetadas pelas condições genéticas e trajetórias de vida. Como a maioria das legislações internacionais, a brasileira se baseia em condições gerais para assegurar o benefício, seja por idade ou por tempo de contribuição. Isto se faz necessário por razões operacionais, mas resulta em contradições. Conforme será visto a seguir, os indivíduos estão preenchendo os requisitos para a aposentadoria ainda muito jovens. Consequentemente, aposentam-se cedo e retornam ao mercado de trabalho, uma vez que a legislação assim o permite. Em contrapartida, a legislação exerce, também, o papel de “expulsão” do mercado de trabalho, que é o caso da aposentadoria compulsória para os servidores públicos, que ocorre aos 70 anos.

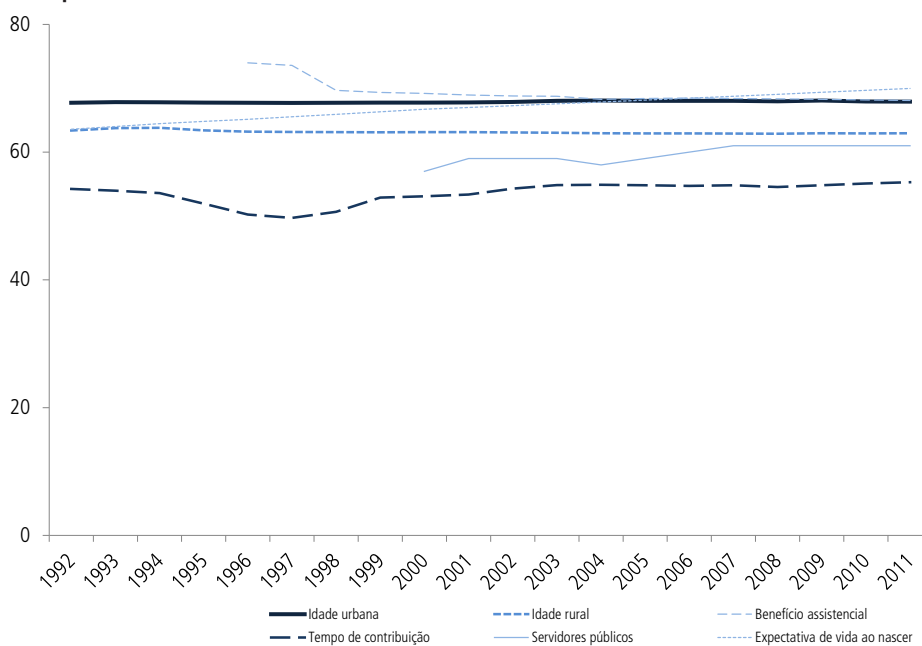
A primeira contradição mencionada diz respeito ao aumento da esperança de vida ao nascer e seu reduzido efeito na idade para a aposentadoria. O gráfico 1 mostra que enquanto a esperança de vida ao nascer da população masculina aumentou em 6,4 anos entre 1992 e 2011, os servidores públicos aumentaram a sua idade média para aposentadoria em quatro anos e os trabalhadores do setor privado urbano que se aposentaram por tempo de contribuição em um ano. Por outro lado, o benefício de assistência social começou a ser pago seis anos mais cedo, por mudanças na legislação. A despeito disso, os homens se retiram, em média, três anos mais tarde do requerido para a legislação, o que é verdade, também, para quem recebe o benefício assistencial. Isto sugere que existem outros fatores além do tempo de contribuição que explicam essa diferença (Camarano, Kanso e Fernandes, 2012).

Essa mesma situação se aplica às mulheres, como mostrado no gráfico 2. Sua expectativa de vida ao nascer aumentou em 6,3 anos, a idade para recebimento do benefício assistencial e da aposentadoria rural diminuiu em 6,0 e 3,2 anos, respectivamente. Já a idade em que as mulheres do setor público se aposentam aumentou em quatro anos. Também aumentou, em 0,8 ano, a idade em que as mulheres do setor privado urbano se aposentam, tanto por tempo de contribuição quanto por idade avançada. Como os homens, as mulheres também se aposentavam mais tarde que a idade requerida. Neste caso, quatro anos mais tarde.

4. Neste artigo, não estão sendo consideradas as aposentadorias por invalidez.

GRÁFICO 1

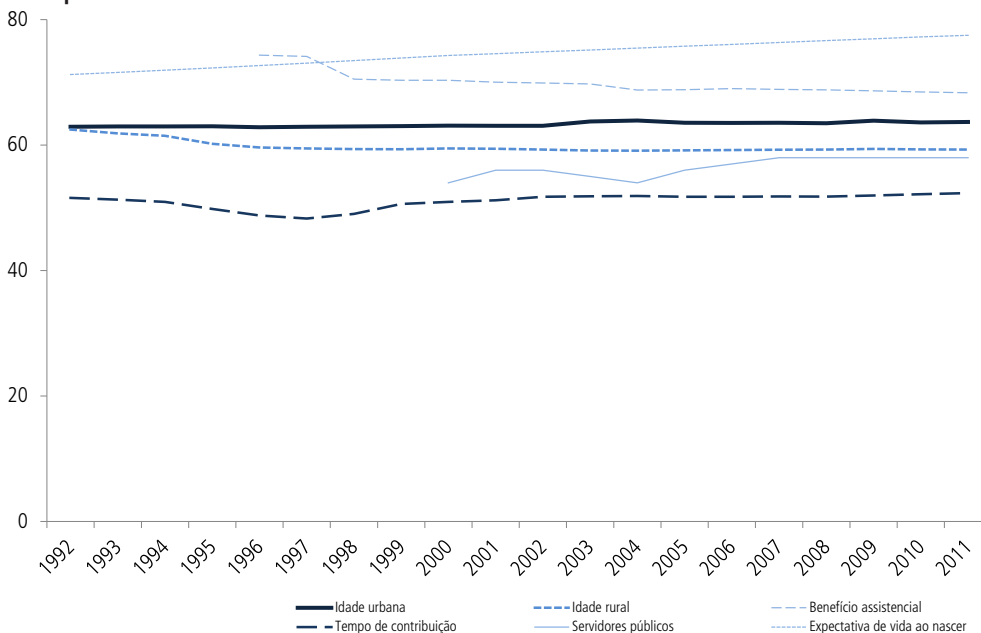
Brasil: expectativa de vida ao nascer e idade média para recebimento do benefício da aposentadoria – homens



Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS)/Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS-Infologo).

GRÁFICO 2

Brasil: expectativa de vida ao nascer e idade média para recebimento do benefício da aposentadoria – mulheres



Fonte: MPS/AEPS-Infologo.

As mulheres se aposentam mais cedo que os homens, a despeito de terem uma esperança de vida mais elevada, o que se considera como a segunda contradição. A maior diferença foi observada na aposentadoria urbana por idade avançada, 4,2 anos, seguida, da por idade rural.⁵

5. A legislação estipula uma diferença de cinco anos na idade para se aposentar entre homens e mulheres nesses dois casos.

Isto só não se verifica para o benefício assistencial, que ocorre 0,3 ano mais tarde para elas. O resultado é que as mulheres passam mais tempo recebendo benefícios previdenciários que os homens, embora contribuam menos. O sistema vigente que estabelece prazos diferenciados de trabalho/aposentadoria para o recebimento do benefício entre homens e mulheres tem como um dos objetivos compensar as mulheres pelo custo de oportunidade gerado pela maternidade.

A maior esperança de vida feminina aliada à crescente participação da mulher no mercado de trabalho e as mudanças na família estão requerendo uma reavaliação das formas (tempo, alíquota) de contribuição por parte das mulheres, dos tradicionais benefícios (duplo ou não), do valor das pensões por morte (igual ao benefício do cônjuge ou fração deste) e adaptações frente à nova realidade das famílias com mais de um provedor e das mulheres que, mesmo casadas, não têm filhos etc. (Camarano e Pasinato, 2007).

A terceira contradição é relacionada à volta do aposentado ao mercado de trabalho sem nenhuma restrição, o que é permitido pela legislação.⁶ A tabela 1 mostra o número líquido de anos que um aposentado passa nas atividades econômicas após o início do recebimento do benefício. Esta medida incorpora o efeito da mortalidade, mas considera as taxas de mortalidade da população como um todo e não de cada subgrupo de beneficiários. Considera-se, portanto, que esta é uma medida grosseira. No entanto, acredita-se que os erros cometidos levam a uma subestimação do número de anos trabalhados por aqueles que se aposentam por tempo de contribuição e uma superestimação do comparável para aqueles que recebem o benefício assistencial ou por idade avançada. Acredita-se que os aposentados por tempo de contribuição vivam mais que os demais devido às suas melhores condições socioeconômicas. Aqueles que não conseguiram preencher as condições requeridas para a aposentadoria podem ter a sua saúde mais afetada. Isto significa que as diferenças estão subestimadas.

TABELA 1

Brasil: idade média para aposentadoria, número líquido de anos que um aposentado espera passar na atividade econômica depois de aposentado e esperança de vida quanto à idade para a aposentadoria por tipo de benefício previdenciário e sexo (2010)

	Idade média		Número líquido de anos		Esperança de vida	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Idade urbana	67,94	63,61	3,20	2,14	16,41	21,80
Idade rural	62,92	59,33	4,70	3,08	19,26	24,79
Benefício assistencial	68,17	68,49	3,20	1,46	16,41	19,04
Tempo de contribuição	55,09	52,17	7,31	5,44	24,59	31,27
Servidores públicos	61,00	58,00	5,41	3,59	20,50	26,35

Fonte: Elaboração das autoras.

Pode ser visto na tabela mencionada que os homens que recebem o benefício por tempo de contribuição podem esperar passar, em média, mais 7,3 anos trabalhando e as mulheres 5,4 anos. Por outro lado, aqueles homens que recebem o BPC continuam no mercado de trabalho por mais 3,2 anos e as mulheres 1,5 ano. Presume-se que estes últimos, por terem experimentado uma situação de pobreza na sua trajetória de vida, podem ter suas condições de saúde afetadas e isso ter resultado na perda ou diminuição de sua capacidade de trabalho mais cedo. De qualquer forma, pode-se dizer que os trabalhadores brasileiros começam a receber o benefício da Seguridade Social antes de perder a capacidade de trabalhar.

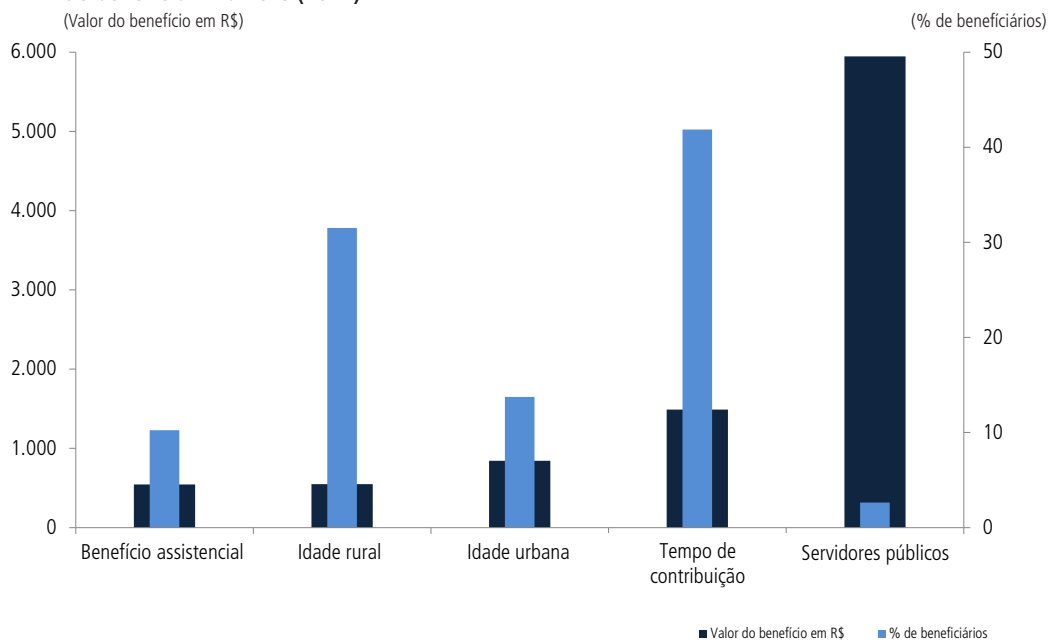
6. Uma análise um pouco mais detalhada da volta do aposentado ao mercado de trabalho pode ser encontrada em Camarano, Kanso e Fernandes (2012).

Considerando que o aumento da esperança de vida tem sido acompanhado por melhoras nas condições de saúde, e diante da preocupação com o “envelhecimento ativo” e a redução no futuro próximo da oferta de força de trabalho, seria importante criar políticas para manter o trabalhador na ativa o maior número de anos possível. Isto não significa apenas adiar a idade mínima à aposentadoria, já considerado de alguma forma, nas últimas reformas. São necessárias medidas de saúde ocupacional que possam reduzir o fluxo de aposentadorias por invalidez e reduzir o absenteísmo no trabalho. Também são importantes políticas para reduzir o preconceito contra o trabalho do idoso e de prover capacitação para que estes indivíduos possam acompanhar as mudanças tecnológicas.

Outra contradição é mostrada nos gráficos 3 e 4. Pode-se observar que, excluindo os servidores públicos, aqueles que recebem o benefício de mais alto valor são aqueles que se aposentam mais cedo, por tempo de contribuição. Como visto anteriormente, este regime previdenciário não estabelece uma idade mínima para o recebimento do benefício. Em 2010, nesse regime, os homens se aposentavam aos 55,1 anos e as mulheres aos 52,77 anos e recebiam o benefício por 24,6 e 31,3 anos, homens e mulheres, respectivamente (tabela 1).⁸ Além disso, a maior parte dos homens recebia a aposentadoria por tempo de contribuição, 41,6%. O benefício de assistência social e o rural são os de valor mais baixo, e o primeiro é pago por um tempo menor que os demais, 16,4 anos. Aproximadamente 10% dos homens recebiam o BPC. O gráfico 3 mostra, também, que o valor pago aos homens aposentados pelo setor público, em 2011, era 10,9 vezes mais alto que o BPC e o benefício da previdência rural. Apenas 2,6% dos homens recebiam tal benefício. Já o valor da aposentadoria por tempo de contribuição é 2,7 vezes mais elevado que o valor desses benefícios.

GRÁFICO 3

Brasil: valor médio do benefício da seguridade social pago e proporção de beneficiários por tipo de benefício – homens (2011)



Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS). AEPS/Infolog; Secretaria de Recursos Humanos (SRH)/MP.

7. Neste caso foi considerado o ano de 2010, pois este é o último ano para o qual se tem estimativas para a esperança de vida.

8. A esperança de vida à idade para a aposentadoria é, também, uma medida grosseira, pois está baseada na experiência de mortalidade de toda a população e não está desagregada por tipo de beneficiário.

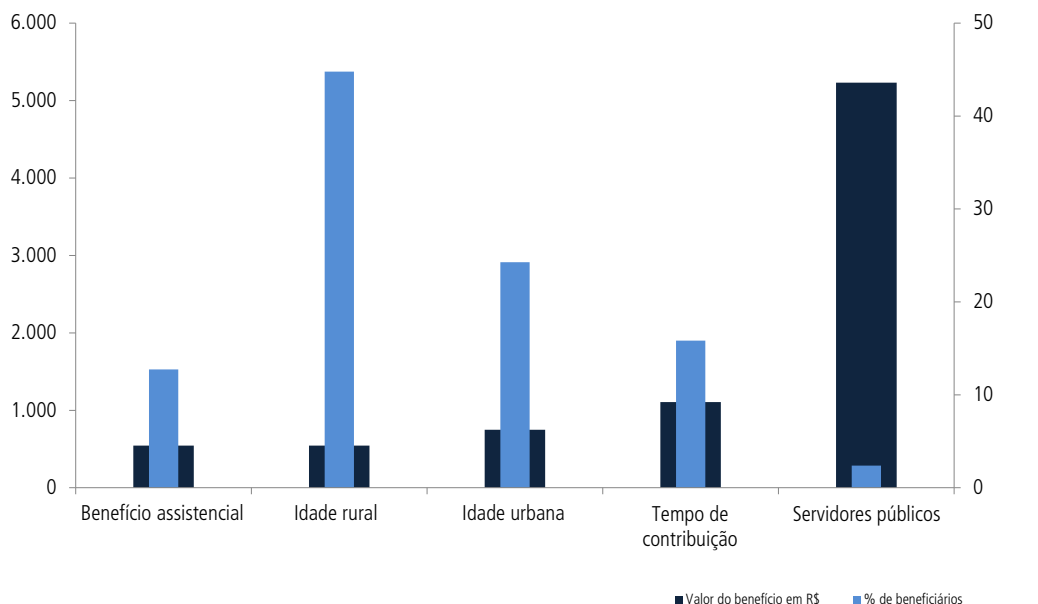
Entre as mulheres, as aposentadorias rurais são as mais importantes (gráfico 4), e são responsáveis por 45,2% do total de benefícios pagos que, como o assistencial, são os de valor mais baixo. No primeiro caso, elas passam aproximadamente 25 anos recebendo. Em segundo lugar em importância colocam-se os benefícios por idade urbanos, que totalizam 24,3%. Elas o recebem por 21,8 anos. A grande diferença entre homens e mulheres aposentados é que os benefícios destas são sistematicamente de valor mais baixo, com exceção do BPC e da aposentadoria rural, e que a maioria das mulheres recebia os benefícios de valor mais baixo. Elas também passam um tempo maior que eles recebendo os benefícios.

GRÁFICO 4

Brasil: valor médio do benefício da seguridade social pago e proporção de beneficiários por tipo de benefício – mulheres (2011)

(Valor do benefício em R\$)

(% de beneficiários)



Fonte: MPS, AEPS/Infolog e SRH/MP.

Sumarizando, parece que o sistema de seguridade social brasileiro tende a reforçar as desigualdades sociais que os indivíduos experimentaram ao longo de suas vidas, contribuiu para a criação de uma “dependência social” pela saída precoce do mercado de trabalho e pressiona as finanças públicas. Além disso, tem extrapolado o seu papel de repor a renda de quem perde a capacidade laborativa. Ao mesmo tempo que incentiva a saída precoce do mercado de trabalho, exerce o papel de “expulsão” deste, no caso da aposentadoria compulsória. Por outro lado, há que se considerar que o sistema de seguridade social brasileiro tem exercido um papel importante na redução da pobreza entre os idosos e suas famílias.⁹

4 IMPACTOS NA REDUÇÃO DA POBREZA

Um dos efeitos não esperados da política de seguridade social brasileira é a redução da pobreza entre idosos e suas famílias. De uma maneira geral, pode-se dizer que os idosos brasileiros estão em melhor situação financeira que os não idosos. Em 2011, a proporção de idosos pobres foi de 4,8% e a de não idosos, de 16,7%. Como resultado, a tradicional relação entre envelhecimento e pobreza deixa de existir. Neste caso, o BPC e a aposentadoria rural têm exercido um impacto muito importante.

9. Para isto, ver Barros, Mendonça e Santos (1999), Beltrão, Camarano e Mello (2004), Delgado e Cardoso Júnior (2004) e Sabóia (2004).

Soares *et al.* (2006) trabalharam com uma metodologia destinada a identificar indiretamente a distribuição do BPC ao longo de estratos de renda em 2004. Concluíram que o valor do benefício é suficiente para erradicar a pobreza entre a grande maioria dos beneficiários. Além disso, observaram que o BPC é bem focalizado. É concedido predominantemente à população mais pobre (74% dos beneficiários abaixo da linha de pobreza), e 20% do valor estão distribuídos para as pessoas que se encontram no centésimo mais pobre da distribuição do rendimento familiar *per capita*.

Apesar do reconhecimento da boa focalização do BPC e da sua importância na redução da pobreza entre idosos, é frequentemente discutido na literatura que as melhores condições de vida da população idosa têm gerado desigualdades entre os grupos sociais, o que pode resultar em conflitos intergeracionais.¹⁰ Isto é explicado, em parte, pelo fato de que o valor do maior benefício monetário de assistência social para não idosos (bolsa família) é mais baixo que o BPC.

Ressalta-se aqui que a natureza dos dois benefícios é bastante diferente. A transferência de renda para não idosos tem por objetivo tirar os indivíduos de uma situação de pobreza extrema e lhes dar condição para a sua entrada/volta ao mercado de trabalho. O seu valor não pode, portanto, ser muito alto para não desestimular a busca por trabalho, criando, assim, uma “armadilha da pobreza”. Já o benefício assistencial para idosos é dirigido às pessoas muito pobres com 65 anos ou mais, cuja maioria já deve ter perdido a sua capacidade de trabalhar e de gerar a sua própria renda. Portanto, o valor do benefício deve garantir a subsistência básica dos indivíduos e, por isto, foi estipulado um salário mínimo. Mas a legislação que rege esse benefício apresenta, também, uma contradição. Dentre todos os benefícios da seguridade social, é o único não vitalício, pois a condição de pobreza é considerada conjuntural. Mas a perda de capacidade de trabalhar nessa idade é irreversível, por isto foi incluído no pacote de benefícios da seguridade social, como era o seu antecessor, a Renda Mensal Vitalícia (RMV).¹¹

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S.; SANTOS, D. Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, dezembro, 1999.
- BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. **Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade social rural**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, n. 1.066).
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S. **Perspectivas de crescimento para a população brasileira: velhos e novos resultados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.426).
- CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. Saída do mercado de trabalho: qual é a idade? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 19-28, 2012.
- CAMARANO, A. A.; MEDEIROS, M. Introdução. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1999.
- CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. **Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.292).

10. Ver, por exemplo, Turra e Queiróz (2009), Turra, Holz e Cotlear (2011) e Rocha (2008).

11. O BPC substituiu outro benefício assistencial também dirigido às pessoas que perderam a capacidade laborativa pela idade avançada que era vitalício.

DELGADO, G. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. *In: CAMARANO, A. A. (Org.). Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

SABÓIA, J. Benefícios não-contributivos e combate à pobreza de idosos no Brasil. *In: CAMARANO, A. A. (Org.). Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 34., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2006.

ROCHA, S. Transferências de renda focalizadas nos pobres: o BPC versus o Bolsa Família. **Revista sinais sociais**, v. 3, n. 8, p. 150-186, 2008.

TURRA, C. M.; HOLZ, M.; COTLEAR, D. Who benefits from public transfers? Incidence across income groups and across generations in Brazil and Chile. *In: COTLEAR, D. E. (Ed.). Population aging: is Latin America ready?* Washington, DC: The World Bank, 2011.

TURRA, C. M.; QUEIROZ, B. L. Antes de que seja demasiado tarde: transición demográfica, mano de obra disponible y problemas de la seguridad social en el Brasil. **Notas de población**, Cepal, n. 86, 2009.

WALKER, A. The social construction of dependency in old age. *In: LONEY, M. et al. The state or the market: politics and welfare in contemporary Britain.* London: Sage publications, 1991.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.