

Coleção Previdência Social

Volume 3

Workshop

Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza

transcrição das palestras e debates

@ 2000 Ministério da Previdência e Assistência Social

Este livro foi publicado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica MPAS/CEPAL. Os comentários e opiniões expressados neste livro são de responsabilidade de seus autores, não necessariamente refletindo a posição oficial das instituições que promoveram o evento e realizaram esta publicação.

Presidente da República: Fernando Henrique Cardoso
Ministro da Previdência e Assistência Social: Waldeck Ornélas
Secretário de Previdência Social: Vinícius Carvalho Pinheiro
Diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social: Geraldo Almir Arruda
Diretor do Deptº dos Regimes de Previdência no Serviço Público: Delúbio Gomes Pereira da Silva

Edição e distribuição:
Ministério da Previdência e Assistência Social
Secretaria de Previdência Social
Esplanada dos Ministérios, Bloco F
70059-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 317-5014 Fax: (61) 317-5195

Tiragem: 3.000 exemplares

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citada a fonte

CDD 341.673

B823 Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social
Previdência Social: Coleção Previdência Social, série debates:
workshop “Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza”
Brasília, MPAS, 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates, 128 p.
Previdência Social 2. Aposentadoria 3. Pobreza 4. Assistência Social
I. Título II. Coleção Previdência Social – Série Debates.

Workshop “Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza”
(Transcrição das palestras e debates)

SUMÁRIO

Apresentação.....	5
Prefácio.....	7
Capítulo Um. Introdução.....	9
Capítulo Dois. Aspectos Fiscais e Sociais de Modalidades Alternativas de Reajuste de Aposentadorias e Pensões Públicas (Marcelo Neri)	
I. Motivação.....	113
II. O Problema Previdenciário.....	113
III. Simulações: Cenário Básico.....	114
IV. O Episódio de Maio de 1995.....	117
V. Análise de Sensibilidade.....	118
VI. Conclusões.....	120
VII. Referências Bibliográficas.....	121
Capítulo Três: Direitos Informais (Marcelo Neri).....	123
Capítulo Quatro. Aspectos Sociais da Previdência no Brasil: O Desafio de Aumentar a Cobertura (Vinícius C. Pinheiro)	
I. Introdução.....	125
II. O Papel Social da Previdência.....	125
III. O Desafio da Expansão da Cobertura.....	137
IV. Considerações Finais.....	150
Capítulo Cinco. Aposentadoria e pobreza no Brasil (Ricardo Paes de Barros, Sergio Firpo, Rosane Mendonça, Daniel Santos)	
I. Introdução.....	
II. Metodologia.....	
II.1. Base de dados.....	154
II.2. Conceitos básicos.....	155
II.3. Estratégia empírica.....	156
III. Resultados Preliminares Empíricos.....	
IV. Conclusões.....	171
V. Referências Bibliográficas.....	172

Capítulo Seis. Universalização de Direitos Sociais Mínimos no Brasil: o Caso da Previdência Rural nos Anos 90 *(Guilherme C. Delgado e José Celso Cardoso Jr.)*

I. Resumo.....	173
II. Reconfiguração do Espaço Rural Brasileiro à Luz do Setor de Aposentados e Pensionistas: algumas evidências factuais.....	175
III. O Debate Teórico do ‘Novo Rural’: o que há de novo no Brasil.....	177
IV. Condições de Reprodução da Economia Familiar.....	181
IV.1.Estrutura dos Rendimentos Domiciliares e Condição de Atividade dos Estabelecimentos Pesquisados.....	182
IV.2.Relações de Trabalho e Condições de Inserção Ocupacional dos Beneficiários.....	186
IV.3.Estrutura dos Gastos Domiciliares.....	189
IV.4.Linhas de Pobreza e Tipificação das Unidades Domiciliares.....	190
V. Conclusões.....	194
VI. Referências Bibliográficas.....	196

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que apresentamos o terceiro volume da ***Coleção Previdência Social***, que traz os trabalhos desenvolvidos no *Workshop* “Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza”, ocorrido em março de 2000, promovido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, com o apoio da FUNPREV - Fundação ANASPS (Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social).

A ***Coleção Previdência Social*** conta também com séries de publicações de *traduções, estudos e legislação*, e tem como objetivo difundir e promover a discussão sobre as questões previdenciárias, em suas múltiplas dimensões socioeconômica, política, demográfica, atuarial e jurídica.

O conteúdo específico desta publicação é resultado dos trabalhos apresentados no referido *workshop*, por técnicos e acadêmicos com ampla experiência em estudos sobre pobreza, mercado de trabalho, demografia e implicações sociais da política previdenciária. Os estudos analisam os efeitos positivos da previdência sobre a distribuição de renda, nível de proteção social e condição econômica das famílias.

As informações apresentadas enfatizam o papel fundamental do sistema previdenciário brasileiro na estabilidade social e no dinamismo econômico do país. Os benefícios pagos pela Previdência Social elevam a renda *per capita* das famílias, principalmente daquelas mais expostas aos riscos sociais, melhorando a distribuição de renda e auxiliando no combate à pobreza.

Espera-se que a leitura desta publicação e das demais, da *Coleção Previdência Social*, desperte o interesse sobre o tema previdenciário, aumente a curiosidade para buscar informações adicionais sobre previdência e, principalmente, seja útil para a formação de profissionais que serão responsáveis pela formulação de políticas públicas no futuro.

Waldeck Ornélas
Ministro da Previdência e Assistência Social

PREFÁCIO

No ano 2000 a Previdência Social atingiu o patamar de 19 milhões de benefícios pagos mensalmente, com um valor total superior a R\$ 5 bilhões. Considerando a amplitude destes pagamentos, que beneficiam tanto os segurados como todo o grupo familiar em torno, percebe-se que esta política pública é um dos pilares da estabilidade social e do dinamismo econômico do país.

A Previdência Social é responsável por parcela significativa da renda dos estados e municípios. O pagamento de benefícios representa 9,1% do PIB na Região Nordeste, conseguindo alcançar 14,2% na Paraíba e 13,2% no Piauí. Além disso, as transferências de recursos para o custeio de benefícios previdenciários é maior que o Fundo de Participação dos Municípios em 3.359 localidades espalhadas em todo o país, o que representa 60,97% do total de municípios brasileiros.

Observa-se também que a Previdência Social protege grande parcela da população idosa, principalmente aqueles de renda mais baixa: 66,6% da população com mais de 60 anos de idade recebe algum tipo de benefício. As famílias com idosos têm rendimentos 14,5% superiores às famílias sem idosos, mesmo contando com um número menor de pessoas trabalhando. Este quadro se deve especialmente à Previdência Social, pois os rendimentos de aposentadorias e pensões representam 89% da renda total das mulheres na faixa de 60 a 64 anos e 46% da renda total dos homens na mesma faixa etária.

Na área rural, o papel social da Previdência Social se torna ainda mais evidente. Os trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar foram incorporados ao sistema após a promulgação da Constituição de 1988, mesmo não tendo suficiente contrapartida contributiva. A Previdência Social provê renda a mais de 6 milhões de beneficiários rurais, permitindo um nível de estabilidade econômica fundamental em muitas regiões.

Os argumentos expostos são claros; no entanto, os bons efeitos sociais e econômicos da política previdenciária precisam ser mais difundidos e conhecidos pela sociedade. O debate e a troca de informações farão com que a Previdência Social seja vista pela sociedade como uma política social importante e eficaz no combate à pobreza. A falta de conhecimento da importância da Previdência se reflete no fato de que existem no Brasil mais de 38 milhões de trabalhadores sem seguro social, expondo-se a riscos sem proteção para si e sua família.

Informações acerca da importância social da Previdência permearam todo o *Workshop*. Tanto nas palestras e discussões realizadas, quanto nos artigos produzidos por palestrantes e aqui também apresentados, estão claras questões fundamentais como: o papel da Previdência Social no campo, seu impacto sobre os níveis de pobreza, sua relação com o mercado formal e informal de trabalho e a cobertura do sistema frente à população brasileira ocupada. De fato, mais do que levantar respostas definitivas sobre algumas questões, esta publicação apresenta um grande leque de pesquisas que se abre para estudos de políticas sociais, combate à pobreza, previdência e assistência social.

Disseminar informações do papel social da Previdência é fundamental para que a sociedade possa engajar-se responsabilmente e sobretudo contribuir para um sistema universal e justo. Com este objetivo, publicamos este livro, como parte das atividades de cooperação técnica entre o Ministério da Previdência e Assistência Social e a CEPAL.

Vinícius Carvalho Pinheiro
Secretário de Previdência Social
Ministério da Previdência e Assistência Social

Renato Baumann
Diretor
Escritório da CEPAL no Brasil

CAPÍTULO UM

INTRODUÇÃO

Workshop “Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza” Brasília, 22 e 23 de março de 2000

SESSÃO DA MANHÃ

MESTRE-DE-CERIMÔNIAS - Este evento conta com o apoio da Associação Nacional dos Fiscais da Previdência, Anfip, e da Fundação de Previdência, Funprev.

Para abertura oficial e coordenação dos trabalhos, na parte da manhã, com a palavra o Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social Waldeck Ornélas.

MINISTRO WALDECK ORNÉLAS - Inicialmente, desejo agradecer a todos pela presença e pela participação neste evento.

O meu papel hoje é mais ouvir que falar. A Previdência quer se conhecer melhor e, da mesma forma, a Assistência Social. Ambas querem ter uma avaliação e um conhecimento mais detalhado sobre a sua presença, a sua participação e a sua importância na sociedade brasileira. Esse é o sentido deste encontro, onde reunimos vários pesquisadores, professores e acadêmicos. A partir dos trabalhos que vêm sendo realizados sobre esse tema, que são muito poucos no Brasil, poder-se-á obter esse conhecimento. A fim de estimular ações deste tipo, estamos firmando um convênio com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, pois precisamos e desejamos estimular as universidades a que investiguem, a que mergulhem no estudo sobre o papel e a presença da Previdência Social e da Assistência Social no país, bem como a importância que isso representa na nossa sociedade.

É preciso ver que a Previdência não vem cumprindo seu papel social. Apesar da relevância apontada pelos estudos realizados, demonstrando esse papel que a Previdência tem, ainda assim, como nos indicam os dados da PNAD de 1997, de cada 10 pessoas que trabalham no Brasil, 6 não têm seguro social. Não podemos continuar convivendo com essa realidade. Por isso lançamos o Programa de Estabilidade Social. O que se deseja é fazer uma grande mobilização para esclarecer todos os trabalhadores brasileiros sobre a importância de que eles façam seu seguro social. Essa é a razão por que estamos flexibilizando as regras de adesão dos trabalhadores autônomos, dos trabalhadores por conta própria, que são geralmente chamados de contribuintes obrigatórios, mas que se não contribuem não têm benefícios. Costumo dizer que eles estão legalmente habilitados a se filiar à Previdência Social, mas não são contribuintes obrigatórios no sentido real, embora possam sê-lo do ponto de vista legal. Assim, é preciso que criemos condições para que eles se integrem, para que se filiem à Previdência Social.

Do mesmo modo, teremos outro projeto de lei, que deve estar indo para o Congresso Nacional nesta semana ou na próxima, relativo ao setor rural, envolvendo tanto empregador rural pessoa física, como empregador rural pessoa jurídica e seus empregados, as agroindústrias, o contrato de safra, o condomínio por opção, o condomínio rural; todas essas são iniciativas que o Ministério vem tomando no sentido de criar condições para ampliar a cobertura da Previdência Social no Brasil.

O trabalho que será desenvolvido no dia de hoje há de nos servir como uma bússola para indicar novos campos de investigação, de pesquisa, de estudo, novas linhas de trabalho, para que

possamos, cada vez mais, nos conhecer melhor e, assim, poder trabalhar de modo mais eficaz e mais efetivo para conseguir alcançar nossos objetivos sociais.

Dito isso, passo a palavra ao primeiro expositor, Dr. Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas, que falará sobre “Salário Mínimo, Previdência e Pobreza”.

MARCELO NERI - É uma grande honra participar deste seminário. Concordo totalmente com as palavras do Sr. Ministro sobre a carência de trabalhos na área da Previdência, em particular sobre o chamado lado social desta. Já sabemos algumas coisas sobre as implicações fiscais da previdência, mas as implicações sociais ainda são pouco estudadas.

Na verdade, a Previdência é passível de estudos com base em pesquisas domiciliares, e estas são particularmente apropriadas para estudar a Previdência Social, ao contrário de outros tipos de gastos públicos. É uma pauta que pode ser suprida do ponto de vista empírico.

Vou apresentar alguns ensaios independentes sobre o lado social da Previdência, os quais versam sobre cinco aspectos principais. No primeiro, enfoco os aspectos fiscais e sociais relativos à modalidade de reajuste da Previdência. Essa é uma discussão momentosa e se trata da forma de conceder reajustes da Previdência, em particular levando-se em conta o atrelamento ao salário mínimo, tal como fixado pela Constituição de 1988. Olhando, então, pelo lado da fixação dos benefícios previdenciários.

Outro trabalho enfoca a política social brasileira em uma perspectiva geracional, no sentido de procurar analisar as condições de vida de idosos, crianças e, em particular, as implicações distributivas da Previdência, tanto pelos benefícios como pela contribuição.

Uma terceira nota aborda os problemas de incentivos às contribuições nas relações entre a legislação trabalhista e previdenciária.

Finalmente, os dois últimos trabalhos que, embora não sejam incluídos na exposição, fazem parte da brochura que entreguei, os quais foram publicados no livro editado pelo IPEA e pela Ana Amélia Camarano, e tratam de comportamentos financeiros privados, complementares ao sistema previdenciário, e sobre condições de vida das famílias chefiadas por idosos.

Desses estudos, em suma, um enfoca os benefícios e o outro a contribuição; outro, comportamentos financeiros complementares à Previdência e, no fundo, o objetivo de todo esse trabalho é convergir para avaliar o impacto social da Previdência. Para isso, é preciso analisar como as contribuições são feitas, como os benefícios são aferidos, qual o impacto sobre a pobreza e que tipo de comportamento têm os agentes complementares ou substitutos à Previdência Social. Dessa forma, esta brochura representa uma primeira abordagem ao que julgo os principais aspectos do lado social da previdência.

A pedido do Secretário Vinícius, vou centrar a apresentação na relação entre Previdência e salário mínimo. Esse tema merece discussão mais aprofundada.

Comentarei rapidamente alguns impactos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho – e esse não é o centro da exposição, mas é importante fazer essa referência, pois o salário mínimo pretende ser um instrumento de mercado de trabalho e, no Brasil, acaba também afetando a Previdência. Mas esse é um caso atípico, em termos de experiências internacionais. Depois vou entrar no impacto do salário mínimo sobre a Previdência Social, as relações entre Previdência, salário mínimo e pobreza.

O que diz a teoria econômica é que aumentos do salário mínimo podem gerar a diminuição do emprego, o aumento da taxa de desemprego. Recentemente esse pressuposto foi questionado por uma série de estudos empíricos nos Estados Unidos. Realizamos alguns estudos no Brasil, alguns testes empíricos e, na verdade, nossos testes demonstram que a teoria econômica está certa no caso brasileiro, isto é, que aumentos do salário mínimo tendem a elevar a desocupação e, particularmente, a informalidade da economia. Por exemplo, analisamos a probabilidade de um trabalhador com carteira de trabalho se tornar desocupado, em datas fora do reajuste do mínimo. Isso dá uma média de 4%. Em meses em que ocorre reajuste, essa média vai para 6,29%. Ou seja, quando há reajuste do mínimo, a probabilidade de transitar em direção à não ocupação é maior.

Em segundo lugar, e mais importante, é a diferença entre data de reajuste *versus* data em que não ocorre reajuste de salário mínimo. No que se refere à transição de com carteira para sem carteira, esse diferencial é maior. Fora das datas de reajuste, a probabilidade média de transição é de 4,4%; em data de reajuste do mínimo, essa transição é 8,8%, ou seja, o dobro. Ainda geramos algumas evidências preliminares, complementadas e corroboradas por alguns testes de séries temporais, que mostram que, de fato, existe uma relação inversa entre o mínimo real, de um lado, e o nível e a qualidade do emprego, do outro.

Mas o mínimo também pode exercer impactos positivos na economia, em particular para aqueles que não perderam seu emprego ou não se tornaram sem carteira em função do aumento de custo das empresas impactadas pelo reajuste do mínimo.

A estatística usada é a proporção de pessoas cujo reajuste – e aí estou olhando só a renda do trabalho principal – é exatamente igual ao mínimo. Pegamos as pessoas antes e depois do reajuste do mínimo e analisamos a proporção de pessoas cujo reajuste salarial foi exatamente igual ao mínimo. Para isso, temos de acompanhar as pessoas ao longo do tempo e isso está representado nesse gráfico. Comparando-se setor formal com informal, e se a razão de renda estiver em torno de 1, é sinal que a renda nominal – em maio, em relação à abril, no caso de 1995 – não mudou. Essa é razão de renda nominal de maio em relação à abril. Ou seja, 1 mais a taxa de variação dos salários. Essa é a porcentagem do menor reajuste para o maior reajuste. Há uma grande concentração de massa em torno de 1, ou seja, pessoas que apresentaram salário nominal constante entre dois meses – e isso é sempre grande. Entretanto, o que chama a atenção é o número significativo de pessoas nessa data – 1995 – cujo reajuste equivalerá exatamente ao do salário mínimo, isto é, 42,86%. Em maio de 1995, quando foi dado um reajuste para o salário mínimo, grande parte das pessoas seguiu exatamente esse reajuste.

Esse reajuste foi mais forte no setor ilegal da economia, no setor informal, para os trabalhadores sem carteira, ou seja, os trabalhadores ilegais foram afetados pela lei. Algo difícil de entender, embora seja uma regularidade empírica, que se observa de maneira robusta desde 1988. Em todas as datas de reajuste de salário mínimo, a partir de 1988, uma- a-uma – e elas foram muitas, porque houve um período de inflação alta, onde os reajustes eram freqüentes –, sempre os sem carteira foram mais afetados pelo mínimo, segundo essa medida, do que os com carteira. Basicamente, em 1995, 22% dos sem carteira apresentaram reajuste exatamente igual ao mínimo, e apenas 11% dos com carteira.

Isso é importante em termos de pobreza, pois os pobres estão altamente concentrados no segmento sem-carteira de trabalho. Ou seja, a lei afeta os pobres, e amplifica o impacto sobre o nível agregado de pobreza.

De fato, analisam-se as séries temporais de pobreza só com base em mercado de trabalho. O salário mínimo real, em época de inflação alta, antes do Plano Real, sobe e desce, pois há reajustes, a inflação corrói o salário mínimo real, e o salário é reajustado. A partir daqui, o Plano Real. A série azul

refere-se à proporção de pobres, baseado só em renda do trabalho. Acho que pobreza baseada em renda do trabalho é uma medida interessante por sintetizar uma série de efeitos atuantes em direções opostas. A pobreza pode ser baseada em renda domiciliar *per capita*. Soma-se a renda de todo o mundo do domicílio, inclusive os que não têm renda e os que têm renda precária. No fundo, está se levando em conta tantos os efeitos positivos quanto os negativos do mínimo sobre o mercado de trabalho. É uma medida síntese, sendo que foca na cauda da distribuição, está olhando só para quem está abaixo da linha de pobreza, para a proporção de pessoas que está abaixo da linha de pobreza.

Depois do Plano Real, o salário mínimo teve reajuste de 42,86% - em maio de 1995 passou de 70 para 100 reais. A inflação já estava razoavelmente baixa, e a pobreza sofreu uma grande queda exatamente em maio de 1995. Grande parte da redução de pobreza ocorrida depois do Real, em mercado de trabalho, se deu exatamente nos 31 dias de maio de 1995. Obviamente, é sempre complicado estabelecer relações de causalidade. Há uma queda da pobreza muito concentrada em um só mês, apesar de já ter havido reduções de pobreza no começo do Real. Em junho de 1994, quando o Real é lançado, há um pico. Em setembro de 1994 há um pequeno reajuste do salário mínimo – passou de 64 para 70 reais e algum impacto sobre a pobreza.

Em termos de mercado de trabalho, minha percepção é de que existem evidências – e isso não é teoricamente bem fundamentado, pois o efeito é ambíguo, tem efeitos positivos e negativos – de que existe uma relação inversa entre pobreza e salário mínimo. Por exemplo, uma regressão do período 80 a 97, demonstra a existência de uma correlação significativa e negativa entre mínimo e pobreza no âmbito do mercado de trabalho.

Passando para a questão previdenciária, infelizmente não temos dados. A PME, pesquisa que estou utilizando nesse estudo, não faz pergunta sobre renda da previdência, então não conseguimos ter esse acompanhamento mensal do impacto do mínimo sobre pobreza via Previdência. O que fizemos foi recorrer à PNAD. Na verdade, é uma pesquisa muito mais representativa, muito melhor, porque capta todas as rendas dos agentes, inclusive previdência a nível nacional.

Fizemos uma simulação. Usando uma linha de pobreza de 75 reais para 98, vendo qual seria a proporção de pessoas pobres usando essa linha de pobreza, de acordo com a PNAD 98, verificamos que teríamos 29,4%. Fizemos um exercício aqui com um reajuste de 10% real do salário mínimo – 10% é um bom número, porque facilita a leitura de elasticidade. Com 10%, a pobreza cai 2 e a elasticidade é 0.2, ou seja, é mais fácil captar o reajuste. Isto não é, de modo nenhum, uma proposta de reajuste, nada disso.

Que fizemos com a PNAD? Localizamos as pessoas que percebem exatamente um mínimo ou estão entre o mínimo antigo e mínimo novo, caso houvesse o reajuste de 10% real – hoje, seria ir mais ou menos a 160. Qual seria o impacto sobre a pobreza se o salário mínimo só aumentasse a renda do setor privado formal? A pobreza cairia de 29,4% para 29,3%. E aí estou assumindo que o mínimo não tem impacto sobre emprego, eu aumento a renda das pessoas e ninguém perde o emprego. Portanto, é uma estimativa otimista do impacto do mínimo sobre o mercado de trabalho.

Se quisermos entender a relação entre mínimo e pobreza no Brasil, não podemos deixar de olhar, via mercado de trabalho, o setor informal. Temos de entender por que o setor informal segue a lei. Isso é algo que exige muita pesquisa, muita discussão, mas as evidências empíricas apontam para a ocorrência e relevância desse efeito.

De todas as formas, o pulo de 1,3% para 4,5% do impacto da pobreza com os 10% de reajuste se dá quando se incorpora a esfera fiscal à análise. Ou seja, quando se incorpora funcionalismo público municipal, estadual, federal e pensões e aposentadorias públicas. O reajuste de 10% provoca um grande

aumento, uma substantiva redução de pobreza, e passa de 1,3% para 4,5%, ou seja, multiplica mais de 3, em um fator de 3, o impacto sobre a pobreza, mas isso é recurso público utilizado. Obviamente, se está aumentando a injeção de recursos públicos na economia em direção às famílias, a pobreza não pode aumentar, só tende a cair. Ela só poderia ficar parada se esses recursos recaíssem exatamente nos não-pobres. Na medida em que os pobre auferem, também há um impacto sobre a pobreza.

Apesar do mínimo possuir impacto sobre a pobreza, via mercado de trabalho, o que não é inequívoco, pela teoria, o grosso do efeito se dá pela via fiscal, em particular via Previdência Social.

Observem a distribuição dos níveis de renda da previdência, aí incluindo não só o INSS como os inativos do setor público. Essas são todas as rendas previdenciárias de cada pessoa, somadas. Se a pessoa acumula pensão, aposentadoria etc., entra. Isso é para 96, 97 e 98. Não conseguimos diferenciar muito, porque há pessoas que nem aparecem no gráfico e têm rendas muito altas. Cinquenta e cinco por cento das pessoas percebem exatamente o piso previdenciário. Então, foi isso que simulamos. Só o reajuste foi concedido para essas pessoas e vimos o impacto sobre a pobreza. Não reajustamos o grupo aqui de cima.

Se quisermos ter uma percepção mais clara desses efeitos, podemos truncar aqui e, em vez de 1.500, ver essas coisas mais ou menos separadas. Aqui o salário mínimo é 112; aqui é 120 e aqui é 130, nos diferentes anos.

O ponto que considero mais importante na apresentação é explorar, seguindo uma simulação de 10% real, o que aconteceria com a pobreza se usássemos duas modalidades alternativas de reajuste. Uma modalidade reajusta só piso previdenciário com o mínimo, que é o que a Constituição ordena. A Constituição de 1988 fixa o piso previdenciário ao salário mínimo e obriga a manutenção do poder de compra, embora não especifique o índice, aos demais rendimentos da aposentadoria. Reajustes na renda da aposentadoria são particularmente sérios em um contexto de inflação baixa, porque se for cometido um erro não se consegue voltar. A decisão é irreversível se a inflação continuar baixa. Então, toda a cautela deve ser tomada, para não errar a mão no reajuste, porque nesse caso se terá de torcer para a inflação voltar para conseguir reverter esse efeito.

Nesses dois cenários de redução de pobreza dos 10% de reajuste, qual seria o impacto se só desse para a base e mantivesse 10% real a quem está no piso da Previdência, e, sem aumento real para os demais, mantivesse o poder de compra de quem está acima? A pobreza cairia 2.64%. E se desse para todo mundo? Se der para todo mundo o mesmo reajuste, a pobreza cai mais, mas não cai muito mais - 3% contra os 2.64% do caso anterior. A questão é qual o custo fiscal de cada uma dessas duas modalidades alternativas de reajustes?

Se der para todo mundo 10% real de reajuste, a folha previdenciária vai aumentar 10%, por definição. Se for só para a base, a folha previdenciária vai aumentar menos de 5 vezes do que se fosse para todo mundo, isto é, 1.93. Ou seja, a pobreza cai um pouco mais - 20% - se der o reajuste para todo mundo. O custo fiscal, por sua vez, é 500% maior. Pode-se traçar uma relação custo fiscal/benefício social, na média. A relação é de 4 para 1. Ou seja, quanto custa cada ponto percentual de redução de pobreza que se alcança? Se der o mínimo constitucional, ele tem um custo fiscal 4 vezes menor do que se der para todo o mundo. A proposta - na verdade isso já tem sido estudado por várias pessoas, em particular pelo Ministério da Previdência - é advogar em direção à concessão de reajustes diferenciados. A Constituição permite isso e acho que é desejável do ponto de vista social. Por que? Porque apesar de 55% dos beneficiários da Previdência receberem o piso, 80% da renda da Previdência vai para quem está acima do piso. Os 10% aposentados e pensionistas mais ricos se apropriam de 48% do bolo previdenciário do país. Isso é comparável à desigualdade de renda observada no mercado de trabalho brasileiro, que é reconhecidamente alta. Ou seja, nossa Previdência reproduz a enorme desigualdade de renda observada no mercado de trabalho.

Analisando dados de outros países verifiquei, para minha surpresa, que a África do Sul tem um comportamento semelhante em renda do trabalho e renda da previdência. Embora não seja uma comparação muito honrosa, é próxima.

Partindo para a análise da estrutura de gasto social – conforme gerado pelo IPEA – em outros trabalhos da América Latina, comparando-se a relação gasto social com o PIB do Brasil em relação a outros países da América Latina, ela é acima de todos os outros, inclusive da Costa Rica, país que tem um PIB *per capita* muito menor e uma tradição social famosa. Quando incluímos gasto social com PIB sem previdência, o Brasil se alinha com outros países.

O que coloca o Brasil como ponto fora da curva em termos de gastar muito na área social é a previdência. O Brasil devota quase metade dos gastos sociais a título de previdência. Obviamente, previdência é algo complicado de se olhar só sob essa ótica, porque a todo benefício previdenciário corresponde uma contribuição prévia; a todo o custo fiscal corresponde um benefício social. Enfim, é uma discussão complexa que não se restringe somente a esse número. De todas as formas, esse é um número indicativo da importância da previdência na política social brasileira: metade dos recursos vão a título de previdência e isso gera implicações intra e inter-geracionais.

Os grupos mais desprovidos da nossa sociedade não são os idosos, mas as crianças, as pessoas abaixo de 15 anos de idade. Aí é onde se encontra o nosso maior déficit social. Por exemplo, a renda domiciliar *per capita*: a soma da renda de todo o mundo é dividida pelo número de pessoas do domicílio, incluindo crianças. Ou seja, assume-se que a renda da Previdência é socializada dentro do domicílio. A renda das pessoas acima de 60 anos é o dobro da renda das pessoas abaixo de 15 anos. A renda domiciliar *per capita* das pessoas acima de 60 anos é de 343; de 166, a das pessoas abaixo de 15 anos; e de 252, na média, em todos os grupos etários.

Ficamos meio perdidos nesse debate se não olharmos a questão geracional. Chamo a atenção para o fato de que a concessão de reajustes nominais ou de reajustes reais expressivos do salário mínimo e, por conseqüência, para a Previdência Social, vai retirar recursos de áreas mais necessitadas no sentido de não terem sido ainda supridas pela política social brasileira com a mesma generosidade.

A Constituição de 1988, com todos os seus problemas, fez uma verdadeira revolução em termos do papel social da Previdência. O Guilherme Delgado vai se referir à universalização da previdência rural, que é um grande ganho social. Todavia, devemos pensar em uma revolução similar para as crianças e, para isso, precisa-se de recursos.

A charge que é capa do livro do Kotlikov sobre transferência geracional resume um pouco a idéia dessas transferências geracionais. Essa é uma versão americana para essas transferências. Ou seja, a “gerocracia” não é um problema só brasileiro. O problema previdenciário envolve essas transferências geracionais e devemos começar a olhar por essa ótica.

Falaremos um pouco sobre contribuições previdenciárias, informalidade e direitos trabalhistas. É importante olhar não só os benefícios, obviamente, mas as contribuições da Previdência. E há um fato estilizado, que primeiro apareceu em termos de salário mínimo. O que víamos no salário mínimo é que ele era uma expressão mais forte para o setor sem carteira, os ilegais, do que para os legais. Na PNAD, 13% dos ilegais percebem exatamente o mínimo, contra 5% dos legais, dos com carteira, dos empregados. Assim, o mínimo é mais forte para os sem carteira do que para os com carteira.

A legislação fixa um piso. Todavia, é exatamente quem está no piso que é mais fortemente afetado. O mínimo é uma restrição efetiva. Analisando outras cláusulas da legislação trabalhista, bem como o limite destas, como jornada de trabalho e prazo de pagamento, vemos que os sem carteira também são afetados por elas. Por exemplo, a legislação trabalhista determina que o prazo máximo de

pagamento é mensal. Vimos isso no período de inflação alta, quando era algo relevante: 83% dos legais, dos com carteira, recebiam pagamentos mensais, contra 79% dos ilegais, dos sem carteira. A legislação obriga os empregadores a pagar até o quinto dia útil do mês vencido. Olhando a distribuição, vê-se que 19% dos com carteira se situam no limite, contra 11% dos sem carteira. Então, de alguma forma, os sem carteira estão acompanhando a lei.

O teste que considero mais interessante é a jornada de trabalho. A Constituição de 88 mudou a jornada de trabalho de 48 para 44 horas. Antes da Constituição, 3% tinham exatamente 44 horas de jornada de trabalho. Depois, esse número passou para 8%. Ou seja, mudou a lei e os sem carteira se adequaram à nova lei. Por que? Porque, na verdade, o sem carteira é potencialmente um com carteira. Se recorrer à Justiça do Trabalho, ele tem probabilidade de conseguir todos os direitos trabalhistas. Isso cria um incentivo à existência de acordos espúrios entre firmas e trabalhadores. A firma paga os direitos trabalhistas do trabalhador e ele não recorre. Então, qual o ganho desse benefício, por que não se formaliza? Porque, no acordo, quem paga a conta é o governo. Se, por exemplo, olharmos contribuição e encargos sociais, veremos que aí está a grande diferença entre o com e o sem carteira: 5,7% dos sem carteira contribuem, contra 94% dos com carteira. Assim, informalidade seria não tanto, nessa visão, uma forma de precarização das relações entre firmas e trabalhadores, mas uma modalidade de evasão fiscal. E isso porque a legislação não prestou muita atenção, não tomou os devidos cuidados com incentivos. A idéia é que a migração para um sistema de capitalização de previdência dê conta desse problema. Em geral o sem carteira é um caso híbrido, pois está entre um com carteira e um sem legislação, embora seja afetado. A não ser no caso do salário mínimo, que é um caso atípico, onde ele é mais afetado pela lei do que os com carteira

O debate sobre salário mínimo no Brasil está muito mal colocado. Debate público há 4 meses. Lembro-me do tempo da inflação alta, quando se pensava na inflação do mês seguinte e só se olhava o curto prazo. Passaram os 4 últimos meses discutindo salário mínimo, que não tem toda essa importância na minha visão. Na verdade, tem muita importância, porque afeta muitas pessoas, mas é muito mais um debate emocional.

O salário mínimo, de fato, pode exercer efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, mas ele não é utilizado enquanto tal, pelo fato de ser uma única referência para muitas coisas na economia. Ele afeta ativos e inativos; afeta setor público e setor privado, e, mais do que isso, afeta um país com dimensões continentais como o Brasil. O Brasil é um ponto fora da curva, é um caso atípico em termos de evidências internacionais, de ter só um salário mínimo, mesmo em mercado de trabalho. Segundo estudos da OIT, Mauritius, que é uma ilha muito pequena, tem salário mínimo regionalizado. A Holanda tem salário mínimo regionalizado. Os Estados Unidos também têm. No Japão, o salário não só é regionalizado, como setorializado. O Brasil é um caso atípico, principalmente pelo seu tamanho.

Deveríamos estar discutindo menos esse reajuste, como se tem feito de maneira sistemática, o que leva a um grande desperdício de tempo, e devotando nossos esforços para reformas institucionais do salário mínimo, reformas que permitissem criar um salário mínimo maior para o mercado de trabalho. E não se consegue fazer isso, porque o nivelamento tem que ser feito por baixo.

Acho que é a alternativa, uma possibilidade para a questão de regionalização. A regionalização, tal como está sendo colocada na manchete de *O Globo* de hoje, tem muita resistência política. Como está sendo feito, criar uma banda de salários – 150 reais é o menor; se os estados quiserem, que fixem salários mínimos maiores, até 180 reais – tem uma chance de passar do ponto de vista político. Todavia, talvez fosse mais adequado se fixar – até para o cearense ou o nordestino que percebem salário mínimo e se sentem um pouco desprestigiados com um salário mínimo menor - salário mínimo em cima de atributos individuais. Acho que o melhor deles é educação. Seria fixado um salário mínimo diferenciado por níveis educacionais.

O José Márcio falará sobre reformas institucionais do salário mínimo. Na verdade, grande parte dos resultados apresentados são trabalhos conjuntos com ele. A idéia seria criar um piso salarial na CLT – não precisa mexer na Constituição, nem com aposentadoria. Na prática não tem nada a ver com previdência no sentido direto, só indiretamente – por alguma característica. Pode ser região, etc. Deveria ser fixado o valor do salário mínimo de acordo com os níveis de educação porque, segundo uma série de estudos, em particular os de Ricardo Paes de Barros, a principal variável explicativa do mercado de trabalho brasileiro é a educação. Por exemplo, anos completos de estudos. A idéia seria utilizar essa variável. Vejo inclusive como vantagem a existência de uma proposta em termos de atributos microeconômicos em vez de atributos como a renda média de um estado. Por exemplo, existe muita disparidade dentro do Ceará. Fortaleza é muito diferente do interior do Ceará. Obviamente, quando se regionaliza o mínimo, quando se estadualiza o mínimo, a disparidade se torna menor. Mas, dentro dos estados, essa disparidade é grande, e a vantagem de usar atributos micro é que, de um lado, foge-se dessa conotação regional. As pessoas do Nordeste se sentem desprestigiadas com isso, embora a produtividade do estado seja menor que a de São Paulo, pois os níveis de educação são menores. Ao mesmo tempo, se houver um piso salarial flexível, ele se adapta a cada mercado de trabalho. A vantagem – e isso há que ser comprovado – é que educação é algo diretamente observável, todo o mundo teria ou não um diploma a declarar. Esse é o ponto mais crítico da proposta.

Era o que eu tinha a dizer.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - O que o Dr. Vinícius disse agora não vale como posição do Ministro na Comissão da Câmara que estuda o salário mínimo.

VINÍCIUS CARVALHO PINHEIRO - Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar o Marcelo Neri pela sua brilhante exposição.

Este *workshop* é o início de uma série de trabalhos que deverão ser realizados em conjunto pelo Ministério da Previdência Social e outras instituições de Governo, como o IPEA, e fora de governo, como universidades e outras instituições. Objetiva-se estudar um tema que é um novo desafio em relação à Previdência Social: como ampliar a cobertura do sistema previdenciário.

Gostaria de focar um tema complementar ao abordado pelo professor Marcelo Neri, deixando para o Dr. José Márcio Camargo o comentário específico sobre a exposição anterior.

Existem, atualmente, cerca de 38,7 milhões de pessoas não cobertas pelo seguro social. No futuro, essas pessoas ou vão reduzir a renda de suas famílias, porque dependerão delas para seu provento, ou dependerão de benefícios assistenciais, onerando o Estado e toda a sociedade.

Além disso, é importante ressaltar que há, no presente, pessoas desamparadas - se não estão cobertas pela Previdência - podendo-se citar o exemplo da maternidade. Ao dar à luz, as trabalhadoras não seguradas têm de sair do mercado de trabalho, deixar de receber seus proventos. Há também o risco da invalidez ou morte, que afeta todo trabalhador, a qual pode ser fatal não só para si como para os dependentes, pois não haverá reposição de renda.

Obviamente este não é só um problema da Previdência Social, mas do sistema de proteção social como um todo. Focalizando um pouco essa cobertura, a fim de tentar entender por quê as pessoas estão fora do sistema previdenciário, o primeiro dado que salta aos olhos é que a maior parte delas não contribui para a Previdência Social simplesmente porque não tem renda suficiente. Os dados apontam que, somadas as pessoas que não têm rendimentos do trabalho, mais o contingente daquelas que ganham até um salário mínimo, temos um total de 55% da população de não contribuintes. Estes não contribuem simplesmente por insuficiência de renda.

Esse é um problema mais estrutural, que deve ser combatido com desenvolvimento sustentado ou por programas de distribuição de renda, programas de renda mínima. Portanto, é algo mais amplo que a simples questão da filiação à Previdência Social.

Nesse contingente de 37,8 milhões de pessoas, há uma série de pessoas que tampouco deveriam estar trabalhando. São 6% da população de não contribuintes entre 10 e 14 anos. Este contingente tampouco é um problema específico da política de Previdência Social, mas um problema da Política de Assistência Social, mais especificamente um problema que deve ser combatido por programas de erradicação do trabalho infantil.

Ao ser depurado aquele universo de 37,8 milhões de pessoas, e isolando-se nessas variáveis renda e idade, chega-se a um contingente passível de incorporação ao sistema previdenciário de 18,5 milhões.

Analisados esses dados por posição na ocupação, vê-se que a cobertura entre os empregados é mais elevada - cerca de 73,5% -, e só não é mais elevada por conta do chamado trabalhador informal, o sem carteira, um trabalhador ilegal. Cerca de 7,3 milhões de trabalhadores sem carteira não estão contribuindo para a previdência. Entendemos ser o caso de intensificação da conscientização e da fiscalização, porque a obrigação de recolhimento, no caso desses segurados, é do empregador e não deles próprios e, no futuro, eles podem bater às portas do sistema de Previdência Social, para tentar a contagem de tempo, desde que comprovem esse tempo de serviço. Na verdade, a responsabilidade pela filiação não é do segurado e sim do empregador, que não pode ser prejudicado em razão da atitude do empregador. O empregador, neste caso, está em situação de ilegalidade, de informalidade, e deve ser objeto de ações, não só de conscientização, como também de fiscalização.

O mais preocupante, de fato, é a cobertura em relação ao chamado trabalhador por conta própria, o trabalhador autônomo, com cobertura de 21,5%. Esta é muito baixa, por uma razão muito simples: enquanto para o trabalhador com carteira a filiação à Previdência Social é automática, no momento em que assina o contrato de trabalho, para o trabalhador por conta própria a filiação à Previdência é um ato deliberado de inscrição. Apesar de ser obrigatória, é necessário que o trabalhador tenha algum incentivo para ir a uma agência da Previdência Social, ou mesmo telefonar aos serviços oferecidos pelo Ministério da Previdência e se inscrever. Isso supõe um gesto deliberado do trabalhador de fazer a inscrição.

Além disso, é importante ressaltar o caso do trabalhador doméstico. Nos últimos 5 anos houve aumento da cobertura. Analisada a evolução desse indicador desde 1992 até o momento, o que se observa é um pequeno aumento da cobertura, explicado em razão da filiação do trabalhador doméstico. Mas consiste ainda em problema seríssimo a inscrição deste trabalhador sem carteira, pois são cerca de 1,9 milhão de pessoas que não estão cobertas pela Previdência Social e puxam a cobertura para esse setor para cerca de 38,9%.

Todo este quadro tende a se agravar, em razão das mudanças que estão ocorrendo no mercado de trabalho. Em verdade, o que se observa desde 1991, a partir dos dados da PME, é o aumento significativo do número de trabalhadores por conta própria e do número de trabalhadores sem carteira assinada, frente a uma diminuição enorme em relação aos trabalhadores com carteira assinada. A população cativa da Previdência Social, em termos de cobertura, a população 100% coberta por definição, a com carteira assinada, está perdendo cada vez mais expressão em termos da composição da força de trabalho.

Por outro lado, o trabalhador por conta própria – que tem contribuição obrigatória, embora sempre sujeita a um gesto de vontade - aumentou quase 20% nesses últimos anos, e o trabalho ilegal, o sem carteira, o informal, foi para patamares acima de 25%.

Não nos cabe comentar as razões dessas mudanças. Elas estão aliadas a fenômenos estruturais de mudança no mercado de trabalho, à automação de processos de trabalho, e ao aumento do setor de serviços. Assim, não existe um desafio só do Ministério da Previdência Social, mas de toda a sociedade. Os institutos de pesquisa e as universidades deparam-se com a questão de como adequar a Previdência a essa nova composição, a essa nova estrutura de mercado de trabalho. Esse é um problema concreto que deve ser discutido por todos. Deve-se tirar um pouco a discussão da Previdência do foco exclusivamente fiscal e atuarial, e levantar o problema social existente por trás dessa mudança de composição do mercado de trabalho.

Ao isolar a influência de cada uma das variáveis em relação àquela população ocupada restrita que serviu de base para essa comparação, vê-se que o principal fator explicativo da filiação à Previdência Social é a renda. A Previdência Social chega a somente 39% do contingente de pessoas que ganham um salário mínimo. A partir do momento em que vai aumentando a renda, 1 a 2, 2 a 3, acima de 20 salários mínimos, a Previdência chega a 84% do contingente. E isso é válido não só para trabalhador com carteira, mas também para trabalhador por conta própria e trabalhador doméstico, sendo válido em qualquer estado ou região da Federação, locais de trabalho e ramos de atividade. Com a renda aliada à educação, consegue-se esse mesmo resultado, e esse é o principal determinante da filiação à Previdência Social, o que demonstra a importância de campanhas de conscientização.

Existe um debate muito interessante, mesmo dentro do Ministério, sobre a efetividade de campanhas publicitárias, de campanhas de *marketing*, de conscientização dos potenciais segurados da Previdência Social. Esse dado demonstra que as campanhas são efetivas porque, aliado ao aumento da renda e da instrução, está também a conscientização de contribuir para o sistema previdenciário.

O que surpreende um pouco é que a idade não explica muito a filiação à Previdência - com exceção dos casos extremos da distribuição, a população abaixo de 19 anos e acima de 50. Nesse enorme universo, da população entre 20 e 49 anos, a cobertura da Previdência é mais ou menos constante, entre 60 e 58%. Com a exclusão dessas faixa extremas, dessas faixas da ponta, mais jovens e mais idosos, não há distinção. Isso também é válido entre regiões, ramos de atividade, posição na ocupação, para explicar a cobertura da Previdência Social.

Chega-se a outro resultado extremamente importante analisando-se essa cobertura por ramo de atividade, ou seja, por setor de atividade econômica – o que serve para focalização das ações, não só de conscientização, mas também de criação de mecanismos institucionais para atrair os contribuintes individuais, e mesmo chamar a atenção da fiscalização. Nas atividades industriais é mais expressivo o trabalho com carteira, decaindo um pouco esta participação ao se passar para o setor de serviços. O que explica essa queda é justamente a composição do trabalho, ou seja, no setor de serviços o trabalho por conta própria é maior que o trabalho com carteira assinada. A indústria da construção civil é uma exceção em relação ao setor industrial como um todo, porque a natureza da relação do trabalho é muito mais próxima ao do setor de serviços, e sua cobertura é muito baixa. Quanto ao setor agrícola, este apresenta uma cobertura baixíssima.

O Ministério da Previdência Social vem empreendendo uma série de modificações na legislação e modificações administrativas, para focalizar os setores de serviços e agrícola.

No caso das atividades agrícolas, é importante comentar um projeto de lei que está sendo discutido atualmente, o qual prevê ao empregador a possibilidade de deduzir a contribuição do seu empregado do montante total da sua contribuição. Ele poderá deduzir do montante a contribuir à Previdência o que paga o empregado. Isso é um claro incentivo à declaração do trabalhador rural. Não se busca ter acréscimo de arrecadação em relação a esse setor, mas espera-se conhecer melhor o trabalhador rural, o segurado especial e aumentar a cobertura - que é extremamente baixa.

No caso do setor de serviços, é importante citar uma medida tomada em 1998: a da sub-rogação. Nela, o contratante retém 11% da fatura paga à empresa contratadora de serviços, a título de contribuição previdenciária. Posteriormente essa empresa, que está prestando serviços, pode deduzir essa contribuição, desde que seja comprovada a sua folha. Isso significou, nos últimos 12 meses, 460 milhões de reais de incremento de arrecadação em relação a esses setores. Essas duas medidas mostram que temos alternativas a essa mudança brusca que está acontecendo no mercado de trabalho, e com isso podemos aumentar a cobertura previdenciária.

Para finalizar, deve ser dito que esses são só os resultados agregados de um trabalho extremamente extenso que está sendo desenvolvido no Ministério da Previdência e Assistência Social. Espera-se ter a cooperação dos especialistas presentes para mapear os não contribuintes, permitindo saber exatamente onde eles estão, a idade, a renda, o ramo de atividade em que trabalham, o local do trabalho, a posição da sua ocupação, e por que não contribuem. Ou seja, é renda que explica isso? Embora a renda seja um fator determinante, também deve-se saber qual é o perfil e qual a motivação das pessoas para virem a contribuir para a Previdência. Com base nesse trabalho vamos deflagrar uma verdadeira campanha, não só de conscientização, mas também de mudanças institucionais e administrativas para atingir esse objetivo, que é de todos nós: aumentar a cobertura da Previdência Social. Muito obrigado.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - Com a palavra o Dr. José Márcio Camargo.

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO – As duas apresentações foram extremamente interessantes. Meu objetivo será tentar levantar pontos provocativos que não foram tratados diretamente nas apresentações. Antes de mais nada, gostaria de antecipar aos participantes deste seminário que meu objetivo é induzir as pessoas a pensarem os problemas em discussão, olhando-os sob a ótica do economista preocupado com incentivos e restrição orçamentária. Esta atitude muitas vezes acaba levando a posições consideradas politicamente incorretas. Porém, o objetivo é despertar a atenção para os problemas decorrentes da atual legislação da previdência, de tal forma que possamos, na medida do possível, apresentar caminhos que consigam torná-la mais consistente, mais justa e mais adequada aos objetivos aos quais nos propomos.

Em primeiro lugar, tratarei da questão dos efeitos do salário mínimo sobre a previdência e a pobreza. Segundo, da questão dos incentivos à não contribuição, gerados por alguns dispositivos da atual legislação previdenciária.

A apresentação do Marcelo Neri foi extremamente interessante, porque faz pensar em alguns pontos básicos. O primeiro é que um aumento do salário mínimo, na medida em que afeta o valor da pensão básica da Previdência, diminui pobreza. Seria uma surpresa se isso não acontecesse. Entretanto, o problema é que esta é uma forma pouco eficaz de reduzir a pobreza. Segundo os dados do Marcelo, um aumento de 10% do salário mínimo real gera uma redução da pobreza de 4,5%, sendo que 1,2% desta redução advém do funcionamento do mercado de trabalho, e o resto dos benefícios concedidos pela Previdência Social. Supondo que esses resultados estejam corretos – e devem estar, já que o Marcelo é um expert nessa área –, estamos dizendo que se o Governo aumentar seus gastos previdenciários em R\$ 4,1 bilhões por ano, a redução da pobreza, no presente, será de 3,5%.

Estou certo que os estudiosos das causas da pobreza e da destinação dos gastos sociais presentes concordam comigo quanto à existência de programas que poderiam reduzir a pobreza nesta mesma proporção no presente, e induzir menor pobreza no futuro, com gastos menores. Em outras palavras, existem políticas mais eficazes para reduzir a pobreza do que aumentando-se o salário mínimo. Só para dar um exemplo, que todo mundo em Brasília conhece, R\$ 4 bilhões de reais gastos em um programa de bolsa-escola, pagando R\$100,00 por mês por família, atenderia 2,5 milhões de crianças. Supondo que as famílias tenham em média 4 membros, um programa como este não só

atingiria 10 milhões de pessoas, como tenderia a reduzir a pobreza no futuro, através do incentivo para a melhoria do nível educacional das crianças pobres de hoje.

Gostaria de chamar a atenção para o fato de que se o Governo quer gastar 4 bilhões de reais para reduzir a pobreza, a forma correta de fazê-lo não é aumentando o piso da Previdência Social, com aumentos do salário mínimo. É claro que um aumento no salário mínimo ou no piso da Previdência Social reduzirá a pobreza. Todavia, como o aumento do salário mínimo reduz pobreza fundamentalmente através da Previdência, é por meio do aumento de gasto público e, em sendo assim, devemos olhar se essa é a forma mais eficaz de reduzir pobreza. Quando se está utilizando o dinheiro do Estado, deve-se pensar na eficiência do gasto, ou seja, no uso alternativo dos recursos públicos. Os dados mostram que essa não é a forma mais eficiente de reduzir pobreza.

O segundo ponto fundamental é que este país já gasta com os seus idosos mais de três vezes o que gasta com os seus jovens, com suas crianças. Só de aposentadorias e pensões são mais de 10% do PIB todos os anos, fora os gastos com educação e saúde dos adultos e idosos enquanto, com o ensino primário, os gastos são menores que 2% do PIB. O Marcelo mostrou que os párias da nossa sociedade não são os velhos, mas as crianças. Se efetivamente se quer reduzir pobreza através de transferência de renda, não é por meio de transferência de renda para os idosos (e hoje já posso falar isso com mais tranquilidade, porque já estou mais velho. Quando era jovem, estas palavras causavam grande irritação nos mais velhos, pois parecia que estava defendendo a minha geração, em detrimento da geração anterior). Infelizmente, à medida em que ficamos mais velhos, vamos também ficando mais perto da morte (pelo menos em termos de probabilidade). E, ao investir nos mais velhos, estamos também investindo recursos escassos em pessoas que têm uma maior probabilidade de viver menos do que se investirmos nos mais jovens, nas crianças. No mínimo por esta razão, o investimento nas crianças tende a dar retornos sociais mais elevados do que os investimento nos mais velhos. A mesma quantidade de dinheiro gasta com uma criança renderá mais em termos sociais para o país do que o gasto com um idoso. Isto não significa que os gastos com os idosos e adultos não sejam meritórios. Realmente o são e não gostaria de deixar a impressão de que não devemos nos preocupar com o bem estar destas pessoas. Entretanto, quando a disparidade na distribuição dos gastos sociais é tão grande quanto no Brasil, não podemos deixar de concluir que estamos alocando nossos investimentos sociais de forma errada. Na verdade, uma parte substancial destes gastos deve ser caracterizada como gastos de consumo e não de investimentos. O investimento deve ser feito nas crianças e nos jovens. Este é um problema que devemos discutir e tentar resolver no futuro próximo, se quisermos efetivamente reduzir a porcentagem de pobres no Brasil de forma sustentável no futuro. Novamente, o exemplo do bolsa-escola é bom, porque faz exatamente isso: investe nas crianças.

É verdade que uma parte do dinheiro que os idosos recebem repassam para as crianças, só que não geram os incentivos corretos. Se efetivamente se quer reduzir a pobreza, o ponto fundamental é o seguinte: não será por meio da Previdência Social. Para reduzir pobreza há programas mais efetivos, muito melhores, e que vão dar muito mais resultados hoje e no futuro. Através da Previdência Social se gasta com consumo e, para reduzir a pobreza no futuro, é necessário gastar com investimento social (e não com consumo). Isso tampouco significa que não se deve aumentar a renda dos idosos. O ponto é que isso não pode ser uma prioridade do país. Nossos idosos podem ter sido párias sociais do país no passado, mas não são mais.

O problema é que o país está passando por uma transição sociológica difícil. Os sociólogos presentes poderão dizer que não tem nada de sociológico, mas não importa. Vou chamar de transição sociológica o seguinte: até muito pouco tempo atrás nossas famílias sustentavam nossos idosos, pois eles moravam com seus filhos. Quando jovens, não contribuía para a Previdência Social, envelheciam e, como não tinham aposentadoria, passavam a morar com seus filhos. Ou seja, passavam a ser sustentados pelas famílias. Na medida em que a sociedade foi se urbanizando – e se urbanizou muito rapidamente – isso foi acabando. E nessa transição, os idosos passaram a ser sustentados pelo Estado.

E o volume de dinheiro que o Estado tem de gastar para sustentar esses idosos é muito grande. A relação contribuinte/beneficiário na Previdência Social brasileira é a mesma da Bélgica, e a Bélgica tem uma estrutura etária muito mais velha que o Brasil. É claro que tem algum problema aí, há algo errado. Isso obviamente não é sustentável, e é por isto que o Governo está tentando fazer a reforma da Previdência há algum tempo. Essa transição é difícil, é complicada. Não sei como vamos chegar no final do processo, mas ela tem de ser feita. Caso contrário, não vamos conseguir nem sustentar nossos idosos, nem, muito menos, vamos conseguir resolver nossos problemas sociais. Deixo essa observação para os senhores pensarem.

Isso não significa que o salário mínimo não seja importante. O salário mínimo é importante mas como política de mercado de trabalho Isto porque o salário mínimo, como mostrou o Marcelo na sua exposição, é um *bit* de informação para o mercado de trabalho, um mercado que é muito desorganizado, muito complicado. O mercado informal é muito desorganizado, tem pouca informação circulando, o salário mínimo é um *bit* de informação sumamente importante para organizar esse mercado. Além disso, o salário mínimo é uma forma de aumentar o poder de barganha do trabalhador da base da pirâmide salarial em um mercado que não é totalmente concorrencial. Se ele fosse totalmente concorrencial, o salário mínimo só geraria desemprego. Como não é totalmente concorrencial, o salário mínimo aumenta o poder de barganha do trabalhador e, com isto, aumenta o salário do trabalhador e o nível de emprego. Mas é uma política de mercado de trabalho, não é uma política de redução de pobreza. Por isso o salário mínimo tem de ser diferenciado, ou por regiões ou por qualquer outro critério que seja adequado. A meu ver, a idéia de regionalizar já é um avanço enorme. Não faz o menor sentido ter o mesmo salário mínimo no Piauí, no Amazonas, no Rio Grande do Sul, em São Paulo, no Rio de Janeiro, no Mato Grosso. E isso por uma razão muito simples: no Piauí, por exemplo, 40% da força de trabalho recebe menos que o mínimo. Em São Paulo, este número é próximo de zero. Ou seja, a distribuição de salário em São Paulo começa acima do mínimo, enquanto no Piauí metade das pessoas já recebe menos que o mínimo. Por isso não faz sentido dizer que é o mesmo salário mínimo para todo mundo. Não se pode nem aumentar o salário de São Paulo, nem diminuir o salário do Piauí. A idéia de regionalizar é fundamental. A idéia de unificar é totalmente equivocada e não sei por que cargas d'água este país a adotou. No mundo inteiro, eu não conheço nem um país que tenha salário mínimo unificado nacionalmente como é o caso do Brasil – a não ser países muito pequenos.

O outro problema é como ampliar a cobertura da Previdência Social. E, neste assunto, sou muito cético, porque para ampliar a cobertura da Previdência Social teríamos de fazer tanta coisa que acredito que vamos demorar 50 anos. Se bem que os últimos 5 anos foram tão férteis em reformas, que, quem sabe?

Discordo de algumas coisas que o Vinícius falou, mais das conclusões do que propriamente do conteúdo da palestra dele. A principal razão pela qual os informais não contribuem para a Previdência Social é porque não vale a pena, economicamente falando. Não se trata de uma questão de informação, mas de vantagem econômica. Neste sentido, uma campanha deve ter pouco efeito sobre a decisão de contribuir de uma grande parte das pessoas que hoje não contribuem. Por que estou dizendo isso? O Vinícius mostrou que 75% dos não contribuintes são trabalhadores que ganham menos de 2 salários mínimos. Ora, sabemos que todos os cidadãos brasileiros, contribuindo ou não, têm direito a uma pensão, ao atingir 68 anos, de 1 salário mínimo, desde que comprove pobreza, o que não é muito difícil de comprovar, para este grupo social. Isso significa que todas essas pessoas que recebem menos de 2 salários mínimos são potencialmente elegíveis a receber pensão quando atingirem a velhice, independentemente de terem contribuído ou não para a Previdência Social.

O ponto a ser destacado é que, independentemente de campanha de informação, a relação custo/benefício de contribuir para a previdência Social para este grupo socioeconômico é altíssimo. Para este grupo, o dinheiro que é gasto com a contribuição é extremamente importante para compor a

renda familiar no presente e o retorno deste dinheiro somente irá aparecer no futuro, quando os contribuintes se aposentarem.

Em outras palavras, com o atual sistema de Previdência e Assistência Social para os idosos, existe um enorme incentivo para que as pessoas pobres não contribuam. Isso não tem muito jeito. Os pobres não vão contribuir a não ser que eles sejam obrigados a fazê-lo. E quem são os obrigados a contribuir? As pessoas que têm carteira assinada, porque quem contribui, na verdade, é a empresa. Portanto, para que estas pessoas contribuam, devemos induzi-las (ou às empresas) a terem empregos com carteira de trabalho assinada. E, neste sentido, devemos nos perguntar:: por que todos os empregados não têm emprego com carteira assinada? Será uma questão de fiscalização? Acredito que não. O problema é que existe um enorme incentivo para as pessoas não terem carteira assinada. Por que existe incentivo para as pessoas não terem carteira assinada? Porque a legislação trabalhista incentiva a informalidade. Como é que funciona? Vou contar uma historinha. Como funciona a legislação trabalhista brasileira? Você contrata uma pessoa na informalidade, não paga nenhum direito para ela, ou até paga, não importa. Quando a pessoa é demitida, ela entra na Justiça do Trabalho contra o patrão. Entra na Justiça do Trabalho e diz: ele me deve mil reais. Ele não pagou décimo terceiro, não pagou férias, não pagou hora extra, não assinou minha carteira, etc. Dois ou três meses depois que ele entrou na Justiça, o juiz chama os dois para conciliação. Provavelmente, algumas pessoas já viveram esse processo aqui nesta sala. Aí se vai à audiência de conciliação. O juiz senta na sua cadeira, em geral mais alta, o trabalhador fica de um lado e o empregador, do outro lado, com seus respectivos advogados. Lembrem-se: quem conversa com o juiz é só o advogado, nós, pobres mortais, não podemos falar com o juiz. A primeira frase do juiz – eu fiz questão de acompanhar umas cem vezes audiências na Justiça do Trabalho para entender direitinho como funciona – é a seguinte: senhor empresário, o seu funcionário, fulano de tal, está reclamando que o senhor não pagou mil reais ao longo da relação de trabalho. O senhor não gostaria de lhe fazer uma contraproposta? Aí diz o advogado do empresário: claro, senhor juiz. Eu gostaria de propor a ele pagar 500 reais. O trabalhador pode aceitar ou não aceitar. O trabalhador diz: não vou aceitar. Bom, muitas vezes o Juiz sugere a conciliação com uma frase do tipo: senhor trabalhador, é sempre melhor um mau acordo do que uma boa briga. O senhor realmente não quer aceitar essa contraproposta do seu empregador? Suponha que o trabalhador insista e diga: não, eu não quero aceitar. O juiz diz: tudo bem, vou analisar os autos – isso porque, até aquele momento, ele não tinha nem olhado os autos. E aí demora 3 a 4 anos, em média, para dar a sentença. Uma vez conhecida a sentença, o empregador pode recorrer no TRT. Deposita em juízo e recorre ao TRT. Demora mais 4 anos, em média, para chegar a ação ao final. Ou seja, se o trabalhador não aceitar, ele pode até receber tudo, mas daqui a 7 ou 8 anos. Então, há uma disputa entre tempo e receber o dinheiro na hora. Assim, 80% das demandas trabalhistas são resolvidas no primeiro estágio. E a pessoa ganha 40% do que está demandando, em média. Esses números não são da minha cabeça, decorrem de uma pesquisa que fiz na Justiça do Trabalho de Minas Gerais, acompanhando processos por 1 ano. Repito: ganham, em média, 40% do que demandaram.

De duas uma: ou eles estão recebendo menos do que têm direito, ou estão demandando mais do que têm direito. Nos dois casos, vale a pena ser informal. Vale a pena ao empresário não pagar, porque ele não pagando vai pagar menos e mais tarde menos. Vale a pena para o trabalhador também, porque se ele está demandando mais do que tem direito, ele pode querer mais depois.

A informalidade, nesse tipo de sistema, tende a ser muito elevada, e quanto mais acesso tiverem os informais aos direitos sociais, aos bens sociais gerados pelo Estado, mais incentivo essas pessoas vão ter para serem informais. Então, cada vez a informalidade vai aumentar mais.

Com a Constituição de 88, a informalidade aumentou. Até 88, para as pessoas terem acesso a um posto de saúde, tinham de ter a carteira de trabalho assinada. Eu sei que é um direito universal todos terem acesso à saúde. Não estou dizendo que não é, estou dizendo que até 1988 as pessoas, para terem acesso a um posto de saúde, tinham de ter carteira assinada. Na hora em que se acabou com essa

exigência, a pessoa disse: não preciso mais ter carteira assinada para poder ir ao posto de saúde. Mais uma razão para não ter carteira de trabalho assinada. Não estou falando que as pessoas não têm de ter acesso a um posto de saúde. O que estou dizendo é que quanto mais acesso se der, independentemente de qualquer contribuição que o trabalhador faça, mais informalidade haverá. O mesmo ocorre com a pensão por idade, como descrito acima. Isso é parte do funcionamento do mundo. Então, a minha expectativa é que vai aumentar a informalidade no futuro. E aumentando a informalidade, dado que eu acho que o incentivo está aí, vão diminuir os contribuintes. Esse é o problema. Eu sou cético em relação a qualquer coisa do tipo campanha etc. Eu não acho que seja questão de informação. Agora, acho que existe uma coisa a ser feita e é uma coisa que tem de ser feita: como adaptar as regras da Previdência Social a essa nova estrutura de mercado de trabalho.

É difícil imaginar para onde caminhar, mas acho que é fundamental, se quiserem tornar a Previdência minimamente financiável neste país, vamos ter de adaptar as regras da Previdência a essa nova estrutura de mercado. Isso é uma coisa para ser estudada e trabalhada com muito cuidado. Da forma atual, a tendência é cada vez menos contribuintes e cada vez mais beneficiários. Não tenho muita dúvida quanto a isso. Muito obrigado.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - Não valendo fazer provocações somente ao Camargo, estão abertos os debates. Com a palavra a Ana Amélia.

ANA AMÉLIA CAMARANO - Estudei na mesma escola que o José Márcio. Sou economista e acho que a sua visão é por demais economicista. Encarar gastos com idosos como custos e com jovens, como investimento, é uma visão economicista. Até porque grande parte dos gastos com idosos são uma retribuição da contribuição feita ao longo da vida produtiva. Então, os gastos não são tantos, se deduzir o que foi feito de contribuição previdenciária ao longo da vida.

O segundo ponto é que você diz que se dá muito ao velho. O aposentado tem um seguro vitalício, que é a aposentadoria. Mas isso você não dá ao velho, dá à família do velho. Ele entra para a família.

O que estamos observando agora é a importância da renda do idoso na renda das famílias. O idoso está inserido em uma família, e em uma família que está se expandindo com a volta dos filhos adultos para a casa, com a volta dos netos, com separações, com desemprego dos jovens. Então, a renda do idoso é uma contribuição importante até para a não continuação do aumento da pobreza. Ela tem uma repercussão maior do que simplesmente a renda do velho. É renda da família do velho.

Na reforma da Previdência Social, eu acho que deve haver mudanças, sim, em vários sentidos. Temos de pensar que os velhos de amanhã são os jovens de hoje. Os velhos de hoje, sim, não são párias, estão em melhores condições financeiras, estão podendo ajudar a família, têm casa própria etc. Mas os de amanhã? A reforma da Previdência vai determinar em que condições vai estar o idoso de amanhã. O jovem de hoje não tem mais mercado de trabalho seguro, com carteira assinada, com sistema Financeiro de Habitação atuante, para que ele compre uma casa financiada, com contribuição previdenciária. O repensar a reforma da Previdência tem de passar, como você falou, por essas questões do novo mundo do trabalho para que se pense o que vai ser o velho de amanhã, para ele não ser pária – ele deixou de ser pária, para não voltar a ser pária no futuro. Você disse que antes o velho era sustentado pela família, agora é sustentado pelo Estado e ele sustenta a família. Acho que inverteu um pouco a razão de dependência. Muito obrigado.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - Passo a palavra ao Emídio.

EMÍDIO REBELO FILHO - Sou aposentado, tenho 64 anos e já fui chamado de vagabundo. Hoje fui chamado de imprestável.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - Com essa idade, não.

EMÍDIO REBELO FILHO - Eu quero dizer ao Prof. Camargo que eu não sou sustentado pelo Estado, assim como 12 milhões de brasileiros não o são. Nós contribuimos para ter essa retribuição como benefício. Portanto, não somos sustentados pelo Estado. Se o Estado não soube gerir os recursos que nós colocamos à disposição para ele gerenciar, a culpa não é nossa.

Aproximadamente 6 milhões de pessoas que não contribuíram para a Previdência. Esses, sim. Mas nós não somos contra que eles sejam beneficiados, porque são os trabalhadores rurais. Assim, Prof. Camargo, não sou sustentado pelo Estado. Além do mais, o tratamento para o cidadão tem de ser de igualdade e de equidade. Não pode ser discriminatório, como V.Sa. colocou.

Se a contribuição previdenciária foi utilizada para outros programas, não cabe a nós, segurados, explicar. E, ainda mais: como aposentado e como beneficiário da Previdência Social, garanto que todo cidadão brasileiro deve ter sua previdência social, deve se preparar para isso. Inclusive já propusemos, no Conselho Nacional de Previdência Social, que se faça uma campanha nacional para buscar os que não contribuem, para não sofrerem o dissabor daqueles que hoje passam necessidade. Portanto, defendemos que todo cidadão brasileiro deve ser segurado da Previdência Social, sem essa discriminação. Muito obrigado.

ROBERTO MARTINS - Eu queria fazer uma observação sobre o impacto positivo do reajuste do mínimo no setor informal, apontado pelo Marcelo Neri.

Os estudos do IPEA mostram que aquilo ocorreu exclusivamente em 1995 e em nenhum outro momento. De modo que isso significa que o reajuste do salário mínimo, via mercado de trabalho, não traz nenhum benefício em termos de redução de pobreza ou de melhoria de distribuição de renda. Eu acredito que outros estudos concordam com o seu de que o reajuste do salário mínimo tende a aumentar o desemprego e o grau de informalidade. Como nos estudos do Ricardo Paes de Barros não se observa esse impacto positivo sobre a renda do setor informal, a não ser em 1995, por razões ainda não entendidas, ninguém sabe direito por que isso aconteceu. Então, o reajuste do salário mínimo, os efeitos sociais, via mercado de trabalho, quase com certeza são negativos.

O outro ponto que eu queria comentar é a questão que se tornou quente, que gerou fortes emoções. Assim como a Ana Amélia, eu estudei na mesma escola que o José Márcio e, mais grave ainda, na mesma turma. Não considero economicista o que o José Márcio falou, e acho inclusive uma pena que as pessoas tenham reagido de forma emocional, como se ele tivesse feito uma afirmação ética, como se ele tivesse manifestado uma escolha ética: “eu gostaria que fosse assim, acho que deveria ser assim”. Ele não foi economicista, apenas cumpriu o papel de apontar, com bastante clareza, o que são incentivos a certos comportamentos, ou seja, que a legislação gera incentivos nessa ou naquela direção. Entendi claramente que ele não fez afirmações éticas, mas analíticas, e concordo plenamente com elas.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - Agradeço ao Roberto Martins, Presidente do IPEA, pela participação. Esse é um debate travado no meio acadêmico. Imaginem esse debate na Câmara dos Deputados!! Com a palavra a Sônia Rocha.

SÔNIA ROCHA - Fiquei preocupada com a proposta do Marcelo Neri sobre a criação de salários mínimos diferenciados – não os diferenciados regionalmente, porque eu acho que deve haver alguma diferenciação do salário mínimo, e já temos essa discussão há muito tempo – e atribuir ou vincular essa diferenciação à característica educacional. De fato, educação é um determinante importante da renda e de eliminação de pobreza. Mas associar diferenciações de salário a diploma, poderia voltar ao bacharelismo, ia criar dificuldades enormes de melhorar a qualidade de educação, que é o mote hoje, na medida em que as pessoas iriam à escola não para aprender, mas para ter um diploma, para se

credenciar. Isso é tudo o que não queremos em termos de educação. Eu acho que tem de haver muito cuidado com essa proposta.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - Passo a palavra ao José Márcio Camargo, para que ele se defenda.

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO - Agradeço ao Roberto. Acho que ele mostrou muito bem minha posição em relação a esse problema. Estou aqui, como eu disse no início da minha exposição, fazendo uma análise de economista, tentando mostrar que as pessoas funcionam segundo incentivos. E os incentivos da legislação hoje são totalmente incorretos, dada a economia vigente.

Sem dúvida, Ana Amélia, a renda do idoso, de alguma forma, vai para a família. Porém, se vamos transferir renda para a família, por que transferir para o idoso, e não para a criança? Por que não direcionar esta transferência, de alguma forma, para a criança e, como compensação, pedir que ela que frequente a escola? Esse é o ponto fundamental. Aí se gera um incentivo para que a família coloque a criança na escola: receber aquela renda. Se a renda do idoso vai para a família, a da criança também vai. E, além disso, gera um incentivo positivo: manter a criança na escola. Enquanto a renda do idoso não gera qualquer incentivo positivo, ao contrário, pode até gerar incentivo negativo, na medida em que diminui a vontade dos jovens de procurar emprego, porque vive às custas do velho. Estou novamente fazendo uma análise puramente de incentivo, e não falando que vai acontecer. O assunto incentivo é muito complicado e, no Brasil, em geral, as pessoas não estão muito preocupadas com isso.

Qualquer legislação gera incentivos muito específicos, e isso é um problema. Nós temos problemas graves de financiamento de gasto social exatamente por isso.

Outro ponto importante é que a tabela do Marcelo mostra claramente o seguinte: a renda *per capita* das crianças é metade da renda *per capita* do idoso, porque as famílias que têm crianças são maiores que as famílias que só têm idosos. Então, não vai para a criança toda a renda, não, ao contrário, uma parte substancial fica só com os idosos.

É importante deixar claro que estamos aqui tentando buscar soluções. Nesse momento, temos de olhar e ver qual o pior caso. E aí tem de ser contra ele. Eu estou aqui fazendo esse papel.

Se a renda do idoso é importante para a renda da família, Ana Amélia, a da criança também é importante, e eu prefiro dar para a criança que para o idoso.

Outro ponto, Dr. Emídio: não chamei ninguém de imprestável. O senhor me desculpe se se sentiu assim. Pelo contrário, adoro os meus idosos, não os considero imprestáveis, de nenhuma forma. Os meus idosos são minha mãe; meu pai infelizmente já morreu, mas tenho tios idosos que eu adoro. São todos aposentados, todos contribuíram para a Previdência Social, mas nenhum deles contribuiu o suficiente para receber a aposentadoria que está recebendo. A sociedade está pagando uma parte da aposentadoria deles. Minha mãe tem 85 anos, aposentou-se aos 60 e poucos e acho que vai viver até os 150 anos. Tenho certeza que ela não contribuiu o suficiente para receber o dinheiro que está recebendo esse tempo todo como aposentada.

O senhor tem toda razão, uma parte do dinheiro vem da contribuição: as pessoas contribuíram e estão recebendo de volta porque contribuíram. Mas só em parte. Uma grande parte das pessoas que não são pobres e que contribuíram para a Previdência Social e se aposentaram vão receber da Previdência mais do que contribuíram. Provavelmente os pobres que contribuem vão receber o que contribuíram. Agora, uma grande parte dos não pobres vai receber mais do que contribuiu, por várias razões. Uma delas é que as pessoas vivem muito, felizmente. Eu já falei que minha mãe vai viver até os 150 anos. Eu vou viver até 200. E tenho certeza de que o que estou contribuindo para a Previdência

hoje não vai pagar minha aposentadoria. Tenho certeza absoluta disso. Dadas as regras atuais da aposentadoria, a sociedade vai estar transferindo renda para mim. Isso é um equívoco. Do ponto de vista social, isso é um erro: são os pobres transferindo renda para os não pobres. Se se quer acabar com a pobreza no país, tem de acabar com isso.

Não chamei ninguém de imprestável, pois é importante que o Estado tenha previdência social, que nós contribuamos e que recebamos o que contribuimos, mas não é o caso do Brasil hoje. É nesse sentido que eu discordo do senhor. Falo de igualdade e de equidade, porque hoje, no Brasil, há igualdade só para os ricos. Os pobres não são nada iguais neste país e acabam pagando os ricos. A transferência de renda neste país é perversa, exatamente pelo que acontece na previdência. O que defendo é a igualdade para os pobres.

MARCELO NERI - Se o sistema de previdência no Brasil fosse de capitalização plena, seria atuarialmente justo. Mas não é o caso. Na verdade, fazemos um esforço para calcular os impactos sociais em termos atuariais. Essa é uma questão ainda aberta. Em um sistema de não capitalização plena, há esses incentivos – informalidade, etc.

Há um problema de colocar a discussão entre gerações. O que me impressiona mais que a renda média dos idosos são duas coisas. Primeiro, a desigualdade de renda dos idosos. Não se pode generalizar. A renda dos aposentados do INSS é oito vezes menor que a renda dos servidores públicos inativos. Há uma grande desigualdade, como eu procurei mostrar: 48% da massa de rendimento de aposentadoria vai para os 10% mais ricos. Então, não basta olhar só para a média, temos de olhar para a dispersão. Esse é um ponto importante.

Em relação à questão geracional há um ponto importante. A melhor idade em termos de renda, para se ter no Brasil hoje, é entre 50 e 55 anos. Por quê? Porque está próximo do seu pico de ciclo de vida de renda do trabalho; porque 26% das pessoas já recebem aposentadoria e as aposentadorias nessas faixas médias são maiores do que todos os grupos. É 56% maior que o grupo que tem 70 anos. Então, o problema não é tanto entre idosos e não idosos, mas de aposentados precoces, sim. Esse é um problema importante e aí a injustiça é maior. São esses dois pontos que eu gostaria de chamar a atenção.

Faço um adendo às observações do José Márcio. Temos um problema de economia política complicado, que se torna particularmente sério em ano de eleição, que é o seguinte: criança não vota. Então, as crianças não se fazem representadas no debate político. Em todo o lugar do mundo é assim. Mas há um viés, pelo mercado eleitoral, contrário às crianças. Os idosos votam, se fazem representados. E eu acho que por isso o Estado tem de, alguma forma, fazer um esforço especial pelas crianças. Em relação à questão de investimento e de consumo, o fato é que educação, na definição de economia, é investimento sim, investimento em capital humano, fundamental não só ao crescimento econômico, como diz toda a moderna teoria do crescimento econômico, como é fundamental para acabar com a desigualdade.

Quando se transfere renda para a criança, o ideal é que seja como o programa bolsa-escola – na verdade, foi o José Márcio quem propôs isso em um debate com o Suplicy, e acho que é uma idéia muito importante, que não só vai para crianças, mas vai em termos de investimento e não de consumo. Eu acho que bolsa-escola e programas desse tipo atendem a isso. Está se pensando o que será o Brasil daqui a 50 anos. Será o que são as crianças hoje, e os filhos delas.

Esse ponto abordado pelo José Márcio é muito importante. A política social no Brasil é míope, é fugaz, porque metade vai para transferências compensatórias, para pessoas que já estão no final do seu ciclo de vida. Isso é o que os números demonstram. Obviamente, é preciso ser feito cálculo atuarial etc., mas é preocupante. O Brasil gasta muito na área social para padrões latino-americanos.

Particularmente, eu queria que gastasse mais. Mas o principal problema é a questão da qualidade do gasto. Vários estudos mostram, como o José Márcio disse, que se gasta pouco com os pobres, ou seja, pouco progressivo, e o ponto que chamo a atenção é que é pouco persistente. Os efeitos da política social vão se esvaír rapidamente. O contrário ocorreria se houvesse um investimento maciço em educação. O próprio investimento em educação é desigual. Muito vai para a universidade. Enfim, o a qualidade do gasto social brasileiro tem de ser melhorada.

Em relação aos pontos específicos comentados, em primeiro lugar, quero agradecer ao Roberto Martins. O que os meus dados demonstram é que tem uma correlação negativa clara. Obviamente, pode ter correlação espúria. Mas se pegarmos os dados entre pobreza, salário mínimo, inflação e desemprego, há uma elasticidade de 0,43, e uma estatística até de 11. Tudo bem, você sabe como são esses métodos. Mas o primeiro resultado, e aqueles gráficos também demonstram, mostra que existe uma correlação clara entre pobreza baseada em mercado de trabalho. Pobreza embute, como procurei demonstrar aqui, uma série de interações que acontecem no mercado de trabalho, não só a renda das pessoas ocupadas, mas o desemprego, a informalidade, tudo está embutido ali, e o dado demonstra que tem uma correlação negativa. É muito claro a olho nu, não precisa nem tirar uma regressão ou fazer uma análise estatística mais apurada sobre isso. Eu acho que isso é uma coisa visível a olho nu e, sobre essa questão do canal de informalidade, eu concordo totalmente que temos de estudar muito mais isso.

Quanto ao conjunto de trabalhadores sem-carteira, 13% percebem exatamente o mínimo. Por exemplo, em 1996, quando o salário mínimo era de 112 reais. Por que uma pessoa deve ter um salário de 112 reais? Eu não vejo nenhuma razão. Se fosse 100, como 95, poderia dizer que as pessoas gostam de 100, 200. Fixam-se em números redondos, é normal. Mas 112 reais? Depois faz-se o reajuste do mínimo e essas pessoas passam para 120, particularmente os informais. Analisando todas as datas de reajuste do salário mínimo, reajuste-a-reajuste, vi a quantidade de pessoas cujo reajuste é exatamente igual ao mínimo. E, desde 1988, sempre, em todos os meses. A proporção de sem-carteira cujo reajuste é igual ao salário mínimo é superior aos com carteira. Não estou falando de uma análise episódica. Obviamente que quanto ao impacto sobre a pobreza, eles têm de ser melhor analisados. Não estou querendo dizer que meu resultado é certo, pronto e acabou. Agora, que existe alguma coisa estranha, no sentido de que é uma coisa inesperada nos dados, existe.

Já tive vários debates que contribuíram muito para eu crescer na minha pesquisa em relação a isso. Eu acho que isso é uma coisa que tem de ser explicada. Por que 13% dos sem-carteira recebem salário mínimo e 5% dos com carteira recebem o mínimo? O mínimo não deveria afetar os legais? Não é uma coisa da lei? Deveria afetar os legais e não os ilegais. Mas não sei por que cargas d'água – deve ter algumas conjecturas, mas não um modelo formal, uma coisa fechada –, ele impacta, sim, o setor informal. Eu não tive acesso aos resultados que você se referiu do Ricardo Paes e Barros. Eu tenho muito respeito pela pesquisa dele, e até gostaria de propor um debate sobre esse tema, uma reedição dos meus debates com o Ricardo Paes e Barros sobre o tema. O que está faltando é debate sobre a área social.

Finalmente, sobre a questão de educação, agradeço a Sônia. Essa é a coisa boa da academia: propor a idéia, a crítica é uma coisa aberta. A política social no Brasil, a previdenciária principalmente, está faltando debate, está faltando discussão de idéias. Eu confesso que essa idéia de vincular o salário mínimo à educação é recente, é algo que não foi muito pensado, estou levantando aqui em público. Agora, o que você acha ruim, eu acho que é virtude da minha proposta. Todos os estudos sobre mercado de trabalho no Brasil mostram que a educação, com todas as imperfeições, ou seja, anos completos de estudo, explicam de 40% a 50% da desigualdade de rendimento. Isso é maior que em outras partes do mundo. Eu acho que nos Estados Unidos são 20%, 25%. Educação é fundamental no Brasil. É importante, em termos de sinalização, que as pessoas saibam disso.

Por exemplo, acho que uma vantagem dessa proposta é que você não só regionaliza o salário mínimo, como dizer que lá no Ceará tem mais analfabetos que em São Paulo. Qual o problema do salário mínimo? Se há um salário muito acima da produtividade das pessoas, gera mais desemprego, isto é, faz mais mal do que bem. Na minha opinião, o principal atributo do indivíduo que explica sua produtividade é educação. Tudo bem que há variáveis da firma, do posto de trabalho. Mas em termos individuais, é a educação. Na verdade, o ideal seria fazer uma equação e tentar explicar da melhor forma possível.

Em termos de proposta de política, temos de ter uma coisa simples. Educação é simples e teoricamente, posso estar errado, observável. Então, eu acho que é uma maneira de se tentar, em primeiro lugar, adequar essa intervenção produtiva das pessoas – não estou falando em cearenses e paulistas, estou falando em analfabetos e universitários. A vantagem é adequar, por exemplo, Fortaleza ao interior do Ceará, que são tão diferentes quanto Fortaleza da Grande São Paulo. Atributos micro têm essa vantagem: você adapta. É melhor usar um critério meso, regional, que um macro, nacional. Mas na minha opinião, não necessariamente essa é a melhor proposta – realmente, temos de discutir muito –, mas o ideal é usar um atributo micro, porque aí eu adapto. Por exemplo, a cidade de Viçosa tem uma universidade. Pode ter muitos universitários lá. Então, faz sentido ter um salário mínimo maior. Esse é um ponto: adequar o salário mínimo à produtividade. Eu acho que é uma vantagem. O segundo, eu acho que é um subproduto. O que você entende como uma coisa negativa, eu acho que é uma virtude da proposta: você sinaliza para as pessoas. Por exemplo, nos Estados Unidos existe salário mínimo diferenciado para adolescente. Eu acho que os jovens, que ainda estão em fase de formação, de acumulação de capital humano, terem um salário mínimo menor é bom, porque eles vão ter incentivos a continuar investindo no seu estudo, já tendo um sinal: se meu salário mínimo é um sinal, se eu acumular capital humano, vai aumentar. Existem estudos no Chile, nos Estados Unidos, e eu acho que deveriam ser feitos no Brasil – e creio que está na sua linha de pesquisa – de que salário mínimo impacta as taxas de evasão escolar. Você sobe o salário mínimo, as pessoas deixam a escola e vão para o mercado de trabalho. Pode fazer sentido no curto prazo, mas é ruim para aquele indivíduo e ruim para o país, porque a educação tem externalidade no longo prazo. Na verdade, uma das vantagens dessa proposta, além de adequar melhor as especificidades, não só regionais, como setoriais ou qualquer critério, é justamente dar esse sinal, essa sinalização. Agora, concordo com você que isso requer debates e debates. Muitas vezes, parte-se para uma idéia e muda-se de idéia depois, porque provam o contrário. Mas, a princípio, essa é minha posição.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - Com a palavra o Dr. Vinícius para os seus comentários.

VINÍCIUS CARVALHO PINHEIRO - O primeiro ponto que eu gostaria de comentar em relação a essa dicotomia que tem sido abordada, é sobre política para Previdência Social e política para as crianças, para os mais jovens.

É hora de começarmos a ser mais criativos e pensar em política integradas. Com esse objetivo, foi aprovada, no final do ano passado, uma mudança substancial no pagamento do salário família, benefício pago pela Previdência Social. Hoje, Dr. José Márcio, o salário família, pago focalizadamente para segurados que ganham até 3 salários mínimos, é pago mediante comprovação da frequência escolar. E apesar de o salário família ser uma quantia relativamente baixa, 9 reais, para quem ganha salário mínimo é uma quantia elevada. Creio que esse é o caminho para tentar corrigir os desequilíbrios intergeracionais atualmente existentes. Ou seja, políticas sociais integradas. E o salário família é um exemplo claro desse tipo de política, que já está implementada no nosso quadro de benefícios.

Outro ponto abordado foi que não vale a pena contribuir para a Previdência Social. Inclusive nessa discussão do fator, começamos a fazer contas. E mostramos que a Previdência Social é o plano de benefícios mais generoso que existe, mesmo quando se comparado com plano de benefícios do

setor privado. É o único plano em que para cada real que o trabalhador coloca, o empregador coloca mais 2 reais. Em segundo lugar, o nosso plano é completo, ele tem auxílio-reclusão, tem salário família, tem salário maternidade, paga invalidez, pensão, benefícios acidentários e uma série de outros pequenos benefícios do sistema. Então, o plano é oneroso, é generoso, por isso inclusive que estamos em situação deficitária. E se formos fazer a conta na ponta do lápis, ele realmente vale a pena quando comparado a outras opções que existem no mercado. O que temos observado em relação ao mercado é uma ampliação dos planos de previdência aberta.

Em relação aos desequilíbrios intergeracionais, eu queria apresentar outro ponto extremamente importante, que foi um avanço, aprovado recentemente: o fator previdenciário. No nosso entender, o fator previdenciário retribui às pessoas o que elas contribuíram. Ele introduz no sistema previdenciário um critério de justiça intergeracional. É lógico que existe um estoque de benefícios previdenciários sendo pagos e que isso induz a graves desequilíbrios intergeracionais, mas para as futuras aposentadorias esse problema está parcialmente resolvido com a introdução do fator previdenciário.

Por último, queria listar alguns tipos de medidas que mostram que há saída em relação ao que está acontecendo no mercado de trabalho. Essa saída passa, por um lado, por mudanças institucionais e legais e, por outro, por educação.

Uma medida aprovada na reforma constitucional de 1998 é justamente a de atribuir à Justiça do Trabalho a competência para recolher a Previdência Social. Pode ser que nesse primeiro momento haja uma evasão, os trabalhadores sem-carteira evadam o sistema e que isso seja resolvido no futuro, mediante acordo na Justiça do Trabalho. Mas neste momento a Previdência vai estar lá também para cobrar a contribuição previdenciária. Então, houve deferimento do pagamento da contribuição. Essa é uma medida institucional recentemente aprovada.

Além disso, uma série de medidas, como o fim da escala do salário base, a ampliação da cobertura ao salário maternidade, a questão de permitir a redução da contribuição do autônomo no caso de prestar serviço para empresa, a simplificação de categorias, foram uma série de medidas que tornaram mais simples, mais flexíveis as regras do sistema previdenciário para os autônomos e, portanto, mais atrativo esse sistema para os contribuintes individuais. Obrigado.

COORDENADOR (Ministro Waldeck Ornélas) - Há mais quatro inscritos: Celicino, Margarida, Cechin e Helmut. Como os quatro são da Casa e estamos com uma hora de atraso, faremos um intervalo de 5 minutos.

SEGUNDO PAINEL (22.03)

COORDENADOR (Vinícius Carvalho Pinheiro) - Neste painel, haverá a palestra do Dr. Ricardo Paes de Barros, Diretor de Política Social do IPEA, seguido de comentários do ex-Secretário de Previdência Social, atual Secretário-Adjunto da Secretaria de Direitos Humanos, Dr. Marcelo Viana, e da Dra. Sônia Rocha, técnica do IPEA. Com a palavra o Dr. Ricardo.

RICARDO PAES DE BARROS - O que vou apresentar aqui, em certo sentido, é uma boa continuação daquele debate havido com o José Márcio. Em certo sentido, se eu for bem-sucedido, vou estar apresentando uma série de confirmações empíricas daquilo que o Prof. José Márcio mencionava.

Vou tentar apresentar alguns resultados da conexão entre pobreza e população idosa, ou, talvez, a falta de conexão entre pobreza e população idosa. Vou tentar me concentrar em dois pontos-chave. O primeiro, que foi o ponto inicial que começamos a investigar quando iniciamos essa pesquisa, é investigar por que e em que medida os idosos são pobres. Vou tentar apresentar uma discussão sobre em que medida o grau de pobreza entre os idosos é mais elevado do que o grau de pobreza entre os

não idosos. Ou seja, o que teríamos de discutir é que a Previdência, em princípio, deveria tentar reduzir a pobreza dos idosos e, eventualmente, trazer o grau de pobreza dos idosos em linha com o grau de pobreza do resto da sociedade.

A Previdência Social brasileira faz tanto isso, que faz com que a pobreza entre os idosos seja muito menor do que a pobreza entre o resto da sociedade brasileira. Na verdade, em vez da Previdência compensar os idosos e transformar um grupo eventualmente vulnerável em um grupo com as mesmas oportunidades que os demais grupos da sociedade, ela cria uma situação onde os idosos passam a ser um grupo mais privilegiado que os demais grupos da sociedade.

A primeira pergunta é exatamente qual a posição dos idosos na distribuição de renda brasileira. Qual a relação entre os idosos e a pobreza no Brasil? Aqui caberia uma discussão sobre em que medida a renda das outras pessoas na sociedade é importante para reduzir a pobreza dos idosos. Esse é o primeiro ponto, onde vou centrar a atenção na pobreza dos idosos.

Na segunda parte do trabalho, temos o impacto dos idosos sobre a pobreza dos não idosos. Em que medida os idosos são um peso para as famílias que têm idosos, e o que leva ao aumento da pobreza dos não idosos? Ou seja, em que medida os idosos dependem dos outros membros da família e, portanto, a existência deles e a sua presença nela aumenta a pobreza dos outros membros.

Na verdade, em vez de eles causarem a pobreza das famílias nas quais vivem, eles são a causa da redução da pobreza destas. Em vez de serem um dependente dessas famílias, eles reduzem a pobreza nessas famílias.

No Brasil, como um todo, 37% da população brasileira é pobre. Entre os idosos, apenas 23% são pobres. Ou seja, a proporção da população brasileira pobre é bem maior do que a proporção dos idosos brasileiros pobres. A proporção dos idosos brasileiros abaixo da linha de pobreza é bem menor do que a proporção da população brasileira abaixo da linha de pobreza. Enquanto 23% dos idosos são pobres, 39% dos não idosos são pobres. Ou seja, na direção do argumento do José Márcio – isso tenta ser uma comprovação disso –, se há um grupo que necessita de mais transferências não é o de idosos, mas o de não idosos.

Para mostrar isso de maneira mais transparente, pegamos crianças muito jovens - no Brasil mais de 50% dessas crianças são pobres; quando se chega aos 60 anos, há 25% da população pobre. Isto é, o grau de pobreza das pessoas declina com a faixa etária. E o grau de pobreza não está sendo dado pela renda da pessoa, mas pela renda da família a que aquela pessoa pertence.

Isso levanta duas possibilidades: ou os idosos têm uma renda muito alta ou eles têm sorte de viver em famílias que, independente da sua renda, têm rendas muito altas. Vou tentar decifrar um pouco em que situação nós estamos.

Quando se olha o conjunto de pobres, os idosos estão sub-representados entre os pobres. Os idosos representam 9% da população brasileira, mas apenas 5% dos pobres. Quer dizer, dos pobres brasileiros, apenas 1 em cada 20 é um idoso, enquanto, na população brasileira, 1 em cada 10 é um idoso. Isso mostra que os idosos estão sub-representados entre os estratos mais pobres da população brasileira. Ou seja, eles não podem, por isso, ser tratados como um grupo. Dadas as transferências já realizadas, dada a previdência que temos, não podemos mais tratar os idosos como um grupo vulnerável. Na verdade, ele é muito menos vulnerável do que as crianças.

Isso pode ser visto nesse gráfico¹. Percebe-se que, a partir deste ponto, que é um salário mínimo, que acontece no quadragésimo quinto centil da distribuição, os dois grupos vão juntos. Na verdade, os idosos nunca estão piores que os adultos. Na cauda superior eles são mais ricos. Quando chegam neste ponto, têm uma enorme proteção. Percebe-se que os idosos não caem como os adultos. Esses, por exemplo, estão em 20 reais *per capita*, enquanto os idosos estão em 40 reais. A cauda inferior da distribuição de renda dos idosos é altamente protegida. Este ponto é um salário mínimo; neste, é meio; aqui, é um terço. O primeiro ponto é um idoso que tem 1 salário mínimo e vive sozinho, ou dois idosos sozinhos, com 1 salário mínimo cada; para um idoso com dependente, portanto, divide-se por 2. Mas percebe-se Esse gráfico faz um passeio desde a cauda inferior da distribuição até os mais ricos. Esses são os centésimos da distribuição. Ali está o primeiro centésimo, o 1% mais pobre; aqui está o 1% mais rico. E podemos nos concentrar de novo nessa linha vermelha, a dos 60 anos e mais – as outras são de 65 e mais, 70 anos e mais, 75 anos e mais. Essa linha vermelha é ascendente. Isso quer dizer que na medida em que eu saio da cauda inferior da distribuição e subo para as regiões mais ricas, a proporção de idosos aumenta. Ou seja, eles estão sobre-representados entre os ricos e sub-representados entre os pobres. Eles têm esse salto aqui, que não é um erro estatístico, é um fato real, e essa região aqui é a da população brasileira que vive com um salário mínimo. Isso é importante. Um salário mínimo está aqui. Quem vive com um salário mínimo *per capita* não é tão pobre assim. Quem vive em uma família que tem um salário mínimo *per capita* hoje em dia está acima da linha de pobreza, porque vai estar aqui, e a linha de pobreza é daqui para baixo. Então, um salário mínimo *per capita* está aqui, e esse salto é exatamente o salto de um salário mínimo. Aumentar o salário mínimo é andar com esse salto para cá, vai beneficiar muito pouco quem está para cá.

Qual é a renda *per capita*? E agora não estou falando mais em proporção de pobres, mas da renda média. Qual a renda média? Uma criança de 10 anos, em média, vive em família que tem que renda? 150 e poucos reais. Essa é a renda *per capita* típica de uma família ou de uma criança de 10 anos. Uma criança de 10 anos está vivendo em famílias que têm uma renda perto de 150 reais. Enquanto o idoso está vivendo com uma família que tem uma renda *per capita* de 300 reais. Ou seja, as crianças brasileiras estão vivendo em famílias que têm uma renda *per capita* que é a metade ou menos da metade da renda *per capita* das famílias em que os idosos vivem. Daí a idéia – e acho que isso corrobora o que o José Márcio falava – do tipo de política social que estamos fazendo.

A renda *per capita* média brasileira era de 250 reais. A renda *per capita* média de quem tem mais de 60 anos é de 370 reais. Ou seja, quem tem mais de 60 anos vive em famílias que têm uma renda *per capita* bem acima da média brasileira. Daí a dificuldade em interpretar esse grupo, dadas as transferências já realizadas, como continuando a ser um grupo vulnerável.

Mas pode ser que essa média esteja escondendo grandes disparidades. Na verdade, não está. Na realidade, entre os idosos acontece o seguinte: a distribuição de renda entre os idosos é diferente da dos não idosos, no seguinte sentido: a classe média entre os idosos é mais reduzida.

Além dos idosos terem uma renda *per capita* mais alta, a parte inferior da distribuição de renda deles é meio que protegida, pois nunca vai abaixo de mais ou menos 100 reais, enquanto do resto da população vai rapidamente a zero reais.

O que acontece é que os 40% mais pobres têm uma proporção da renda maior, mas também os 20% mais ricos têm uma proporção maior. Entre os idosos há uma classe média mais frágil. Há um grupo de idosos com uma renda muito alta, e tem menos de um grupo de idosos com renda de 5, 6, 7 salários mínimos que se encontra na população como um todo.

¹ Ver gráficos do Estudo “Aposentadoria e Pobreza”, publicado neste volume.

Vamos ver essa cauda. Para ficar clara essa proteção, essa linha azul é um passeio pela distribuição de renda: estou indo do mais pobre para o mais rico. Essa é a renda deles. Isto em uma escala logarítmica, de tal maneira que aqui vai de 10 a 100, e aqui vai de 100 a 1.000.

A linha azul são os idosos. A linha verde são os adultos. A linha vermelha, a população como um todo, que leva em consideração as crianças.

Vamos comparar os idosos com os adultos. Percebe-se que a partir desse ponto, que é 1 salário mínimo, que acontece no quadragésimo quinto centil da distribuição, os dois grupos vão juntos. Na verdade, os idosos nunca estão piores que os adultos. Na cauda superior, eles são mais ricos. Quando chega aqui, têm uma enorme proteção. Percebe-se que eles não caem como esses caem. Esses, por exemplo, estão em 20 reais *per capita*, enquanto para os idosos está em 40 reais. A cauda inferior da distribuição de renda dos idosos é altamente protegida. Aqui tem um salário mínimo, aqui é meio, aqui é um terço. Aquilo ali é um idoso que tem 1 salário mínimo e vive sozinho, ou dois idosos que cada um tem um 1 salário mínimo e vivem sozinhos; um idoso que tem um dependente, portanto, divide por 2. Mas se percebe que os adultos em geral estão em situação bem pior do que estão os idosos.

O que eu apresentei até agora completa o que eu queria dizer sobre a primeira parte. Em que medida os idosos estão super-representados entre os pobres? Em que medida os idosos – após as transferências, após a previdência, após as rendas de aluguel e de outras fontes, após essas rendas – são mais pobres ou estão sobre-representados entre os grupos mais vulneráveis no Brasil? A resposta é absolutamente clara: eles não estão representados nesses grupos. Ou seja, após todas as transferências feitas, após tudo o que aconteceu, se houver mais 1 bilhão de reais para transferir aos pobres, os idosos provavelmente não serão o seu grupo-alvo prioritário. Pode-se tentar fazer o que algumas pessoas aqui apresentaram no sentido de dar o dinheiro para os idosos para tentar atingir as crianças mas, para que fazer isso, se se pode dar direto para as crianças?

Em certo sentido, não existe nenhuma evidência – na verdade, as evidências são todas contrárias à idéia – de que os idosos estejam super-representados entre os pobres. Eles estão dramaticamente sub-representados entre os pobres.

Em que medida essa sub-representação entre os pobres vem do fato de que os idosos pobres morreram todos e sobraram os idosos não pobres? Em que medida os idosos são não pobres simplesmente porque vivem em famílias não pobres? Ou seja, a não pobreza dos idosos é resultado deles terem a sorte de viverem em famílias que têm renda ou vêm da sua própria renda? Recalculamos a pobreza no Brasil assumindo que os idosos existiam, mas não a sua renda. Ou seja, zeramos a renda dos idosos e perguntamos o que aconteceria. Assim, com a renda dos idosos, descobre-se que 23% dos idosos são pobres. Retirando a renda dos idosos, a proporção de idosos pobres passa para 72%. Ou seja, o que leva esses 23% não é a renda das outras pessoas. Se fosse a renda das outras pessoas, esses dois números seriam parecidos. Eliminar a renda dos idosos não teria muito efeito, mas, na verdade, tem um efeito enorme. Na realidade, eliminar a renda dos idosos tem um efeito inclusive sobre os não idosos, mas é pequeno. A pobreza dos não idosos passa de 39% para 42%. Na verdade, os idosos brasileiros têm tanta renda, que tirar a renda deles significa aumentar a pobreza dos não idosos. Na realidade, aumenta em 3 pontos percentuais. Dramaticamente, aumenta a pobreza dos idosos. Ou seja, os idosos estão basicamente vivendo com sua própria renda. Na verdade, estão ajudando as outras famílias a viverem com alguma renda.

O fato é que, sem a renda dos idosos, eles seriam muito pobres. E, sem a renda dos idosos, eles seriam mais pobres que os não idosos. Portanto, seriam um grupo vulnerável. É a sua própria renda que os torna um grupo não vulnerável e não o fato de eles viverem em famílias não pobres. Só que essa renda dos idosos não só os colocou com um grau de pobreza similar ao do resto da população, como os colocou em um grau de pobreza muito abaixo do resto da população.

Talvez os idosos não só dependam da sua própria renda, mas estejam desempenhando hoje na sociedade brasileira um papel extremamente importante de reduzir a pobreza dos outros. Eles têm uma renda tão alta que estão ajudando a combater a pobreza no país. Fizemos a seguinte simulação: em cada família que tem idoso, separamos os dois e falamos o seguinte: os idosos vão viver com sua própria renda e os não idosos vão viver com sua própria renda. Ou seja, em cada família, fizemos uma separação orçamentária, onde o orçamento dos idosos será gasto com os idosos; o orçamento dos não idosos, será gasto com os não idosos. O que vai acontecer com a pobreza? A pobreza dos idosos passa de 23% para 11%. Se a renda que os idosos têm hoje fosse gasta somente com eles, a proporção de idosos pobres no Brasil seria de 11%. Logo, esse grupo não é vulnerável. Esse grupo não é pobre, porque a pobreza do país é 37. Ou seja, há um grupo onde somente 11% seriam pobre se tivesse que viver apenas da sua renda. Obviamente, a razão pela qual 23% deles são pobres é porque eles estão socializando a sua renda, estão fazendo transferências. Na verdade, os idosos brasileiros estão fazendo transferências aos não idosos, dada a magnitude da sua renda. Tanto é que para os não idosos a pobreza seria de 41%. Com essa separação orçamentária, a pobreza dos não idosos aumenta, porque existe uma transferência de renda dos idosos para os não idosos.

Quando existe essa transferência? A renda de uma família é uma média ponderada da renda média dos idosos e da renda média das outras pessoas, onde α é a proporção de idosos. Ou seja, a renda média de uma família pode ser calculada da seguinte forma: toma-se os idosos e calcula-se a renda média deles; os não idosos, e calcula-se a sua renda média, e pondera-se tudo.

Rearrmando isso, chega-se a uma situação onde a renda média de uma família é igual à renda média dos não idosos, mais a proporção de idosos vezes esse diferencial. Se os idosos têm uma renda maior que os não idosos na família, a presença dos idosos aumenta a renda *per capita*; se esse número é negativo, reduz a renda *per capita*. Ou seja, se os idosos aumentam ou diminuem a renda *per capita* de uma família, evidentemente depende da renda média dos idosos estar acima ou abaixo da renda dos não idosos. Eles têm tipicamente uma renda média maior que a dos outros grupos.

A questão é se eles têm uma renda média maior. Evidentemente que têm. Mas o que nós calculamos foi a proporção dos domicílios onde os idosos têm uma renda média maior que a dos não idosos, por grau de pobreza. Entre os pobres, entre as famílias pobres brasileiras que têm idosos, em 90% destas os idosos têm uma renda média maior que a dos não idosos. Entre os mais ricos, mais de 50% dos idosos ainda têm uma renda média maior do que os não idosos. Ou seja, o impacto da renda dos idosos é muito grande sobre a pobreza, não só porque eles têm uma renda média maior do que a dos não idosos, mas, mais do que isso, isso é mais importante quanto mais pobre forem as famílias. Ou seja, é nas famílias mais pobres que os idosos têm uma renda maior, exatamente porque eles estão protegidos pelo salário mínimo.

Este último gráfico deixa claro. Esse é um passeio por toda a distribuição de renda. Essa linha aqui é a renda média de cada um dos centésimos da distribuição de renda brasileira. A linha superior é a renda média dos idosos nessas famílias. E neste ponto está mais ou menos o salário mínimo. O salário mínimo segura a média dos idosos e ela é bem mais alta do que a renda média das famílias mais pobres. Ou seja, famílias pobres que conseguem ter alguns idosos se tornam muito menos pobres. Mais uma vez, a presença de idosos é importante não para a sua pobreza, porque só 11% deles seriam pobres se pudessem viver com sua própria renda. Agora, a pobreza de um subgrupo da população brasileira de não idosos depende sobremaneira da renda desses idosos. Muito obrigado.

COORDENADOR (Vinícius Carvalho Pinheiro) - Cumprimento o Dr. Ricardo Paes de Barros pelos impressionantes resultados que nos mostrou. Passo a palavra ao Dr. Marcelo Viana, Secretário-Adjunto de Direitos Humanos.

MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES - Antes de mais nada, eu queria agradecer ao Ministério da Previdência e Assistência Social pelo convite para estar aqui presente. Estou presente tanto na condição de Secretário de Estado Adjunto de Direitos Humanos, quanto na qualidade de Conselheiro da Funprev, Fundação da Previdência dos Servidores da Previdência Social, que fez um convite paralelamente à organização do evento para que eu aqui estivesse.

Eu já conhecia essa reflexão do Professor Ricardo Paes de Barros, publicada recentemente em uma edição muito boa do IPEA, que serviu de base para um seminário que discutiu questões similares. É um livro que está disponível na entrada do evento, intitulado “Muito além dos 60”, com reflexões sobre o tema.

Na época em que eu me encontrava na Previdência Social, era muito comum contar-se uma historinha verídica do fato de que pessoas idosas, principalmente no sertão do Nordeste – logicamente com um viés machista da nossa sociedade – se casavam com meninas jovens. E que esse tipo de casamento entre homens mais velhos com mulheres jovens era fortemente influenciado pela inserção social da pessoa idosa no meio social, em função da renda recebida da Previdência Social. Não sei se se comprovou que havia uma relação efetiva entre o número de matrimônios ocorridos entre pessoas de idades diferentes e o nível de renda recebido da Previdência Social. Mas se não foi feito um estudo específico sobre isso, o fato é que nós descobrimos, a partir desses estudos mais recentes do IPEA, que essa história folclórica que ouvíamos na Previdência, vale para o país como um todo, em termos da importância do idoso no sentido do incremento da renda familiar.

Fundamentalmente, qual a renda do idoso? É a renda que ele auferir ou do sistema de aposentadoria, sistema de previdência, ou do sistema de benefícios da LOAS, da Política de Assistência Social.

Eu imagino que se esse estudo for refeito, levando-se em consideração dados posteriores a 1997, já que a base foi a PNAD de 97, as conclusões reforçarão ainda mais o que foi apresentado aqui hoje. E por que? Em primeiro lugar, temos claramente um incremento da cobertura horizontal do sistema previdenciário com um crescimento que eu diria quase em ritmo exponencial no número de amparados pela Previdência. E essa cobertura horizontal, em termos quantitativos, se deu *pari passu* com o incremento dos tipos de segmentos sociais protegidos pela estrutura de política pública previdencial/assistencial.

A partir da Constituição de 1988 e regulamentação de 1991, temos o caso dos rurais, e o do Benefício de Prestação Continuada da LOAS, a partir da lei de 1993. Se analisarmos para além do crescimento da cobertura horizontal o número de pessoas amparadas por esses dois sistemas, e considerarmos também a evolução da despesa global e dos valores médios pagos, perceberemos avanços. Avanços dados pelo processo de estabilização econômica, pelo incremento do valor médio dos benefícios pagos, que se expressam no crescimento do orçamento em termos absolutos, em termos de participação no PIB.

Quero dizer com isso que, primeiro, nunca gastamos tanto, em termos absolutos, em pagamento de benefícios previdenciários. E se a eles somarmos os benefícios da LOAS, um pouco mais. É claro que há dois tipos de benefícios da LOAS: o voltado para o portador de deficiência e o voltado para o idoso sem renda. Então, somaríamos o benefício específico do idoso com o gasto global da Previdência.

O fato é que, em 1998 nós resgatamos uma situação que na Previdência só havia sido vivida em 1982. Em uma série histórica, vimos que o valor médio do benefício previdenciário pago em 1982 era o maior – salvo equívoco, o indexador utilizado era o INPC. Depois, jamais havíamos conseguido chegar àquele valor médio.

Em 1998 voltamos a encontrar o pico da série histórica. E não acredito que a crise cambial e seus efeitos subsequentes sobre a economia brasileira e sobre a Previdência tenham mudado substancialmente isso. Em parte, essa recuperação do valor médio se deu por uma combinação virtuosa da estabilidade monetária com a concessão de reajuste dos valores de benefício em percentual sempre superior à inflação futura. O que, evidentemente, faz com que o patamar médio, período contra período, vá sendo alterado.

O único momento em que isso foi desmentido foi quando o último valor de reajuste dos benefícios com certeza se deu em um patamar inferior à inflação verificada nesses 12 meses subsequentes ou em curso. Mas não no nível que reverta, de forma visceral ou profunda, essa tendência observada.

Feitas estas considerações, eu abordaria a questão da equidade. Estamos falando da renda do idoso e estamos tratando também de questão de pobreza. O fato é que, mesmo no regime do INSS, eu tenho, *grosso modo*, 15% dos beneficiários se apropriando de cerca de 45% da despesa com benefício. Parece que essa relação - 15 e 45 - é quase comum e reproduzível nas relações entre os diversos subsistemas internamente a eles. O que eu quero dizer é que, se somarmos todo o gasto do sistema de previdência, somando o sistema de previdência do setor público com o do INSS, que vale para o setor privado, temos uma relação muito parecida: 15% dos beneficiários se apropriando de 45% da despesa previdenciária. Se eu entro no sistema previdenciário INSS, o Regime Geral de Previdência Social, tenho 15% dos beneficiários se apropriando de 45% da despesa. E desconfio que essa relação se mantenha, embora não tenhamos dados ainda disponíveis sobre isso, dentro da própria lógica de funcionamento do sistema público.

Não haveria nenhum problema se todos pagassem a sua conta. Nenhum. Porque, no final das contas, se nós cumprirmos rigorosamente e respeitarmos uma regra atuarial, é de se supor que as pessoas, em função da diferenciação existente no mercado de trabalho, e recolhendo uma contribuição que visa assegurar a reposição dessa renda quando na efetividade, a Previdência acabe perpetuando estruturas de desigualdade. Salvo quando dentro dela temos subsistemas de natureza mais assistencial do que previdenciário do ponto de vista material – e não do ponto de vista formal, como é o caso dos rurais.

Essa distorção é farta e amplamente subsidiada, na medida em que os beneficiários não estão pagando sua conta. Se fossem os beneficiários pobres, estaria perfeito, pois ainda haveria algum conteúdo social. Mas quando beneficiários não pobres acabam se apropriando de uma parcela maior ainda desses subsídios, evidentemente estamos naquela regra de fogo, naquele estigma da regressividade das políticas sociais brasileiras.

Por que falo isso? Porque, em geral, os maiores beneficiados desses subsídios são os que vão receber valores mais altos, em idades mais baixas; percebem o benefício por mais tempo e, portanto, há toda aquela distorção que já conhecemos e que não vou repetir aqui, porque já deve ser conhecida dos senhores.

Eu tenho absoluta convicção de que a reforma da Previdência, desde os primórdios de sua discussão e até o momento, tem caminhado na direção correta: acabar com esse subsídio ou procurar dar transparência aos mesmos, de modo a suscitar o debate político correlato. E, fundamentalmente, acabar com a carona dos não idosos, não pobres, no sistema previdenciário financiado à conta desses subsídios.

Eu tenho para mim que os resultados que a Previdência Social gerou positivamente em termos de uma melhor inserção do ponto de vista de renda dos idosos no conjunto da sociedade, continuarão sendo gerados e em condições muito mais virtuosas, do ponto de vista do funcionamento da

Previdência, se tirarmos fora todos os subsídios dados para não idosos e não pobres dentro da Previdência Social. Ou seja, a reforma da Previdência Social não é incompatível com os resultados alcançados até o momento, em termos de haver uma política efetivamente protetora dos setores idosos. Ou não reverteria os impactos positivos obtidos pela política previdenciária no que diz respeito à proteção. Só que teria vantagens: não haveria 10 bilhões de déficit a ser coberto às custas do esmagamento de outras políticas sociais e de outros setores, tão meritórios no sentido de merecer uma ação efetiva de políticas públicas quanto o segmento idoso.

Nesse sentido, eu chamaria a atenção para um aspecto já mencionado aqui: a idéia de conflito geracional enquanto conflito político.

Outro dia li uma entrevista do Jacob Gorender, um historiador marxista, linha-dura. Dizia ele que, mesmo no dia em que acabar o conflito de classes, teremos conflito político, porque, como o perfil demográfico da população mudou, necessariamente teremos um conflito entre idosos e não idosos. Se até um marxista linha-dura como ele consegue perceber esse conflito geracional crescente na definição das diretrizes e das ações de políticas públicas, imaginem nós, que estamos mergulhados até o pescoço na discussão do tema.

É evidente que os gastos com a Previdência Social cresceram do ponto de vista de participação não só em termos absolutos e relativos do PIB, mas dentro do orçamento, restringindo inclusive as possibilidades de investimento em outras políticas sociais. Basta verificar como era a distribuição de todas as fontes daquilo que era o orçamento da seguridade social, antes mesmo de ele existir, o antigo orçamento do SINPA, e acompanhar sua evolução.

O outro desafio é o conflito alocativo pobre não pobre. E o Ricardo Paes de Barros tem trabalhos brilhantes nessa área, e o IPEA, como um todo, acabou de subsidiar a discussão sobre o combate à pobreza no Brasil, mostrando como, *grosso modo*, o conjunto das políticas sociais, apesar do quantitativo de recursos utilizados, acaba reforçando a reprodução da estrutura de desigualdade social.

O grande desafio, mais do que eventualmente criar um fundo contra a pobreza, é muito mais reverter a lógica do conjunto de políticas sociais, eliminando algumas que só fazem reprodução da desigualdade, e aperfeiçoando outras, como eu acho que a Previdência tem feito no decorrer dos últimos anos e continua fazendo.

Nesse processo, a Previdência tem seguido a direção correta. Evidentemente, com todas as reações que conhecemos, originárias dos setores minoritários mais vocais. Se eles conseguiram esses benefícios foi porque tiveram poder de pressão, não só para obtê-los, como para resistir em relação à eventual alteração dessa regra de ferro.

Vejo com muita satisfação que a temática dos problemas de juventude e da criança começa hoje a ganhar não só maior visibilidade no mundo acadêmico, onde já tinha, mas também parece estar crescendo essa percepção no campo de políticas públicas. Por que? Porque o idoso é uma condição provisória ou temporária, sem uma identidade definitiva. É uma etapa da vida, espera-se, de todas as pessoas, que consigam viver um pouco mais. Evidentemente o perfil do idoso futuro guardará correlação com o tipo de inserção que eu darei ao jovem na atualidade. Com as transformações observadas no campo do mercado de trabalho associadas à perda de dinamismo da economia brasileira, temos dificuldade de inserção desse jovem no mercado de trabalho e mudança do tipo de relação que se dá nesse mercado de trabalho, em relação àquele paradigma da relação de trabalho assalariado formal sobre o qual se erigiu, historicamente, a previdência em todo o mundo, e o crescimento de outros tipos de relações de trabalho, que começam a se dar fora do escopo da proteção previdenciária. Daí oportuníssima a campanha que o Ministério da Previdência Social desenvolve no sentido de aumentar a

cobertura, ainda que só a Previdência *per se* não seja capaz de reverter essa realidade, dado um conjunto de outros fatores, de natureza econômica, que a condicionam.

Finalmente, chamo a atenção para a dificuldade de se reverter esse estigma da regressividade e se desmontar essa estrutura da reprodução da desigualdade, tão bem expressas nas políticas sociais do Brasil. E cito aqui eventos muito recentes de instituições nacionais. Embora eu esteja absolutamente convencido de que todas as medidas de correção de rumos, tanto na Previdência Social no Regime Geral de Previdência Social como na Previdência Social setor público, tenham sido absolutamente adequadas e corretas, com eventuais desvios ou excessos dados pela conjuntura, o fato é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a correção de adoção de procedimentos que levassem em conta elementos atuariais, expectativa de vida, tempo de contribuição para o regime de proteção do setor privado e tombou tudo no que diz respeito à questão do regime de proteção do servidor público. E não se trata de ser contra ou a favor de tal segmento. O fato é que, para uma previdência se sustentar, qualquer que seja ela, precisa obedecer a determinadas regras: tempo de contribuição, valor contribuído, momento da aposentadoria, tempo de fruição, valor do benefício a se fluir. E os ajustes adotados com base no comando constitucional de que teria de se observar critérios atuariais foram ratificados no que diz respeito à previdência do povão, digamos, e tombados em relação à previdência do não povão, o que mostra quão difícil é a transformação, na medida em que essas forças de reação a que tenhamos estruturas mais justas de funcionamento das instituições previdenciárias não se dão apenas no espaço de uma reação social corporativista, sindical, de um ou outro grupo beneficiário de aposentadoria especial, não se dão apenas no âmbito do Congresso Nacional para que discuta suas políticas, mas mesmo no âmbito judicial.

Eu encerraria minha fala, centrando minha atenção nesses tópicos específicos. Muito obrigado.

COORDENADOR (Vinícius Carvalho Pinheiro) - Agradecemos ao Dr. Marcelo pela sua brilhante exposição. Como ele mesmo ressaltou, uma série de historinhas contadas no passado na Previdência Social estão se mostrando à luz dos dados que vêm à tona, à luz dos estudos empíricos revelados pelos estudos do IPEA, principalmente. Nesse sentido, eu gostaria de parabenizar o Dr. Roberto Martins, aqui conosco, presidente do IPEA, pela forma responsável por trazer à tona esses dados e informações, para que inclusive a opinião pública se convença da necessidade de mudanças.

Passo a palavra à Dra. Sônia Rocha, para os seus comentários.

SÔNIA ROCHA - Agradeço o convite para comentar o excelente trabalho do Ricardo Paes de Barros.

A apresentação dele foi excelente, mas certamente não faz justiça ao *paper* que está publicado em livro. Eu aconselho a todos que o leiam, porque é um painel extremamente completo e sistemático da questão da renda dos idosos, do papel distributivo da previdência sobre a renda dos idosos, e os impactos sobre a redução de pobreza de maneira geral.

Para começar, chamo a atenção para três pontos. O primeiro deles é que a renda *per capita* domiciliar por idade é crescente no Brasil até 50, 60 anos. Esse pico de renda é atípico na experiência internacional. Ele se dá aqui em uma idade muito mais avançada do que a que ocorre geralmente, porque normalmente a renda total está vinculada à renda do trabalho e o pico de renda do trabalho não se dá nessa época. Então, o fato do aumento da renda estar acompanhado por idade até 60 anos – e o pico se dá aí –, é uma coisa atípica e está vinculada aos benefícios previdenciários e à idade de idosos.

Também é interessante observar que de 60 anos em diante, quando a participação no mercado de trabalho começa a diminuir e a participação da renda do trabalho na renda global também, a queda da renda dos idosos é muito pequena. Entre 60 e 75 anos, a queda da renda é de apenas 15%. Essa também é uma situação atípica e mostra que a Previdência está funcionando de maneira complementar,

compensando a saída do mercado de trabalho, que não se faz no momento, mas gradativamente, ao longo dos anos, até as idades mais avançadas.

O segundo fato que eu queria chamar a atenção é sobre a concentração dos idosos no quinto a sétimo decil da distribuição, como o Ricardo mostrou. Aqui estamos falando sempre da distribuição da renda familiar *per capita*. A concentração dos idosos nessa faixa mostra que eles estão bem mais beneficiados que o conjunto da população. É uma concentração que está em desacordo com a concentração que se dá para o total da população. Esses dois fatores – a questão do pico da renda e da queda da renda ser pequena depois dos 60 anos, e a concentração dos idosos entre o quinto e o sétimo decil, que corresponde ao salário mínimo – mostram que os idosos estão mais bem situados em relação à renda média da população de maneira geral. É o que foi falado desde o início dos trabalhos de hoje, isto é, que eles não constituem um grupo de pessoas com desvantagens dentro da população total, ao contrário, estão melhor que o resto da população. A renda *per capita* deles é bem superior à renda média da população, mais ou menos na ordem de 324 para os idosos, e 250 para a população como um todo. É uma diferença não desprezível. Isso mostra que a saída do mercado de trabalho vem sendo compensada, e quase posso dizer compensada com vantagem, pelos benefícios previdenciários. E que, para os idosos, a renda da Previdência equivale a mais ou menos 40% da renda total. A renda familiar *per capita* das pessoas que têm mais de 60 anos é 48% da renda total, o que é bastante elevado.

O que é muito interessante no Brasil é que outras fontes não contribuem quase nada para essa renda dos idosos. Por exemplo, renda de rendimentos do capital aparece na PNAD como 1%. Isso faz lembrar que a PNAD cobre muito mal a renda do capital. Se estivéssemos captando adequadamente, via PNAD, a renda do capital, e como há uma concentração grande de poupanças e rendimento de capital nas pessoas de idades mais avançadas, provavelmente as vantagens em termos de renda e de distribuição em favor dos idosos seriam ainda maiores do que estamos verificando agora.

O Ricardo apresentou um painel muito interessante que compara características pessoais de mercado de trabalho, de domicílio, de estrutura de família entre idosos e não idosos. Em todas as características, qualquer que seja o nível de educação, por exemplo, qualquer que seja a forma de inserção no mercado de trabalho, qualquer que seja a posição na família, os idosos estão sempre em vantagem em relação aos nossos não idosos quanto à renda. É um quadro muito interessante e mostra, particularmente que, no caso do estrato rural, a vantagem é ainda maior. Quer dizer, idosos que moram nas áreas rurais, em geral, em todas as regiões. E isso porque se vincula de maneira muito clara à questão da previdência.

O Ricardo Paes de Barros está usando linhas de pobreza diferenciadas. As linhas de pobreza refletem preços e custos de vida em cada área. Então, as linhas de pobreza mais elevadas são por volta de 110 reais, se não me engano, e em áreas rurais, por volta de 62 reais.

Ele também está vendo que essa vantagem relativa dos idosos em áreas rurais estaria refletindo o descompasso entre uma linha de pobreza que de fato reflete um custo de vida mais baixo nas áreas rurais e um benefício que é unificado nacionalmente. É claro que isso tem impacto sobre redução de pobreza e efeito distributivo na família, e tem outros impactos em termos de redução de migração, de dinâmica da família, que conhecemos. Mas também é para chamar a atenção para o fato de que um benefício previdenciário é muito mais vantajoso, reduz muito mais pobreza em áreas rurais, por causa desse descompasso em relação ao valor da linha de pobreza.

Fechando essa parte, queria dizer que fica evidente que o sistema previdenciário está efetivamente protegendo os idosos e protegendo-os mais do que ao resto da população. Ele reduz pobreza e o faz via renda familiar *per capita*. E isso não é surpreendente. Na verdade, estamos transferindo, via sistema previdenciário, um montante razoável de recursos.

Sinto ter dados antigos, já que não trabalhei especificamente, mas pegando alguma coisa que já tinha feito em 1996, quando os gastos com a Previdência representavam 66 bilhões, para um total de gastos sociais de 95 bilhões. Então, mais de 66% do gasto social estão em previdência privada e em previdência do setor público, e nos gastos associados aos benefícios assistenciais. Isso é muito coisa. Assim, não é espantoso que, não importa como ele seja focalizado, ele acabe tendo um impacto sobre pobreza. Mas o fato é que, de novo, a questão distributiva é inevitável. Estamos falando que há redução da pobreza, mas que esta não está sendo feita da maneira mais eficiente.

Geralmente, quando se faz qualquer estudo com a PNAD, em se tratando de Previdência, não há como diferenciar o que é benefício da Previdência, o que é benefício assistencial. A PNAD levanta pensões, aposentadorias, mas não há como distinguir isso. Na verdade, mistura-se um pouco as coisas.

Tenho preocupação com o crescimento dos benefícios assistenciais. Sobre isso darei ênfase agora, já que falamos bastante sobre previdência.

O que se quer é ver qual seria o impacto de redução de pobreza da LOAS. Quero dar ênfase ao fato de não sabermos, pela PNAD, quem recebe benefício da LOAS. Estou simplesmente pegando característica dos indivíduos e associando-as aos benefícios previdenciários ou à LOAS, especificamente.

Na primeira situação, estou fazendo o corte definido para LOAS, que é de um quarto de salário mínimo. Se eu pegasse todas as pessoas com renda familiar *per capita* abaixo de um quarto de salário mínimo, eu teria um total de 18 milhões de pobres, que é aquele primeiro número. Isso representa um percentual de 12%. Aqui está claro. Estou usando uma linha de pobreza muito abaixo da do Ricardo e única nacional, porque eu quero simular o efeito do programa. O que eu tenho são 12% de pobres. Tenho 132 mil pessoas com 70 anos e mais nessa situação. É interessante observar que desse total eu ainda tenho algumas pessoas com 70 anos de idade que têm renda zero. Isto é, embora eles estejam na clientela-alvo do benefício da LOAS, eles estão em família que têm renda familiar *per capita* abaixo de um quarto de salário mínimo, não estão recebendo o benefício. Assim, aqueles 52 mil seriam teoricamente a indicação de uma população-alvo não coberta pela LOAS – o que é relativamente pequeno, está dentro do universo de idosos. Poderíamos dizer que a cobertura é excelente se pensássemos em números. Eu não sei, de fato, como ela está sendo focalizada na prática.

O segundo conjunto, excluindo todos os benefícios, é o seguinte: qual seria a situação se eu excluísse todos os benefícios previdenciários? Eu teria 30 milhões de pobres e 2 milhões e 900 mil, de pessoas de 70 anos e mais. Aí estou excluindo todos os benefícios: pensões, aposentadorias, abono, permanência, o que for.

No terceiro caso, trata-se de uma simulação que imagina que eu só vou ter como benefício previdenciário a LOAS e idade, porque não há como distinguir, via PNAD, o portador de deficiência. Nesse caso, há 25 milhões de pobres, a queda é de 30 para 25. Não ter nenhum benefício e ter o benefício da LOAS traz uma queda significativa, de 30 milhões para 25 milhões, e uma queda muito acentuada na população de 70 anos e mais.

Se se atribui previdência e LOAS, simultaneamente, há a seguinte situação: 17 milhões de pessoas pobres. É claro que melhorando-se mais daqui para cá, reduz-se muito mais a pobreza. Mas os recursos envolvidos são muito diferentes. Na verdade, os recursos envolvidos, os gastos com a LOAS mal representam 6% dos recursos da Previdência Social como um todo. Esse é um ponto que remete diretamente à questão da focalização. Não estou dizendo que a LOAS está bem focalizada, mas fazendo uma simulação, a partir das características das pessoas. Não sei como de fato ela está focalizada e imagino que ela tenha problemas sérios de focalização, embora essa seja outra questão.

A partir daí tenho alguns comentários em relação às seguintes questões: cada vez mais estamos partindo para ter políticas assistenciais baseadas entre as diferenças diretas de renda. Cada vez mais associa-se pobreza à renda e se tenta complementar a renda com mecanismos de política social. Está havendo uma ampliação progressiva de transferência de rendas. Já tínhamos a LOAS e, mais anteriormente, a renda mensal vitalícia. As clientela estão aumentando rapidamente e está havendo, no Brasil todo, programas de bolsa-escola, que implicam também transferências monetárias. Existe o PETI, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que também faz transferência monetária de renda. A tendência é isso ir crescendo. Muitos municípios estão organizando programas desse tipo e, me parece, de maneira um pouco desordenada, sem entender as dificuldades que representam os mecanismos de transferência de renda.

O traço comum desses programas é que todos eles se baseiam, para justificar a transferência de renda, em renda familiar. E é complicado definir o que seja renda familiar, primeiro devido ao alto nível de informalidade; segundo, pela sua flutuação ao longo do tempo. É difícil definir uma clientela-alvo, baseando-se em renda familiar.

Por outro lado, isso implica também a questão do conceito de família. Quando se trabalha com PNAD, é muito simples, já que família seria pai, mãe e agregado, sem empregado e pensionista. Na prática, quando se vincula um benefício ao que é família, ao que é renda *per capita*, que, em última instância, depende do divisor, definir o que é família é difícil. É complicado definir uma política ampla para o país como um todo. É complicado definir o que entendemos como família como critério para alocação de benefícios monetários.

De qualquer maneira, e aqui não é o fórum para isso, eu só queria definir e enfatizar o fato de que temos um problema de focalização. Há um problema de focalização na política de previdência em geral, na medida em que está transferindo, por razões legais, os benefícios de maneira desigual.

Dentro da política social certamente já é reconhecido que a previdência é uma anomalia e reproduz e reforça aspectos distributivos negativos já existentes no mercado de trabalho e na distribuição de renda como um todo. E, por outro lado, que é necessário que se dê grande ênfase à questão da focalização no desenho das políticas, de harmonização de políticas que fazem transferência monetária de renda. Se se está partindo para o caminho de políticas federais e políticas locais e estaduais de transferência de renda, é essencial definir de maneira muito clara o objetivo em todas elas, e, mais do que isso – e talvez esse seja um ponto para reflexão de todos – que trabalhássemos na direção de se ter um cadastro único de beneficiários de programas sociais. Isso em parte vai ajudar a focalização. É essencial como monitoramento das políticas e para entender que, inevitavelmente, haverá superposições entre políticas. Isso também é fundamental para evitar fraudes em uma política em que o benefício monetário é altamente atrativo. E permitirá acompanhar, ao longo do tempo, os resultados efetivos em termos de redução de pobreza e melhoria da distribuição de renda, sabendo que são as famílias e as populações mais vulneráveis que estão sendo, de fato, assistidas. Muito obrigada.

COORDENADOR (Vinícius Carvalho Pinheiro) - Dado o adiantado da hora, vamos abrir o debate para somente três perguntas, porque precisamos encerrar a reunião às 13 horas, uma vez que a parte da tarde, que será bem extensa, iniciará às 14 horas.

Não havendo inscrições, indago se algum dos debatedores tem algum comentário final a fazer.

RICARDO PAES DE BARROS - Gostaria de agradecer os comentários feitos sobre o meu trabalho.

SESSÃO DA TARDE

COORDENADOR (José Cechin) - A primeira palestra - “Como vive o idoso” - terá como expositora a Dra. Ana Amélia Camarano, da Diretoria de Políticas Sociais do IPEA, sendo debatedores Álvaro Antônio Machado, da Secretaria de Assistência Social, Celcino de Carvalho Filho, Assessor Especial do Ministro, e o Carlos Alberto Ramos, professor da Universidade de Brasília.

ANA AMÉLIA CAMARANO - Em primeiro lugar, queria agradecer ao Ministério pelo convite, principalmente ao Vinícius e ao Cechin. Fico muito honrada com isso, porque parte do que está sendo discutido é produto de uma pesquisa feita no IPEA, que resultou em um livro. Por outro lado, estamos discutindo com os usuários dessas informações, pois um *feedback* é extremamente útil.

Discutirei, de maneira crítica, a relação entre envelhecimento e dependência. Na condição de economista e demógrafa – e hoje irei atuar mais como demógrafa –, preocupa-me essa visão, que eu já a tive até 1 ano e meio atrás, de considerar o envelhecimento como um problema. Nós, demógrafos e economistas, estamos assustados, porque a população brasileira está envelhecendo muito rapidamente, e isso é um peso para a sociedade, é um peso para a Previdência, é um peso para a família.

Isso parte da definição do que é dependência. Dependência passa a ser o indivíduo que não participa do processo produtivo e aquele indivíduo que não tem capacidade física ou mental para se manter. Uma das minhas preocupações com essa questão é saber por que a população brasileira está envelhecendo. Por que a população do mundo inteiro está envelhecendo? Em primeiro lugar, o envelhecimento é simplesmente uma transformação aritmética. A queda da fecundidade diminuiu o peso da população jovem e aumentou o peso da população idosa. O segundo fator que causou o envelhecimento foi o aumento da longevidade, o aumento da esperança de vida, que está fazendo com que a população idosa viva cada vez mais e viva em melhores condições.

Porém, a minha irritação com essa visão do envelhecimento como um problema é que ele é fruto de políticas, de ações que a sociedade fez. A fecundidade caiu porque foi desejo da sociedade. E até hoje falamos que as famílias que têm muitos filhos são as atrasadas, menos educadas, de pobres, etc. A moda, o moderno são famílias pequenas. A sociedade, embora o Brasil nunca tenha tido uma política de planejamento familiar, se manifestou, implicitamente através da mídia, das novelas, de vários valores criados, a favor de uma família pequena, pois ela resulta em um peso menor dos jovens e, conseqüentemente, por uma questão aritmética, em um peso maior dos idosos. O fundamental é que isso foi um desejo da sociedade.

O aumento da longevidade, o aumento da esperança de vida, a redução da mortalidade dos idosos também foi um desejo da sociedade. A melhoria das condições de saúde e os demais itens que citei foram políticas deliberadas do Estado e da sociedade com vistas a isso.

O primeiro problema é encarar o envelhecimento como problema. Está havendo uma rápida mudança na distribuição etária, e a sociedade tem que se ajustar a isso. Na condição de professora de Introdução à Demografia, ontem eu estava dando uma aula e dizendo que nós, demógrafos, temos que fazer da demografia uma ciência que vá além de contar as pessoas, mas faça com que as pessoas contem. Essa é a minha maneira de encarar a questão do envelhecimento. Que isso traz custos, traz; traz problemas, traz; traz benefícios, traz.

Vou dividir minha apresentação para apresentar algumas medidas de razão de dependência, que é onde a maioria dos demógrafos começa a se preocupar com a questão do envelhecimento, porque a razão de dependência está aumentando. Quero discutir algumas razões de dependência.

Colocarei a questão do idoso na família, porque uma das preocupações do nosso livro foi analisar o idoso, mudar um pouco o enfoque da análise. Não estamos analisando o indivíduo idoso, mas o idoso e sua família, como se dá essa relação.

A medida tradicional de dependência é a chamada razão clássica de dependência dos idosos. Não entrarei na discussão do que é idoso, o que não é, porque essa é outra discussão complicada. A definição do limite de idade, do que é idoso ou não, é assunto complicado. Temos meio capítulo no livro sobre isso, mas adotamos 60 anos e mais para o idoso, por ser o critério adotado pela Política Nacional do Idoso.

A razão de dependência está aumentando e ela significa, em 1996, que para cada 100 pessoas em idade considerada produtiva, que é de 15 a 60 anos, existem 13 dependentes – entre aspas –, 13 idosos. Na zona urbana, ela tem aumentado mais para mulheres, porque a esperança de vida é diferencial por sexo: as mulheres vivem em média 8 anos a mais que os homens. Ao chegar na velhice, há mais mulheres que homens. Na área rural há um fenômeno interessante: essa relação se inverte, a razão de dependência dos homens é maior que a das mulheres, por causa da emigração feminina. Na migração rural urbana predominam as mulheres. Isso é um problema que nos tem preocupado, porque pode estar havendo envelhecimento, porque a razão de dependência é maior na área rural que na urbana, mais acentuada no campo que na cidade, por causa da migração rural urbana. Isso pode gerar problema de abandono do idoso, de falta de cuidado do idoso na área rural. Essa é a medida clássica. Vamos chegar quase na medida de 13% de dependência.

Essa medida teria que ser mais bem qualificada. Não é porque a pessoa tem 60 anos que ela vira dependente. Há que se qualificar por trabalho, por renda, pela contribuição para o benefício da Previdência, etc.

Fizemos uma razão de dependência do trabalho. O que é isso? Consideramos como dependentes os idosos que não trabalham e como não dependentes todas as outras pessoas que trabalham. Essa razão também está aumentando, principalmente na área rural, embora esteja bem mais baixa que a razão de dependência demográfica. Isso porque uma parcela substantiva dos idosos trabalha. Quase 50% dos homens idosos estão trabalhando e mais ou menos 14% das mulheres idosas trabalham.

Aí vem um problema a se discutir: os idosos masculinos que trabalham estão concorrendo no mercado de trabalho em situação mais favorável que o jovem, na maioria das vezes. Ele não tem a agilidade do jovem, mas se for maior de 65 anos, não precisa do vale-transporte; se é aposentado, aceita uma relação de trabalho muito mais precária. Tenho falado muito em uma nova profissão, que não sei se todos conhecem: o “*office-idoso*”. Isto é, o idoso que está fazendo o trabalho do *office-boy*. A agilidade que ele não tem é substituída pela vantagem que ele possui de ter fila especial no banco. Essa é uma preocupação, em primeiro lugar porque tem muito a ver com a falta de uma idade mínima para a aposentadoria no Brasil. Grande parte dos aposentados se aposentou antes dos 60 anos. O problema é que estamos em um momento de desemprego estrutural. O fato desse indivíduo se aposentar não significa uma saída do mercado de trabalho, ou seja, não significa a abertura de um posto de trabalho. Na Inglaterra, por exemplo, onde eu tenho acompanhado as discussões, apesar de todo o problema do déficit da seguridade social, eles têm relutado em aumentar a idade mínima para a aposentadoria para abrir posto de trabalho. Como estão experimentando desemprego elevado, a aposentadoria funciona quase como um regulador do mercado de trabalho. Isso não acontece aqui no Brasil e, além do mais, esse idoso está colocando o jovem, em termos de competição por um posto de trabalho, em condições mais desfavoráveis. Em uma entrevista, após uma pessoa de Recursos Humanos do Carrefour dizer que estava empregando idosos, me perguntei se essa não era uma nova forma de exploração.

De qualquer maneira, a dependência, considerando uma medida como o trabalho, é menor que a dependência por idade.

A outra variável seria a dependência por renda. Consideramos os idosos que não tinham renda e toda a população que tinha alguma renda. É claro que quando se fala em nenhuma renda não se quer dizer muita coisa, nenhuma renda pode ser 10 reais. Depois melhoraremos essa qualificação. Além dessa dependência estar caindo substantivamente, ela é muito baixa comparada com as outras. Essa é uma variável importante de nível de dependência, porque o indivíduo que não tem nenhuma renda provavelmente depende de outro membro da família para o seu sustento. A proporção de idosos sem nenhuma renda, em 1970, era de 47%. Em 1998, passou para menos de 5%. Aí se encontram os benefícios da LOAS, a ampliação dos benefícios da previdência social, da previdência rural. Isso está se dando tanto para homens como para mulheres. A redução é mais acentuada, no período que vai de 81 a 96, para as mulheres do que para os homens.

Outro indicador de dependência é o que se refere à dependência do Estado. São os idosos que recebem algum benefício do Estado, sobre a população contribuinte, idosa e não idosa. Essa é uma razão de dependência que está crescendo. Ainda é mais baixa que a dependência demográfica mas, no caso das mulheres da área rural, chega a ser 10%. Para cada 100 pessoas que contribuem para a Previdência Social, 10 recebem algum tipo de benefício.

Neste caso, observa-se o crescimento maior da dependência das mulheres. Em geral, mais de 90% dos benefícios que os homens recebem são benefícios de aposentadoria. No que diz respeito às mulheres, a relação é 40 para 60. Quarenta por cento dos benefícios que essas mulheres recebem são aposentadoria; 60% é pensão por viuvez. Existe um acúmulo de benefícios. Existe uma substantiva parcela de mulheres que acumulam pensão por viuvez, que é o benefício integral do marido, mais aposentadoria. Isso é um problema, porque na verdade são dois benefícios que uma só pessoa recebe. É claro que a aposentadoria tem que ser vitalícia, mas a pensão por viuvez, no Brasil, é vitalícia, independente da mulher estar trabalhando ou ter uma aposentadoria. Essa dependência tende a aumentar, porque ainda é baixa. No total das mulheres idosas, somente 20 e poucos por cento são aposentadas, porque reflete o efeito coorte: poucas mulheres, hoje idosas, entraram no mercado de trabalho na sua época de entrar. Mas isso está mudando. A partir dos anos 60 houve o ingresso mais substantivo de mulheres no mercado de trabalho, o que vai acentuar ainda mais essa configuração.

A última dependência seria a da família. Uma das preocupações com o envelhecimento é quanto à dependência do idoso à família, porque cai sobre esta a responsabilidade de cuidar desse idoso, assumido como fisicamente dependente. Essa situação hoje é mais preocupante, porque as famílias são menores, devido à queda da fecundidade, e por haver uma proporção muito mais elevada de mulheres que trabalham e a quem era tradicionalmente dado o papel de cuidadora dos idosos. Conseqüentemente, essa situação fica mais agravada.

É difícil quantificar uma razão de dependência da família. O que se tentou fazer foi separar, das famílias, a proporção de famílias onde o idoso é chefe. Entre as famílias que têm idosos, qual a proporção de idosos que são chefes, sobre o total de famílias onde o chefe não é idoso.

Essa dependência é muito baixa para os homens, e não chega a 2% nem na área rural, nem na área urbana. Por que? Porque 92% dos idosos do sexo masculino são chefes de família. Acontece o inverso com as mulheres. Em primeiro lugar, porque se a mulher é casada, ela é cônjuge, e raramente vai ser chefe se o marido estiver vivo e no mesmo domicílio. Então, a razão de dependência das mulheres à família é bem mais elevada que a masculina. Essa definição para as mulheres não é nada apropriada, porque uma mulher cônjuge pode ser mais responsável pela família, até exercer o papel de cuidadora do marido se ele for doente, do que um homem. Todavia, até o momento, é o que há.

O que mais chama a atenção é o peso da renda do idoso na renda da família. proporção da renda do idoso no total de famílias. Em primeiro lugar, constata-se que 26% das famílias brasileiras têm um idoso. Trata-se de uma proporção bastante elevada, se se pensar que 8% da população brasileira é idosa. Como os idosos estão em mais de um quarto do total de famílias brasileiras, fala-se de uma magnitude relativamente expressiva.

A renda dos idosos no orçamento familiar é importante. Se o chefe é masculino, na família que ele está a sua contribuição é de 67% do orçamento. Se ele for o chefe daquela família, a contribuição passa para 73%.

A contribuição das mulheres idosas é relativamente mais elevada que a dos homens no total de famílias. A situação é muito semelhante na área rural e urbana, sendo que na área rural a importância é ainda maior que na urbana. Sobre isso, o Guilherme falará daqui a pouco. Trata-se da importância do benefício da previdência rural, não só na renda das famílias rurais, como na própria valorização do idoso dentro da família.

Além do trabalho do Guilherme, há outro trabalho em nosso livro, um estudo de campo feito em Fortaleza e São Paulo. Essa contribuição da renda do idoso – e quase 70% da sua renda vem do benefício da previdência – à família está mudando a forma como ele é visto na família, já que ele passou de dependente para suporte. Ele está assumindo um novo papel na família.

Separei família que tem idosos em dois tipos: aquelas em que o idoso contribui com mais de 50% do orçamento familiar, e aquelas onde ele contribui com menos de 50%.

As famílias nas quais o idoso contribui mais têm uma estrutura etária mais envelhecida. São famílias relativamente menores. Há uma proporção maior de famílias chefiadas por mulheres. Estão em piores condições de vida, medidas pela renda familiar *per capita*, pelo rendimento médio familiar, do que onde o idoso contribui menos. Mas a renda individual do idoso é maior. É claro que isso é tautológico. O peso da contribuição do idoso é maior, provavelmente porque o salário dele é maior, e porque a renda dos outros membros da família é menor. Mas os arranjos predominantes são as famílias chefiadas por mulheres e aquelas com filhos. Embora o número médio de filhos seja menor que nas outras famílias, até pela estrutura etária mais velha, o arranjo predominante é o de famílias chefiadas por mulher, com filhos, e onde o número de pessoas que trabalha é pequeno.

Por que essa mudança? Há vários porquês. O próprio aumento da longevidade, as melhores condições de saúde, a expansão do benefício da Previdência. O fato de que muitos idosos e aposentados trabalham faz com que sua renda seja mais elevada. Mas há também o que chamamos de crise dos jovens.

Hoje a dificuldade que o jovem está encontrando de entrada no mercado de trabalho, o crescimento da taxa de desemprego dos jovens, que chega a 27% em algumas regiões metropolitanas, pode até ser uma das causas da violência entre os jovens, do uso de drogas, do aumento da gravidez na adolescência, do aumento das separações, principalmente entre os casais mais jovens, fazendo com que a filha volte para casa. Isso está fazendo com que os idosos sejam chamados a arcar com novas responsabilidades.

No caso de famílias com chefes mulheres, as mulheres idosas terão poucos filhos menores de 14 anos, embora em 27,7% delas morem filhos maiores de 21 anos. No caso dos homens, a proporção de filhos adultos é menor, mas é ligeiramente crescente.

Além dos filhos, a PNAD mostra o crescimento de outros parentes. Como a PNAD não classifica netos, mas sim outros parentes – quem não é filho, não é marido, nem mulher, é outros

parentes –, pegamos outros parentes menores de 14 anos vivendo em famílias chefiadas por homens e famílias chefiadas por mulher. Como consideramos que esses “outros parentes” sejam netos, essas famílias estão também recebendo uma proporção de netos, de crianças com menos de 14 anos. Nas famílias chefiadas por mulheres há uma proporção maior, seja de filhos ou de outros parentes vivendo juntos.

Da mesma maneira, como se pode ver pelas outras razões de dependência, é a mulher a mais dependente. Ela é a mais dependente entre os idosos, por várias medidas. E 24% das mulheres idosas moram em casas de outros parentes – casa que não é nem do marido, nem do seu filho. E os homens são 4%. A mulher idosa, ao mesmo tempo em que é mais dependente, também é a que dá mais suporte às famílias.

Isso também se dá por nível de renda. Classificadas as famílias que têm renda mensal de menos de 3 salários mínimos e mais de 10 salários mínimos, observa-se que esse fenômeno se dá em todas as classes de renda, e provavelmente isso está influenciando a renda familiar porque nas classes de renda mais alta há uma proporção maior de filhos maiores de 20 anos vivendo nessas famílias. Isso poderá estar afetando o fato de essa família ter uma renda mais elevada.

A proporção dos parentes e agregados está presente de forma significativamente importante tanto nas famílias mais pobres como nas famílias de rendas mais elevadas.

Para concluir, queria dizer que essa visão de dependência do idoso tem que ser mais bem qualificada, pois sua renda é importante.

Nas famílias em que o idoso contribui com mais de 50% da renda familiar, o nível de escolaridade dos membros não idosos dessa família é mais baixo, e o nível de rendimento dessas pessoas é significativamente mais baixo nas famílias onde os idosos contribuem mais para a renda delas.

Portanto, o novo papel do idoso está muito associado à crise dos jovens.

A título de especulação, dado que um dos temas da agenda de hoje é a reforma da previdência, um dado importante é dissociar envelhecimento de aposentadoria, até porque vocês sabem muito melhor do que eu que, em tese, os benefícios que pesam no orçamento da Previdência não são os dos idosos. Essa dissociação é importante, tanto na discussão como na formação de políticas, porque ela evita até a parte emocional que aparece nesse debate.

E como fica a questão do aposentado que volta ao mercado de trabalho? Na Inglaterra, se a pessoa retorna ao mercado de trabalho, ela pede uma licença da aposentadoria. E se deve pensar também no acúmulo, por parte das mulheres, de pensão e viuvez.

Pensar a reforma da Previdência Social é como pensar um pouco o idoso do futuro. O idoso do futuro é o jovem de hoje, que está passando por essa série de crises. O idoso hoje está podendo receber o filho, porque ele viveu um mundo de trabalho seguro, com carteira de trabalho assinada, porque o Sistema Financeiro da Habitação permitiu que ele comprasse a casa própria – a maioria dos idosos de que estamos falando tem casa própria.

Quais as condições que os idosos do futuro vão ter, até para desempenhar esse papel, se preciso for, ou mesmo para o seu próprio sustento? Que previdência está se pensando para o novo mundo do trabalho?

Fico por aqui, e me coloco à disposição para os debates.

COORDENADOR (José Cechin) - Muito obrigado, Ana Amélia, por sua belíssima exposição. Esse trabalho certamente irá nos ajudar muito, tanto na política previdenciária como na Política de Assistência Social.

Passo a palavra ao Álvaro Machado, Secretário de Política de Assistência Social do Ministério da Previdência.

ÁLVARO ANTÔNIO MACHADO – Parabênizos a Secretaria de Previdência Social pelo evento e cumprimento a Ana Amélia Camarano pela exposição.

Do ponto de vista da Política Nacional de Assistência Social, preocupa-nos o fato de que as repercussões dos dados apresentados sejam fortes dentro do segmento que é o público-alvo da Assistência Social, ou seja, os idosos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. E aí não somente os idosos carentes que estão dentro da nossa política, geralmente situados em famílias com rendimento familiar *per capita* de até meio salário mínimo, mas um contingente muito grande que se encontra em um patamar de renda bem inferior, como, por exemplo, os 313 mil idosos que estão recebendo o Benefício de Prestação Continuada, e que se situam em famílias com rendimento familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo.

Por isso, no nosso público-alvo, essa relação de dependência é bem forte. Obviamente, a renda está nos patamares considerados de carência extrema. No tocante à dependência da família, o que se constata é que muitas vezes sequer existe essa relação de dependência, porque eles simplesmente não possuem vínculos familiares, eles se encontram em situação de abandono.

Nesse sentido, os dados que a Ana Amélia apresenta são fundamentais para auxiliar naquilo que é a função primordial do Ministério no tocante à área da Assistência Social: a formulação de políticas e, dentro disso, a indução em relação a algumas práticas.

Você tenta fazer com que haja, entre os nossos destinatários, uma menor relação de dependência, principalmente a manutenção dos vínculos familiares ou o restabelecimento deles, ou seja, a reconstrução desses vínculos, permitindo ao idoso o retorno à sua família. É importante destacar que, nessa formulação de políticas, há uma definição importante, que é o financiamento de outras modalidades de atendimento que não apenas aquelas que até o presente momento são praticadas com indução de recursos federais. Hoje elas estão restritas ao atendimento asilar e aos centros de convivência, equipamentos sociais onde o idoso permanece em torno de 8 horas semanais e que, não necessariamente, produzem mudanças em relação à questão de retorno aos vínculos familiares, de diminuição da dependência, etc.

Estamos assumindo a prática de instituir novas modalidades de atendimento por parte de estados e municípios, ou seja, de suas entidades prestadoras, que vão além das citadas. Algumas práticas, como instituição de casas-lares, a instituição de residências para idosos, a instituição da família acolhedora, aquela família que não é a natural do idoso mas o acolhe para com ele viver, e recebe apoio financeiro do Estado para prestar esse atendimento e manter essa convivência com o idoso. Essas novas modalidades de atendimento representam um direcionamento da Política Nacional de Assistência Social no sentido desses pontos apresentados.

Embora muitas vezes formulemos políticas, e tenhamos clareza, firmeza até no que está sendo formulado, acredito que se não se conseguir colocar alguma forma de indução de financiamento para que aquela política se concretize, se execute, não há resultados práticos. Acredito que só quando se induz alguma forma de financiamento é que se consegue começar a provocar algumas mudanças na prática.

Essas novas modalidades de atendimento, como residência com a família acolhedora, casa-lar, centro-dia e o próprio atendimento domiciliar devem, do ponto de vista da Assistência Social, ajudar na diminuição desses índices em relação aos nossos destinatários.

Outra questão importante enfocada foi quanto à ocupação do idoso. Obviamente, no campo da Assistência Social, a centralidade do nosso trabalho não está no destinatário em si, mas sim em sua família, ou seja, a centralidade está no trabalho com a família. E quando se trabalha a família se está melhorando não só a renda familiar, como os aspectos que levam todos os integrantes daquela família a acessarem as demais políticas sociais setoriais.

Nesse sentido, a experiência que a Ana Amélia mostra, do “*office-idoso*”, é interessante e temos constatado isso, até mesmo em relação a outros segmentos da nossa política. Por exemplo, o deficiente visual está incluído entre outros beneficiários do próprio Benefício de Prestação Continuada. Recentemente, no estado do Espírito Santo, tivemos a oportunidade de fazer um trabalho conjunto de qualificação profissional visando à inserção no mercado de trabalho de vários deficientes visuais que recebem o Benefício de Prestação Continuada. Dentre as ocupações geradas em função dessa qualificação, uma das evidenciadas foi o *office-boy* deficiente visual. Longe de se pensar que o deficiente visual nessa tarefa levaria mais tempo para realizá-la, na prática ele leva menos tempo, pelo mesmo motivo: quando ele chega no banco, tem atendimento privilegiado, porque é cego.

Mais de 150 beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, deficientes visuais, estão, na Grande Vitória, saindo do benefício porque conseguiram ocupação no mercado de trabalho e recebem mais do que o salário mínimo que o BPC proporciona. Ou seja, saem não por irregularidades, mas pela porta da frente, pela porta da dignidade humana, passando a ter melhor qualidade de vida, na medida em que sua auto-estima e a da sua família melhora consideravelmente, ele se sente produtivo, etc., etc., etc.

O mesmo em relação aos idosos. Algumas experiências têm sido feitas, inclusive com o idoso beneficiário do Benefício de Prestação Continuada. No Rio de Janeiro, alguns idosos que recebem o BPC já estão sendo formados como avôs crecheiros, dando uma parcela de sua contribuição laborativa em creches, inclusive recebendo mais do que o salário mínimo.

É interessante ver que um programa federal, o Programa Nacional de Geração de Renda – Pronager –, ao trabalhar as famílias desempregadas, e fazer isso por meio de um método chamado metodologia da capacitação massiva, tem conseguido selecionar, na sua clientela, pessoas com mais de 60 anos e que estão tendo, conseqüentemente, uma geração de renda importante. Como outros familiares estão participando do trabalho, isso também beneficia os idosos pertencentes àquela família.

Nesses campos onde há atuação direta da Assistência Social, o que aqui foi levantado traz subsídio importante, tanto para a formulação de políticas como nas mudanças que ora se processam em nível nacional, de novas modalidades de atendimento, de geração de ocupação para idosos ou para famílias, privilegiando o idoso que é beneficiário da nossa política.

Para concluir, traz contribuição importante ao próprio Benefício de Prestação Continuada. Hoje, esse benefício está começando a ter o processo de gestão pelo município, pelas secretarias municipais de assistência social. O fato de até agora o benefício estar centrado na área federal não tem produzido alguns benefícios no sentido de que se possa trabalhar esse beneficiário, esse idoso que recebe o BPC, em alguns pontos fundamentais, como os de promoção social do idoso, da sua família, do seu entorno e da sua comunidade.

A partir da identificação dos beneficiários, dos idosos que recebem o benefício e que conjugam dois fortes eixos de dependência, dois fortes eixos de exclusão – a idade e a extrema carência –,

teremos importantes possibilidades de mudança no universo, que só no segmento de idosos hoje congrega 313 mil idosos e 426 milhões de reais.

Seriam essas as considerações do ponto de vista da Assistência Social.

COORDENADOR (José Cechin) - Obrigado, Álvaro. Passo a palavra ao Celecino, para suas considerações.

CELECINO DE CARVALHO FILHO - É um prazer enorme participar dessa discussão. O que percebo é que a discussão não tem primado muito pelo enfoque seguridade e sim pela previdência. O IBGE faz muito isso, até porque os levantamentos falam em aposentadoria e não caracterizam melhor os tipos de benefícios utilizados, e termina por conduzir a uma reflexão enfocada na Previdência, quando, na realidade, deveria ser na seguridade como um todo. Essa é uma confusão que o Brasil insiste em deixar de fora, embora seja um mandamento constitucional.

Como disse a Ana Amélia, o impacto do envelhecimento é muito importante e tende a ser mais expressivo a partir das próximas décadas, na seguridade sobretudo, ou seja, na Previdência, especialmente, na Assistência Social e na Saúde. Muda o sentido da abordagem da Saúde, inclusive.

Em nosso país, a concepção do velho é a da inutilidade – velho é inútil, pois qualquer coisa nossa, quando está ficando velha, é jogada fora. Considero de certa forma conservadora a afirmação de que a situação do idoso está muito boa. Então, vamos tirar recurso dele e dar para as crianças. Talvez não tenha sido esse o sentido. Enquanto incentivo para a redução da pobreza, não há a menor dúvida, entre idoso e criança, que com o investimento na criança o resultado tende efetivamente a ser muito mais expressivo. Mas a ressalva é que estamos falando em incentivo e em sobrevivência. É evidente que alocando recursos na área da criança, da adolescência, sobretudo em educação, os resultados serão primorosos. Os exemplos têm demonstrado isso. Mas quando a discussão é sobretudo em relação ao salário mínimo, estamos falando em sobrevivência para os atuais idosos que estão protegidos.

ANA AMÉLIA CAMARANO - Isso porque a sociedade quis. Esse é o ponto.

CELECINO DE CARVALHO FILHO - Eles estão mais cobertos formalmente, porque o formal está por trás disso, na Constituição e nas leis, o que fica mais difícil em relação às crianças.

De que salário mínimo estamos falando para se discutir um eventual ganho real para esses salários? Aí virá uma discussão secundária sobre a importância de se manter o atrelamento ou não, ou a partir de que ponto se desatrela salário mínimo de benefícios previdenciários e assistenciais. Mas só falar que o incentivo deve ser dado para a área das crianças, sem preservar a manutenção mínima em relação aos idosos, assemelha-se a um congelamento ou redução do gasto com idosos para atender às crianças. Não pode ser assim, porque se está falando de mínimo de sobrevivência. Essa questão é extremamente importante e não há como ignorá-la.

A mesma coisa é saber se o salário mínimo é nacional. De que salário mínimo se está falando? Que outros países têm um salário mínimo como o nosso? Isso pode ser chamado de salário? Parece que se está num patamar a partir do qual o eixo da discussão é mudado. Não se pode perder isso de vista.

Fico maravilhado com o trabalho que o Guilherme está fazendo na área rural, e espero que ele confirme todo o esforço da equipe que eu coordenava em 1985/1986, exatamente no sentido de inserir os rurais na Previdência Social. O trabalho do Guilherme é belíssimo e minha única ressalva é que o enfoque é exclusivamente previdenciário, não enxergando a seguridade na sua dimensão constitucional. Todavia, é a maior evidência de que os resultados são extremamente alvissareiros.

Voltando à exposição da Ana Amélia, a escolha da sociedade, também em relação à questão demográfica, se dá até certo ponto. Quando se decidiu tornar as mulheres não férteis ou inférteis, em idade produtiva, até certo ponto fez-se uma escolha. Daí para a frente, caminhou sozinha. A sociedade não tem mais como escolher uma transição demográfica diferente, e o conseqüente envelhecimento da população em taxas aceleradas. Embora a situação demográfica tenha sido uma escolha da sociedade, isso tem uma conseqüência que ela não tem mais como segurar.

ANA AMÉLIA CAMARANO - Ela quis, mas não se preparou para isso.

CELECINO DE CARVALHO FILHO - Outro ponto fundamental que você aborda é o da aposentadoria precoce, que é um mal, uma coisa terrível do Brasil. Isso aliado à pouca contribuição em vários segmentos, a receber um benefício, em boa parte dos casos, maior ou igual ao que tinha de renda como ativo, significa que a Previdência foi para o espaço. Ou seja, aliando-se a precocidade do benefício a sua nenhuma ou pouca contribuição, e com renda igual ou maior à da última remuneração, inclusive no INSS, que praticamente equipara à última renda, a Previdência não tem futuro.

Se isso é grave hoje, imaginem daqui a duas décadas, quando o efeito da transformação demográfica será extremamente pesado.

Outra questão que, do ponto de vista da Previdência, é grave, na discussão do tema idoso e como ele vive, é a pensão. Estamos concedendo, inclusive no Regime Geral de Previdência Social, de 1995 para cá, a pensão previdenciária de forma equivocada. O conceito de pensão do ponto de vista previdenciário é a razão de dependência. No Regime Geral era assim até 1995, e resolvemos cometer uma liberalidade, de 1995 para cá, tornando a pensão igual a 100% da aposentadoria. Na área pública, até a Lei nº 8.112, era a metade e, de repente, passou para 100%. E termina havendo a necessidade de ampliar a cobertura, inclusive dos idosos – aliás, cobertura não, e esse erro se repetiu hoje insistentemente, é atendimento. A cobertura formal, constitucional e legal já existe. A Constituição fala na universalidade da cobertura e do atendimento. Como a cobertura já existe, falta o atendimento, em função de todas essas deficiências.

O grande dilema do caso brasileiro, fundamentalmente em relação aos idosos, é a necessidade de ampliar esse atendimento, melhorar condições *vis-à-vis* as nossas enormes distorções, basicamente centrado na aposentadoria precoce, na pouca contribuição, saída com a última renda ou inclusive, como até 1996, rendas maiores que a do último salário.

A Ana não fez referência à desigualdade de idade no Brasil e o impacto disso na questão do idoso. Mas seguramente é uma questão relevante, porque há uma redução de idade para as mulheres, que estão adentrando fortemente no mercado de trabalho. Na área rural essa diferença é bastante expressiva, pois cai 10 anos em relação ao outro benefício.

O professor Camargo disse que o trabalhador não contribui, porque não vale a pena contribuir. Aí há um equívoco grosseiro, perdoe-me o professor. O trabalhador acha que não vale a pena e aí a culpa é nossa Governo, que não fazemos campanha de esclarecimento para mostrar que com 10 reais e 88 centavos ele tem acesso a um elenco de benefícios que quase ninguém oferece. Repito: 10 reais e 88 centavos. Por mais baixa que seja a renda, ele tem condições de pagar 10 reais para ter um elenco de benefícios que representa a sua sobrevivência e a de sua família. Realmente ele “acha” que não vale a pena, porque o principal adversário da Previdência, nessa área, é o Governo, porque só fala que a Previdência está quebrada, está falida. Como atrair sócios para essa sociedade se venho de público permanentemente dizer que ela está quebrada? As pessoas são pobres mas não são burras.

Na medida em que se mudar a visão sobre a Previdência, que é o que se está tentando fazer agora, dizendo que a previdência é fundamental na sua sobrevivência e na de sua família, e o custo é esse, ele vai entrar. Aí ele não “acha” que vale a pena, mas efetivamente valerá.

A preocupação que se coloca na discussão desse tema é a necessidade de mudar, não só a concepção em relação ao velho, ao idoso, a partir de nossas casas, como no tratamento institucional que lhe é dado. Fala-se que o gasto social na parte previdenciária é expressivo, mas se se der enfoque aos mais pobres, ver-se-á um outro significado. Para se ter uma idéia, a metade do número das aposentadorias é por idade, e isso consome menos de 30% das despesas com aposentadorias.

Só para fazer o contraponto com um benefício que não tem nada a ver com previdência, que se chama tempo de serviço ou tempo de contribuição, porque não é risco social, 30% das aposentadorias consomem praticamente 60% da renda.

Não conseguimos aumentar o atendimento do idoso, sem falar na questão da criança que é outra gravidade e, ao mesmo tempo, ter recursos de sobra para financiar benefícios que não têm relação com previdência social. Trata-se de uma maluquice que vem do tempo do Império e que a sociedade insiste em não querer discutir. Aí só resta a opção de aumentar as contribuições, para fazer o financiar esse tipo de benefício.

Insisto na questão que chamo de conservadora, apresentada pela manhã, não discordando do mérito do trabalho, mas sim do enfoque dado. Uma discussão é o incentivo, o que se vai dar a mais; outra coisa é a manutenção da sobrevivência com um mínimo de dignidade, sobretudo em relação ao idoso. O trabalho do Guilherme vai demonstrar isso em relação à área rural.

COORDENADOR (José Cechin) - Muito obrigado, Celecino. Ouviremos agora os comentários do Professor Carlos Alberto Ramos.

CARLOS ALBERTO RAMOS - Comentarei o *paper* que a Ana Amélia elaborou com o Kaizô e o Marcelo. O trabalho deles trata de dar um panorama sobre a situação do idoso no Brasil. Geralmente há um conflito entre a abrangência do tema e a profundidade do tema que é tratado.

Enfocarei três pontos, que não sei se foram tratados pela Ana Amélia, mas sobre os quais tenho certas dúvidas. De alguma forma, vou abrir um pouco a discussão sobre esses pontos.

O primeiro seria o problema da participação do idoso no mercado de trabalho, abordado na Seção V do *paper*. Por que uma pessoa participa do mercado de trabalho? Essa é a primeira pergunta que se tem de fazer em termos mais abrangentes, mais teóricos. A segunda seria por que uma pessoa aposentada, em geral, ou um idoso, em particular, aposentado ou não, participa do mercado de trabalho? A aposentadoria é uma variável que influencia ou não a participação no mercado de trabalho? Ou seja, a renda a mais de uma pessoa que se aposenta faz com que ela se retire do mercado de trabalho, continue nele ou mude de atividade, por exemplo, reduzindo horas?

O *paper* levantou o ponto, trabalhou alguns dados, mas o tratamento, a resposta, é um pouco insatisfatória. O assunto é extremamente complexo e merece uma pesquisa particular. Obviamente um *paper* como esse está trabalhando só uma seção e então, necessariamente, só levanta o tema.

Há dados contraditórios nos homens. Por exemplo, a taxa de participação dos aposentados é menor que dos não aposentados. Eu poderia interpretar que a aposentadoria atuaria como uma redução da oferta de trabalho. Por outro lado, o *paper* apresenta dados onde a proporção dos trabalhadores idosos – sempre estou me referindo à população idosa – que não têm aposentadoria, aumenta, cai relativamente ao trabalhador que participa do mercado de trabalho e tem aposentadoria.

Não sabemos muito bem se a expansão do sistema previdenciário, a partir dos anos 80, produzirá um aumento da participação do idoso ou não. Não fica muito claro no *paper*.

Mais ainda, o *paper* levanta uma questão sobre a qual eu tenho muitas dúvidas. Que o idoso concorre com os jovens, ou seja, que tem uma substituição perfeita entre o jovem e o idoso, que uma firma pode contratar um ou outro para fazer alguns trabalhos. Portanto, são substitutos quase perfeitos. Então, seria mais vantajoso, segundo o *paper*, contratar o idoso, porque ele tem menos custos, não paga vale-transporte, não tem garantias trabalhistas. Não estou muito convencido de que o idoso concorra com o jovem e, ainda que concorra, não tenho muita certeza de que o custo influencie na sua contratação *vis-à-vis* o jovem. Obviamente todos sabemos que o mercado informal de trabalho atinge mais de 50% da força de trabalho. Ou seja, uma firma não necessariamente tem de contratar um jovem e pagar vale-transporte ou assinar carteira de trabalho, já que pode muito bem fazê-lo de forma informal e, nesse aspecto, estaria em igualdade de condições com o idoso. Não tenho muita certeza dessa concorrência.

O segundo ponto é que eles observam que a maior parte dos idosos que participam do mercado de trabalho são por conta própria e empregadores. Isso não faz parte do ciclo de vida? Uma vez eu estava discutindo com Sergey e ele viu um ciclo de vida em termos de forma de inserção no mercado de trabalho. Era mais ou menos assim: o jovem entrava no mercado de trabalho como assalariado, sem carteira; na maturidade, trabalhava com carteira, e acabava a vida ativa, o idoso, por conta próprio ou empregador. Se isso é certo, essa característica encontrada faz parte do ciclo de vida da população brasileira, da forma de inserção no mercado de trabalho. E, se é certo, o jovem não concorre com o idoso. Há formas diferentes de inserção no mercado de trabalho.

Aliás, falando de formas diferentes de inserção, teria sido extremamente interessante ver se a participação do idoso e a forma de inserção do idoso no mercado de trabalho não têm influência sobre a característica pobre e não pobre da população. Ou seja, quem participa mais? Será que o idoso que integra uma família pobre, ainda que esteja aposentado, tem mais incentivo a participar do mercado de trabalho ou não?

Seria muito interessante fazer um corte em termos de pobreza e indigência, e ver em que medida essa situação familiar influencia ou não na participação do idoso no mercado de trabalho, e a forma de inserção.

Quando o *paper* faz comparações internacionais, por exemplo, compara a taxa de participação do Brasil com o Japão. Por que o Japão? Ou seja, o Japão é um país com um nível de desenvolvimento muito diferente, uma cultura muito diferente. Não foi explicado por quê a comparação foi feita com o Japão. Talvez fosse mais interessante comparar o Brasil com países do sul da Europa, com menor desenvolvimento relativo mais próximo em termos culturais. Talvez com a média dos países da OCDE. Ainda há o fato de que, com esses dados, fica complicado, porque a heterogeneidade desses países é muito grande. Por exemplo, no outro ponto compararam o Brasil com a Grécia, França e Reino Unido. A proporção de idosos que trabalham é de quase 80% na França, e menos de 40% no Reino Unido. Ou seja, é tão grande a variação da média desses países, que realmente mereceria algo específico, e volto a dizer que não tenho certeza se essa comparação internacional é a melhor. Devemos ser um pouco cautelosos com essas comparações internacionais.

O último ponto – aí falo de algo que não entendo muito, mas me chamou a atenção, e não sei se a Ana Amélia tratou disso – é sobre uma classificação feita por Durán e que compara o Brasil com as taxas de participação, taxa de atividade do modelo de Durán. Um gráfico do modelo 5 seria o de maior desenvolvimento relativo. A mulher tem participações no auge da idade ativa, entre 30 e 40 anos, que são inferiores ao modelo internacional, a 40%. A taxa de participação da mulher em países como a Suíça é de 90%.

ANA AMÉLIA CAMARANO – Não. É entre 40 e 50%.

CARLOS ALBERTO RAMOS - Como o trabalho rural é 75, e a participação da mulher em 30 anos é 50%? Não é igual à dos homens na Suécia?

ANA AMÉLIA CAMARANO - Nunca. Não existe nenhum país que chegue a isso.

CARLOS ALBERTO RAMOS - Tenho dados da OCDE segundo os quais nos países nórdicos as taxas de participação são muito similares. E estamos falando de participação e não do tipo de participação. A participação em tempo parcial, temporária, não importa. Tem que fazer parte da PEA.

ANA AMÉLIA CAMARANO - E homens também. Os países nórdicos têm uma política...

CARLOS ALBERTO RAMOS - Os dados da OCDE estão indicando isso. Era só, obrigado.

COORDENADOR (José Cechin) - À palestrante e aos debatedores, meu muito obrigado. Está aberta a inscrição para perguntas.

EMÍDIO REBELO FILHO - Sou aposentado, representante da Confederação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil. Quero fazer uma afirmação para ficar para reflexão, porque estou satisfeito pelo idoso estar sendo o centro das discussões.

Não temos a realidade do idoso brasileiro, pois não temos pesquisa e nem estudos. Temos algumas informações sobre a média de vida do brasileiro em 1900: 33; brevemente será 72 anos. Então, não temos informação sobre o envelhecimento e nem sabemos envelhecer. Tenho 64 anos e gostaria de saber se algum dos presentes teve informação, nos bancos escolares ou nas universidades, sobre envelhecimento, sobre como se deve envelhecer.

Como não ouvi falarem em qualidade de vida, quero justamente isso: que se faça uma reflexão sobre a qualidade de vida das pessoas. Segundo as estatísticas, em breve seremos de 32 a 34 milhões de maiores de 60 anos de idade. Mas não sabemos, repito, envelhecer. É necessário que a população idosa, que cresce celeremente, tenha educação. Como será o idoso do futuro? Se não ensinarmos as geração que virão depois de nós, seremos um país de velhos de rua.

Deve-se atentar para o que prevê a Lei nº 8.842, debatida durante anos pela sociedade brasileira e pelo Congresso Nacional, segundo a qual na área de educação deverão – nem recomenda, ela é taxativa - ser inseridos, nos currículos mínimos nos diversos níveis do ensino formal, conteúdos voltados para o processo de envelhecimento, de forma a eliminar preconceitos e a produzir conhecimentos sobre o assunto. A lei diz incluir: é taxativo, portanto. A gerontologia e a geriatria deverão ser disciplinas curriculares das universidades. Deixo esse assunto para reflexão, porque amanhã vou para o meu estado, onde isso está sendo discutido. Através da Secretaria de Educação do Estado já estamos fazendo com que este ensino que a lei determina seja inserido nos currículos formais, tanto no ensino fundamental como no ensino médio. No último congresso realizado as universidades se comprometeram a inserir as disciplinas de gerontologia e geriatria em seus currículos.

Reitero a minha satisfação por se estar falando no idoso. E não estou mais olhando para mim, mas para os idosos que vêm depois de mim, para as crianças que estão nascendo, para os jovens e para os presentes. O Município de Belém vai sacramentar o programa do ensino do envelhecimento no ensino fundamental.

Pediria aos estudiosos e pesquisadores presentes que também olhem para a questão de ensinar as pessoas a envelhecerem. Muito obrigado.

COORDENADOR (José Cechin) – Com a palavra, a Urania.

MARIA URANIA DA SILVA COSTA - Sou servidora da Previdência Social há uns 20 anos. Parabéns em especial ao Dr. Celcino pela sua palestra, porque há mais ou menos 15 anos acompanho a posição dele e vejo que a Previdência Social cresceu em termos de mudança de mentalidade, tendo saído daquela visão de previdência assistencialista. Logo que entrei na Previdência Social, eu ouvia as pessoas dizerem que iam se encostar na Previdência. Hoje, a Previdência Social, pela sua reforma, já muda esse aspecto. Ainda há muitas distorções, como a questão da pensão e outras coisas.

Mas queria deixar aqui evidenciado é que como o tema é Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza, é muito bom que os nossos palestrantes tenham visto que, de uma certa forma, é confortável a situação dos aposentados da Previdência Social, dos idosos, dos que têm benefícios da Previdência Social. Se a realidade econômica e social do país é de uma certa gravidade, na nossa visão a Previdência Social está contribuindo para ajudar os que precisam: é o segurado que recorre à Previdência Social em busca do seu auxílio doença; o idoso, contemplado pela Previdência Social; a mãe ao ter seu filho, que tem a segurança de ter o salário maternidade, é a pessoa que está doente, que a empresa não demite porque tem o amparo da Previdência Social. No geral, a Previdência Social está, na nossa visão, minimizando a questão econômica e social do país.

JURILZA MARIA BARROS DE MENDONÇA - Eu também sou da Previdência, da Secretaria de Estado de Assistência Social, órgão coordenador da Política Nacional do Idoso. A Secretaria vem trabalhando, junto aos Estados e municípios, com os fóruns regionais da Política Nacional do Idoso. O Estado do Pará realmente está à frente no que se refere à questão dos temas transversais sobre o idoso. Esse nosso trabalho no fórum é como um intercâmbio de experiências, para fortalecer a ação em prol do idoso, de forma descentralizada, por intermédio dos Estados e municípios. A Secretaria de Estado tem esse plano integrado de ação governamental. São oito ministérios que integram esse plano, sob a coordenação da SEAS. Estamos trabalhando para que realmente o idoso – no ano 2025, segundo projeções, vamos ser o sexto país do mundo em população idosa, com 32 milhões de pessoas acima de 60 anos – tenha um atendimento digno, de qualidade. E um dos investimentos que estamos trabalhando, em parceria com o Ministério do Trabalho, é na capacitação de cuidadores de idosos, para manter o idoso junto à família e à comunidade.

COORDENADOR (José Cechin) - Antes de passar a palavra à Ana Amélia, farei um rápido comentário sobre o que ela falou. Ela disse que via no passado o envelhecimento como problema. Talvez, em algumas falas públicas, eu também deixado transparecer essa impressão, esse sentimento de que envelhecer é problema. Jamais!! Envelhecer é a melhor coisa que existe no mundo, é sinal de avanço, de progresso. Todavia, não restam dúvidas de que o envelhecimento coloca desafios para a sociedade. Costumo dizer que nem bem o país construiu as escolas para educar nossas crianças e já temos de pensar em outra infra-estrutura social, a infra-estrutura de suporte ao idoso. E não falo em asilos, mas em ocupações, em empregos, em lazer, em qualidade de vida, em coisas dignas. Envelhecer não é problema. Mas o envelhecimento coloca desafios para a sociedade, que tem de se adaptar e redirecionar seus investimentos sociais.

Felizmente estamos em uma situação privilegiada quanto a isso. Separando-se a população de 14 a 65 anos de idade, vê-se que ela, em relação ao total, cresceu nos últimos 30 anos e continuará a crescer a um ritmo menor nos próximos 20 anos. Isso ainda nos deixa em uma posição confortável para nos adaptarmos a essa transição.

Tem a palavra a Ana Amélia, para seus comentários finais.

ANA AMÉLIA CAMARANO - A grande conquista social do século XX foi o envelhecimento, resultado de transformações sociais. Definitivamente não vejo como um problema, embora requeira

ajustes. Como o processo foi muito rápido e a sociedade que o desejou não se preparou para isso, estamos tendo que resolver esses desafios.

O segmento idoso, a população de 60 anos e mais, está hoje, aposentada ou não, em muito melhores condições de vida, condições físicas, pela melhora das condições de saúde, do que estava há 20 anos. O que é novo hoje para a sociedade não é a quarta idade – na Europa já existe uma faixa considerada quarta idade, que vai de 80 anos a mais –, o que é novo é a terceira idade. O que é isso? Há um contingente expressivo da população na faixa de 60 a 75 anos, em boas condições físicas, em relativamente boas condições financeiras, e é preciso dar ocupação a esse segmento. Assim, volta-se à questão do mercado de trabalho. Muitas vezes o aposentado volta ao mercado de trabalho, porque ele está em plenas condições físicas, mentais, etc., e tem que ter uma ocupação. Encontrar uma ocupação é um dos desafios para esse idoso. Ele tem que ter uma ocupação, seja em atividades voluntárias, seja em atividades remuneradas ou não, como turismo e lazer.

Sobre a indagação do Carlos Alberto, se há uma substituição de idosos por jovens, não pensei em medir se a substituição é perfeita ou não. Mas há uma substituição, e os empresários estão pensando dessa forma, sim, e não sei se é por uma questão de ser politicamente correto ou não.

Em abril participei, em Belo Horizonte, de um seminário organizado pela Fiemig - Federação de Indústrias e de Empresários de Minas Gerais -, sobre absorção do trabalho do idoso. Eles estão preocupados em como ocupar esse idoso. Existe até uma proposta, que será discutida nessa reunião, pela qual se absorve o idoso aposentado: esse idoso contribui com 50% do seu salário para a Previdência Social e a empresa não contribui. Seria isso uma nova forma de exploração? Alguém vai perder esse emprego. O “*office-idoso*” está tirando o emprego de alguém; se não é do jovem, é de alguém. Se ele já é aposentado, quantos desempregados estariam precisando desse emprego? Existe uma consciência, cada vez maior do empresariado brasileiro, em aproveitar essa mão-de-obra, talvez até pensando, mais do que em aproveitar, explorar. Na Europa, há uma série de atividades voluntárias, em entidades sociais, etc.

Acho que existe uma decisão política da sociedade sobre como alocar o recurso sendo criança, jovem ou idoso. Concordo com o Celecino que nos anos 90 avançou-se muito nas políticas em prol do idoso, e não podemos perder esse avanço, até porque pode haver um retrocesso. Tirando do idoso, piora-se suas condições materiais de vida, e isso pode resultar em perda de parte do aumento da longevidade que essa pessoa tem. Há, assim, um retrocesso social.

O problema de alocação de recursos é complicado, mas tem que se ter em mente – e foi o que eu disse ao José Márcio pela manhã – que é uma visão economicista dizer que criança é investimento e idoso é gasto. Por que o idoso não pode ser privilegiado? Ele já trabalhou a vida inteira, e contribuiu para a seguridade social. Os 66 milhões de recursos do gasto com Previdência Social não são 66 milhões, porque uma parte foi contribuição do indivíduo, e é o retorno à contribuição feita. Se o recurso foi mal gerido, se a contribuição foi insuficiente, então na verdade não são 66.

Respondendo à colocação do Sr. Emídio, a sociedade realmente não está preparada. Tanto é que pediatria é uma cadeira obrigatória nas faculdades de Medicina há muito tempo, e geriatria só passou a ser no ano passado - não é, Jurilza? Em decorrência do trabalho que vocês fizeram em função do Ano Internacional do Idoso a geriatria passou a ser uma cadeira obrigatória nas faculdades de Medicina públicas, federais. São avanços que a sociedade conseguiu. Por exemplo, o ônibus que abaixa escada para a pessoa com mais dificuldade poder subir. São coisas que ainda precisamos desenvolver. Muito obrigada.

COORDENADOR (José Cechin) - Ana Amélia, Álvaro, Celecino e Carlos Alberto, recebam os agradecimentos da Previdência Social pelas colaborações que nos trouxeram.

Passamos à apresentação do tema “O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: A Recente Experiência de Universalização”, pelo meu dileto amigo Guilherme Delgado, Coordenador de Projetos de Avaliação Socioeconômica da Previdência Social do IPEA.

Como debatedores, temos o Antônio Rodrigues de Souza Neto, Presidente da Anfip, e o Helmuth Schwarzer, Técnico de Pesquisa do IPEA.

GUILHERME DELGADO - Falarei sobre a avaliação da situação do idoso face ao processo de universalização de direitos sociais mínimos, criados a partir da Constituição de 88.

Essa exposição reflete uma pesquisa que vem sendo realizada desde 1996, e que tinha, e ainda tem, pois está em curso, por objetivo avaliar o impacto da reforma previdenciária de 88, reforma essa que, no que diz respeito ao setor rural, só foi implantada a partir do final de 1992. Portanto, a fase da pesquisa em que nos situamos, com vários resultados já publicados, é a de avaliação das conseqüências e dos efeitos socioeconômicos basicamente de três regras que foram introduzidas a partir de 88. A primeira regra era o estabelecimento de um piso de benefícios para a previdência rural de 1 salário mínimo, que, na realidade, é o piso e o teto. Toda a previdência rural só é remunerada ao nível de 1 salário mínimo. A segunda regra foi a redução de idade para efeito de concessão de aposentadoria por tempo de serviço: para os homens, de 65 anos para 60, e de 60 para 55 para as mulheres. E a terceira regra, talvez até menos conhecida e menos avaliada, mas que tem um impacto enorme do ponto de vista do gênero, é a igualdade de direitos sociais entre cônjuges, algo que inexistia no sistema antigo. O sistema antigo era bastante mitigado em relação aos direitos sociais e, no caso da mulher, altamente excludente, dado que apenas concedia direitos de meio salário mínimo no caso dela comprovar ser cabeça de casal.. Portanto, em princípio, só o homem teria acesso.

Em função dessas mudanças e de outras tantas conexas, tentou-se fazer uma avaliação, onde sobressai o papel do idoso que, de resto, correspondente a mais de dois terços do chamado público-alvo da Previdência. Não que a Previdência ou a avaliação em questão se restrinja ao idoso, porque os direitos sociais ali reconhecidos o eram para os idosos, para os inválidos e seus dependentes. Portanto, seus pensionistas. Tomando-se por base os resultados da pesquisa amostral em 6 mil domicílios de duas macrorregiões, vê-se que, coerentemente com tudo o mais que existe, o idoso, de fato, correspondente a mais de 80% do público beneficiado.

Essa transparência é para mostrar esse público amostral. A nossa amostra está aleatoriamente baseada no Cadastro da Previdência Social. Portanto, é representativa dos quase 7 milhões de beneficiários rurais da Previdência Social. Nessa estrutura etária acima de 55 anos está mais de 80% do público-alvo.

A experiência recente de universalização de direitos mínimos é precedida por outros fatos. Na condição em que está sendo analisada, tem 8 anos; como experiência de direitos mais mitigados, vem desde 1971.

Mas a experiência de completa exclusão da política social relativamente à seguridade social, não apenas à Previdência, é da idade da História do Brasil até inícios dos anos 70. Portanto, enquanto a previdência urbana, desde 1923, com a Lei Eloy Chaves, se organizava sob a forma das caixas de aposentadorias e pensões por corporações, grupos de empresas, etc., o setor rural foi o grande ausente desse processo de implementação de políticas sociais. O setor rural é o campo da não-cidadania nessa perspectiva do ingresso dos direitos sociais.

De qualquer forma, existia uma previdência, existia uma estratégia de previdência privada – não a previdência privada existente hoje, mas a previdência no sentido de que o núcleo familiar realizava uma estratégia de sustentação dos idosos, basicamente calcada na reprodução de uma família muito

numerosa. Para a família muito numerosa coexistiam determinadas obrigações éticas de sustentação dos pais idosos, primordialmente como responsabilidade do primogênito, mas não só ele, mas também daqueles que sobrassem da grande dificuldade que era a educação, da sobrevivência e da reprodução econômica de uma família pobre e numerosa no meio rural. Essa estratégia, de certa forma, coexistia com um tipo de setor rural bastante numeroso, com relações de moradorias prevaletentes, com trabalho permanente e residente, sob auspícios da fazenda, da grande propriedade. E, até certo ponto, ela era corroborada pela política social de então. Basta que se leia o decreto-lei de 1941, de Getúlio Vargas, que criou a lei do abono, que é um subsídio de 100 mil réis, acrescido de mais 20 mil réis para aqueles com 8 filhos ou mais. Ou seja, quem tinha 8 filhos, recebia 100 mil réis de abono, quem tinha 9, 120, e assim por diante. Por esse processo a política social de então, de certa forma, ratificava o sentido da proteção social ao idoso, a partir de uma estratégia tipicamente privada do núcleo familiar.

Isso coincidiu com um regime demográfico altamente prolífero e com um padrão de relações agrárias tipicamente de moradorias e colonato. Todavia, ingressa-se no processo de modernização intensa dos anos 60, 70, principalmente, quando a moradorias, o colonato, o morador permanente, a relação estável é bastante mitigada, e a própria condição de reprodução da família numerosa e da sua sustentação no meio rural fica bastante abalada. Não é de se estranhar que, no início da fase de modernização agropecuária no Brasil ou da sua intensificação, nos anos 60 e 70, coincidam várias manifestações sociais e políticas no sentido de levar a política social previdenciária para o campo. A própria experiência das Ligas Camponesas, do Engenho Galiléia, em 1958, é de formação de um fundo de pecúlio para pensão - o atual auxílio-funeral - aos pobres do meio rural. A Liga Camponesa começa, portanto, com uma tentativa de formar o que chamaríamos de uma caixa de pensão e assistência funeral.

Toda luta que se seguiu à formação do sindicalismo rural nos anos 60, e até das ligas camponesas, tinha um pouco dessa premissa. Não era só reforma agrária, mas a questão dos direitos sociais mínimos aos idosos e inválidos, que já não estavam mais sendo sustentados pelas iniciativas privadas do núcleo familiar, altamente pauperizado e excluído pelo processo de modernização.

O Estatuto do Trabalhador Rural de 1964 já estabelece, *de juri*, os direitos de aposentadoria para os rurais. Todavia, sabe-se que isso fica letra morta, com uma ou outra experiência muito mitigada, ligada aos canavieiros, até 1971, quando se institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural, Funrural, com recursos vinculados - o fundo já existia com esse nome desde o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1964. Como não tinha recursos, não pagava benefícios.

O início do processo de proteção social pela política pública ao setor rural é muito recente. Demorou 48 anos para chegar no campo - de 1923 a 1971 - e mais 20 anos para virar um sistema decente, porque o sistema do Funrural era muito mitigado, já que pagava meio salário mínimo. Aos pensionistas, pagava 30% do salário mínimo. Num regime inflacionário terrível; excluía mulher, e apenas assistia aos idosos de 65 anos, homem ou mulher. Portanto, pode-se dizer que foi uma concessão do regime militar à luta que se travava antes, pela criação de reconhecimento de direitos, e uma concessão muito mitigada, que terminou sendo usada para todo o tipo de clientelismo eleitoral. Quantas milhares de pessoas eram inscritas todo ano no Funrural, para alimentar os eleitorados? E tratava-se de um sistema descentralizado, onde os políticos locais faziam indicações, os chefes do posto nomeavam um ou outro ou criavam novos postos, etc. Portanto, tratava-se de um sistema também suscetível a muita corrupção, além de prestar uma proteção social muito restrita.

A instituição dos direitos sociais mínimos da Constituição de 1988, trouxe, na realidade, algumas novidades interessantes - e aí eu dataria o início de uma política social universal, restrita. Restrita, por quê? Porque os direitos sociais são restritos a algumas categorias de beneficiários, não sendo um sistema aberto a todas às vulnerabilidades biológicas e sociais que são a causa e a razão de ser do sistema de seguridade. É preciso que se chame a atenção para essa questão, porque muitas vezes as

peessoas costumam entrar nesse debate previdenciário ou de seguridade pelo lado orçamentário, esquecendo qual a origem e a explicação da existência do sistema. O sistema existe, no mundo inteiro, para atender a situações de vulnerabilidade da condição humana. Se essa vulnerabilidade se chama idade avançada, infância desamparada, desemprego involuntário, invalidez, doença ou todas juntas, há que atendê-las. Esse é o primado ético que conforma e tem toda uma tradição judaico-cristã, que dá substrato à idéia da seguridade social. Fazendo-se uma incursão histórica mais longe, vê-se que a seguridade social, com esse nome, vem de longe. Fiz uma pesquisa na Bíblia e encontrei a citação mais antiga sobre seguridade social no Livro dos Macabeus, 500 anos antes de Cristo, quando se instituiu um sistema de proteção aos órfãos e às viúvas. Não às viúvas sem os órfãos ou aos órfãos sem as viúvas, mas os dois, porque eram as categorias sociais mais vulneráveis nas circunstâncias históricas da sociedade judaica. As viúvas, porque discriminadas como mulheres e mais ainda como viúvas. Os órfãos, por não terem condições de sobrevivência. Esse era o público-alvo inicial da tradição judaica, depois seguida pela tradição cristã, no sentido de proteger a sociedade contra as vulnerabilidades, às quais ela é incapaz de se defender privadamente. Se não houver uma resposta civilizada, não se estará fazendo previdência. Debates no sentido de dizer que os velhos não entram porque as crianças são mais carentes, não têm o menor sentido. Os dois são carentes do ponto de vista da vulnerabilidade social.

Em 1988 ter-se-á o resgate de alguns direitos correspondentes à vulnerabilidade da condição humana – não todos, mas os principais. São os direitos dos idosos e idosas – é bom chamar a atenção sobre isso – são os direitos dos inválidos e a igualdade entre cônjuges.

Há uma segunda observação que nem está muito explicitada em vários lugares, mas talvez seja a mais importante dessa ordenação jurídica criada em 1988: o regime de economia familiar, que entra na Previdência Social em 1988, revolucionando, portanto, toda a concepção de previdência urbana, que estava calcada em cima do trabalho formal. E o regime de economia familiar rural é, por excelência, de natureza informal e congrega, ao lado da chamada agricultura familiar integrada, uma maioria esmagadora de agricultores familiares de subsistência, que não têm vínculos nem com o mercado formal de trabalho, nem com o mercado de produtos finais, porque não têm excedente ou têm um muito pequeno. Ao introduzir o regime de economia familiar na proteção previdenciária, na realidade fez-se uma revolução no sentido de ir à procura dos pobres rurais. Essa é uma regra que introduz os pobres rurais ao amparo do seguro previdenciário. Obviamente, se assim o fez, ao implementar a Lei de Custeio, em 1992, que executaria esse princípio, claramente viria a ingressar, no sistema, uma massa de pessoas muito pobres, sem capacidade contributiva para pagar o benefício a que têm ou teriam direito. O fato de existir o que chamamos de déficit na previdência rural ou necessidade de financiamento, não é um defeito, mas uma virtude do sistema. O sistema tem necessidade de financiamento porque ele está dirigido à base da pirâmide social que, no Brasil, é o setor de subsistência, a agricultura familiar integrada, e até mesmo o setor formal, que contribui e assina carteira, e representa 10% da força de trabalho rural, que também é muito pobre – assina a carteira, mas com salário mínimo.

Portanto, o nosso público-alvo que tem acesso a um direito social mínimo é majoritariamente muito pobre. Trata-se de um público sem acesso à previdência, com uma renda familiar na faixa de 150 a 200 reais/mês. Quando ele tem acesso à previdência – e aí a diferença é significativa – essa renda muda de patamar e, no caso do Nordeste, passa para aproximadamente 300, 340 reais; no Sul, é um pouco maior, 550 reais, mas a base dos sem-previdência é mais elevada. De forma que há uma diferença significativa entre público com e público sem acesso à previdência.

Uma vez criados de direito esses direitos sociais, queríamos saber se eles tiveram expressão de fato, do ponto de vista do impacto, sobre o conjunto das chamadas variáveis econômicas ou indicadores econômicos utilizados como medidas de conseqüências socioeconômicas relevantes. Com essa pesquisa, conseguiu-se isolar o público previdenciário – chamado de setor de aposentados e pensionistas da previdência. Isolando esse público, conseguiu-se obter uma série de respostas que não

se conseguia diretamente na PNAD, na PPV ou no Anuário da Previdência, porque não estavam construídos para isso.

O Anuário Estatístico da Previdência, em termos de estoque, até hoje não consegue discriminar os homens das mulheres, porque tem uma categoria de sexo ignorado, que é muito numerosa, já que, até 1991, não se levantava sexo. Portanto, o estoque está contaminado por uma figura de sexo ignorado e não se sabe exatamente qual a dimensão de homem e de mulher dentro da Previdência. Nessa pesquisa, a partir da amostra, conseguiu-se uma informação muito relevante: tanto o Sul quanto o Nordeste revelam que 64% e 63% dos beneficiários, respectivamente, são mulheres. Embora não se tivesse a informação estatística acurada, antes todos os indicadores eram de que a mulher estava barrada pela figura do cabeça do casal.

O efeito discriminação positiva da dupla regra, que é a da diminuição da idade mínima para a mulher, e outro efeito que não é de regra, mas é indireto, que é a maior longevidade da mulher, permitindo que ela adquira pensão de forma mais numerosa que o homem, portanto, um duplo benefício, cria uma discriminação positiva e uma proporção maior de mulheres rurais amparadas pelo seguro. E isso é um bem, porque a pesquisa também revela que, quando beneficiárias, em geral, 80% ficam solitárias do ponto de vista conjugal até o fim da vida. Ou seja, uma vez viúva ou descasada, fica nessa condição até o final da vida. O mesmo não acontece com o homem. Portanto, o efeito de um seguro previdenciário que exerça uma função de subsistência para essa figura idosa é muito importante, até porque ela não teria como reingressar no mercado de trabalho, e tem necessidades a serem atendidas futuramente.

O efeito renda é muito evidente por outras fontes, como a PNAD. Segundo nossa pesquisa no Nordeste 70% da renda dos domicílios de aposentados são provenientes da aposentadoria e pensão. E o seguro não afeta apenas uma pessoa, mas em média 1,69 benefícios por domicílio no Nordeste, e 1,79 no Sul. Portanto, o efeito de universalização e de acesso conjugal – e não apenas o cabeça do casal – tem esse impacto maior do que o salário mínimo para a família. E a previdência do idoso ou do inválido é dirigida à família. A individualização das análises – o idoso, o jovem...- não tem muito sentido. Na realidade, a família tem uma lógica e uma estrutura de governo que não é a estrutura individualista do mercado. Toda a família tem um chefe, que é o cabeça ou os cabeças de casal, que são os gestores do recurso da família. Portanto, não há opção de dar o recurso para o idoso ou para a criança. O recurso da criança vai ser gerido pelo cabeça de casal que gera essa criança. Portanto, essa é uma dicotomia de empirismo puro, e não uma dicotomia da análise das condições de vida e de reprodução da família.

Além desses efeitos sobre a renda, sobre aumento da cobertura, que foi enorme do ponto de vista do idoso, sobre a redução significativa de pobreza, há alguns efeitos inesperados e não planejados do ponto de vista da Previdência: a revitalização da agricultura familiar. Como esse sistema afeta, segundo a PNAD, 30% dos domicílios rurais, e isso significa 2 milhões e meio de domicílios, isso exerce uma função revitalizadora importante sobre a economia familiar, muito mais do que todos os programas de agricultura familiar, de reforma agrária juntos, dado o efeito universalizante da Previdência.

Obviamente, além dessas e outras significativas melhorias da condição social, há um problema básico no sistema: sua forma de financiamento. É um sistema estruturalmente deficitário, é e será permanentemente. Se se quisesse um sistema atuarialmente equilibrado, não se estaria fazendo redistribuição de renda, mas simplesmente capitalizando o dinheiro do pobre do passado para o futuro. Nesse caso, não dá para fazer assim. Como o nível de renda das pessoas que seriam os contribuintes potenciais é muito baixo, do ponto de vista monetário, querer extrair uma contribuição atuarialmente equilibrada ou qualquer contribuição significativa é querer tirar leite de vaca totalmente raquítica, magérrima. Além de não resolver o problema financeiro, agrava a questão da proteção social.

Por último, falaria sobre a forma de financiamento que hoje se dá através do orçamento de seguridade, com a complementação dos recursos de pagamento de benefícios. Há aproximadamente 10 bilhões de reais de pagamento de benefícios, se se considerar a renda mensal vitalícia rural. E o aporte de recursos que diretos da arrecadação rural e das contribuições do setor formal é 10% disso. Portanto, é necessário vincular estruturalmente recursos da seguridade à Previdência Social e à Assistência Social rural, porque, do contrário, todo ano haverá problema de financiamento orçamentário, que vai depender do acordo e da boa vontade do Ministro da Fazenda para o Ministro de Previdência.

Como essa é uma situação estrutural, e corresponde a uma provisão de atendimento a uma necessidade permanente no sistema, deveria ter uma solução permanente. Muito obrigado.

COORDENADOR (José Cechin) - Obrigado, Guilherme, pela sua belíssima exposição. Passaremos ao segundo palestrante, Gustavo Maia Gomes, que falará sobre “Previdência e Desenvolvimento Regional”. Os painelistas falarão a seguir e, depois, teremos o debate.

GUSTAVO MAIA GOMES - Não acredito que haja uma relação de causalidade entre expansão de previdência e desenvolvimento regional, por exemplo. Se acreditasse, seria mais fácil organizar um argumento coerente que tentasse demonstrar essa tese.

Farei uma rápida discussão sobre o tema relações gerais de setor público e desenvolvimento regional, embora inicie com as relações entre gastos da Previdência Social e redistribuição regional da renda e do produto.

Quando se falava em ação do setor público, Estado ou governo e desenvolvimento, na literatura clássica, pensava-se em coisas como planejamento, investimento público, financiamento no investimento privado, pesquisa e difusão tecnológica, educação e capacitação profissional. Há muito pouca discordância disso. Exceto que hoje a palavra planejamento não está muito na moda; exceto que investimento público tende a ser uma coisa declinante, não apenas o investimento do setor governo tradicional, mas o investimento do setor produtivo estatal que, com as privatizações, naturalmente tende a cair. Mas, em compensação, as discussões contemporâneas sobre relações entre ações do setor público e desenvolvimento, seja desenvolvimento regional ou crescimento econômico de forma geral, continuam a enfatizar muito fortemente uma possível relação favorável, de causalidade inclusive, entre gastos em educação, capacitação profissional, pesquisa, etc, e expansão de capacidade produtiva e, por extensão, crescimento econômico.

O fato é que até onde estamos, no terreno não controverso das relações entre Estado e desenvolvimento, não se falou em Previdência. Para desenvolvimento regional não há a menor dúvida de que manutenção de demanda agregada, ou seja, ter uma certa garantia de que os dispêndios estarão ali, que não fltuem de maneira completamente aleatória, é importante. Ou seja, na explicação de qualquer processo de desenvolvimento regional, sobretudo no diferencial do desenvolvimento entre uma região e outra, a variável demanda total ou capacidade de compra, mais ou menos constante das pessoas, certamente desempenha um papel.

A manutenção de um certo padrão de gastos tem impacto no desenvolvimento regional, no diferencial de desenvolvimento de crescimento econômico, especialmente entre as regiões. Começamos a perguntar sobre gastos com pessoal e previdência, se de fato admitimos que há um pouco dessa relação para explicar o diferencial de desenvolvimento entre regiões. Aí sim a manutenção de demanda agregada pode ser um fator importante a considerar. Como estou discutindo isso no conjunto de ações do Governo, manutenção de demanda agregada pode significar que o Governo tem um certo padrão de gastos, por exemplo, com salários em uma certa região, ou tem – e ambas as coisas são efetivamente verdadeiras – um certo padrão de gastos com o pagamento de benefícios previdenciários.

Todavia, é possível identificar algum mecanismo através do qual, por exemplo, a expansão da previdência – e ela se processa no Brasil sobretudo a partir do início da década de 90, se expandindo diferencialmente entre as regiões - tem um impacto muito mais forte em termos relativos a regiões como o Nordeste rural, sobretudo.

Achei muito interessante a observação feita pelo Guilherme sobre a observação, em sua pesquisa, de uma certa resposta da agricultura familiar com a expansão da previdência rural.

De fato, o que determina o grau de desenvolvimento do conjunto, não apenas falando em redistribuições, em algum momento passa por expansão de capacidade produtiva. Tudo o que se falou – planejamento, investimento público, financiamento ao investimento privado, etc. – reflete ações do Governo Federal que têm um impacto diretamente positivo na expansão da capacidade produtiva.

Há um estudo que trata do Nordeste, utilizando uma pesquisa feita inicialmente pela Fundação Getúlio Vargas e, posteriormente, pelo IBGE, chamado regionalização das transações do setor público, com um padrão a partir de 1970, com as participações das despesas com pessoal, com Previdência e Assistência e com investimento para o agregado do setor público, o que significa dizer União, Estados e municípios, e também empresas estatais. Portanto, é o dado mais agregado.

Eles começam todos com 100, em 1970. São índices. Ao longo do período de 1970 a 1995, há um nítido declínio do investimento público e um crescimento não tão nítido, mas começando a se destacar a partir de meados da década de 80, das despesas com pessoal e Previdência e Assistência, com percentagem da despesa total não financeira do Governo.

Se esta análise estiver correta, o impacto da ação governamental sobre desenvolvimento é muito mais forte quando o Estado faz o investimento do que quando ele faz manutenção de demanda agregada, com previdência ou com gasto de pessoal. Portanto, sob esse aspecto particular – o Guilherme ressaltou um outro aspecto, o aspecto de manutenção de direitos sociais etc. –, sob o aspecto de desenvolvimento, possivelmente a mudança de ênfase dos gastos governamentais de menos investimento e mais gastos com previdência pode ter sido deprimente, prejudicial ao desenvolvimento em uma perspectiva de longo prazo.

Infelizmente isso também tem um impacto social, porque na hora em que a sociedade opta por uma trajetória de crescimento a 1% ao ano, na medida em que está subtraindo recursos de investimento público e direcionando mais recursos para gastos de manutenção de demanda agregada, essa decisão implica uma decisão da sociedade de reduzir a taxa de crescimento econômico. Dentro de 1, 2, 3 anos, claramente há uma melhora social, porque é como se se estivesse sacando da poupança. Não é perfeita a correlação ou analogia, mas é mais ou menos assim: se se passa 20 anos acumulando poupança e, de repente, passa-se a gastá-la em 2 anos, a situação melhora, embora vá piorar no futuro, porque se voltaria à renda anterior, e não mais com poupança.

Às vezes o economista tem de ser um pouco desagradável. Ouvimos uma excelente exposição, com a qual concordo inteiramente, de que a expansão da universalização de direitos, e em parte associada à expansão da previdência, teve um benefício social fantástico. Mas pode ter comprado o presente vendendo o futuro. Pode ter. Não vamos passar além desse ponto.

A partir deste ponto, vou focar o inegável papel da Previdência em redistribuição inter-regional de rendas.

O IPEA tem feito um esforço para estimar produtos internos brutos, indicadores de produção, o indicador mais sintético de produção que temos, por municípios. No resultado para 1996 quero chamar a atenção para o PIB *per capita*, o produto *per capita*. Não há nenhuma surpresa em saber que as

áreas de produtos mais baixos estão concentradas no Nordeste, depois no norte de Minas Gerais, e o Tocantins. Mas fundamentalmente são o Nordeste e a Região Norte. Há um pequeno problema com a Região Norte, porque ela tem muitas áreas de baixíssima população e, de repente, é uma área quase inabitada, embora haja uma atividade econômica pequena, localizada. Como a população é muito pequena, o produto *per capita* pode aparecer grande, embora no conjunto isso signifique muito pouco.

Esse tipo de esforço tem uma outra razão de ser, que é o fato de que, quando quero examinar desenvolvimento regional com uma lupa maior, quero olhar os municípios. E aí vejo que, dentro do Nordeste, há manchas importantes, com PIB mais alto e também com taxas de crescimento mais altas.

O INSS, a Previdência Social de forma geral, divulga por município, consolidado em determinado ano, o total de benefícios pagos e também traz o total da arrecadação por município. No ano de 1998, consideramos receita e despesa iguais, pois se se tem uma despesa, de alguma forma esta é financiada com arrecadação e com transferência de Tesouro. O que se fez fundamentalmente foi pegar município a município e dizer quanto ele recebeu, e quanto as pessoas que estão nele receberam. Os municípios estão agregados por classe de população e distribuídos pelas regiões. Quanto o conjunto das pessoas que recebem benefícios do INSS naquele município recebeu em 1998, e quanto daquele município o INSS arrecadou. Nesse exercício, manteve-se a mesma distribuição. O que se está fazendo? Está-se fazendo o conceito de saldo líquido, quer dizer, de benefícios líquidos, ou seja, de benefícios menos a contribuição do município para o financiamento daquele município. Porque isso é o que tem redistribuição de renda. Não posso olhar para redistribuição de renda olhando, por exemplo, quanto a Previdência gastou em São Paulo, porque uma grande parte daquilo que ela gastou lá foi arrecadada ali mesmo ou no Sudeste. Essa é uma tentativa de fazer a soma algébrica, e é por isso que dá zero: o total dos benefícios é igual ao total dos financiamentos. O notável nisso é que o INSS, em 1998, por esse exercício, liquidamente transferiu para o Nordeste – e isso é uma transferência inter-regional de renda, por definição, o produto é produzido em algum lugar do Brasil, é o produto interno do país – 8 bilhões e 20 milhões. E retirou liquidamente do Sudeste 7 bilhões e 800 milhões. As únicas regiões receptoras líquidas de recursos são o Norte e o Nordeste. As outras são – o Sul, em proporção inexpressiva – pagadoras líquidas, financiadoras líquidas.

Acredito pouco na relação de previdência com desenvolvimento e muito na relação de previdência com redistribuição inter-regional de renda. O que a Previdência faz hoje no Brasil é um processo extremamente rigoroso de redistribuição de renda.

Para se ter uma idéia, os fundos típicos de política regional no Nordeste são o Finor, com receita anual, hoje, otimisticamente, em torno de 350 milhões de reais, e o Fundo Constitucional, FNE, com uma receita de 800, 900 milhões. Ou seja, o total de recursos que também resulta em grande parte em redistribuição inter-regional de renda, que faz a política, que financia a política regional explícita do Governo, está, em ordem de grandeza, em 1 bilhão de reais. A transferência líquida de recursos que a Previdência faz é oito vezes isso. Não é demasiadamente arrojado dizer que o impacto no dia-a-dia, no que está acontecendo efetivamente nas economias regionais hoje, é muito mais em função do que está acontecendo com a Previdência do que o que está acontecendo com a política regional explícita.

É notável como a regra geral da arrecadação por habitante é muito menor nos municípios menores e maior nos municípios maiores. Essa é uma regra que, de forma geral, vale para todas as regiões. Os municípios de até 5.000 habitantes do Nordeste têm uma arrecadação - o INSS teve ali uma arrecadação *per capita*, em 1998, de 13 reais por ano. Há outro exercício, para um município do Nordeste de até 5.000 habitantes, onde o valor *per capita* dos benefícios recebidos do INSS foi em média 269 reais. Isso é aproximadamente 20 vezes o que foi arrecadado. Ou seja, a relação entre o que o INSS paga no município e o que o município contribuiu para o financiamento geral da Previdência deve estar em torno de 20 vezes.

Como o padrão de arrecadação é que os municípios maiores têm uma arrecadação *per capita* maior, em termos relativos, se se fizer uma relação de benefício por arrecadação, ela é maior nos municípios menores e bem maior nos municípios do Norte e do Nordeste, do que nos municípios maiores. Há aí dois padrões. O que essa análise começa a mostrar é que há um padrão de redistribuição regional e, junto com esse – as duas coisas são simultaneamente determinadas –, há um padrão de distribuição de renda real por municípios. E a regra, se se quiser colocar numa frase simples, inexacta mas aproximadamente verdadeira, é que os municípios grandes financiam os pequenos, e o Sudeste financia o resto do país. Não é estritamente verdadeiro, porque Sul e Centro-Oeste ficam próximos de zero. Todavia, o grande financiador é realmente o Sudeste.

Estamos colocando fatos, até onde as estatísticas podem ser confiáveis – e, neste caso, não há nenhuma razão para desconfiar disso. As implicações desses fatos são um campo aberto para debate. Os fatos são esses. Toda vez que eu coloco isso – e devo dizer que sou pernambucano, então a minha origem é nordestina –, a platéia argumenta: você está prestando um desserviço ao Nordeste, você está dizendo que o Nordeste está levando tudo da Previdência, portanto, você está expondo isso e politicamente é inconveniente. Para contrabalançar um pouco, devo dizer que o BNDES aplicou na Região Nordeste no ano passado não mais do que 9% das suas aplicações totais. A população do Nordeste é quase 30% da população brasileira e a participação do Nordeste no PIB brasileiro está entre 14 e 15%. Então, não estamos falando de um quadro geral. Em alguns casos, as ações de governo são também viesadas no sentido oposto. Neste caso, estamos falando de um fato. Os fatos, até prova em contrário, são esses. E isso tem implicações que considero importantes.

No que concerne ao saldo líquido das transferências com o INSS como percentagem da renda monetária, há uma relação entre as transferências do INSS naquela grade de regiões, com tamanho de municípios e com a renda monetária declarada naquele local. A última vez que o IBGE perguntou sobre renda monetária foi no censo de 1991. Há uma diferença entre a renda captada no censo, embora se possa fazer uma estimativa também da renda não monetária, mas as pessoas subdeclaram renda, efetivamente. O total da renda, se se somar todo o mundo que foi perguntado – se bem que o IBGE perguntou a todas as famílias do Brasil no censo de 1991, e todo o mundo disse qual era a sua renda anual –, conceitualmente deveria dar igual à renda nacional. Todavia, dá a metade da renda nacional. Trabalhei efetivamente com essa metade, pois o que interessa são as diferenciações regionais.

Há níveis em que, no caso do Nordeste, por exemplo, as transferências líquidas chegam a representar, nos municípios pequenos, 27% da renda de todas as pessoas ali declaradas, não apenas a renda das famílias com aposentados. O padrão também é interessante, porque, no caso do Nordeste, praticamente sem exceção, ele é declinante, tem uma pequena flutuação. Ou seja, quando se pega o que são os municípios de mais de 1 milhão de habitantes, baixa muito, porque nos municípios maiores há mais atividade econômica. Não é que haja menos previdência, mas sim mais atividade econômica.

Fazendo-se outro corte, há o Nordeste da seca, ou seja, o conjunto de municípios que entraram nos programas de frente de trabalho da seca de 1998/1999, que são 1.122. São só os do Nordeste, não contam os de Minas nem os do norte do Espírito Santo. Há o Nordeste fora da seca, a soma e o Brasil. No Nordeste da seca houve um total de 2 milhões de pessoas beneficiadas – distribuição de benefícios por pessoas, número de pessoas total beneficiadas. Esse número não quer dizer muita coisa. Numa outra coluna, há a relação entre o número de pessoas beneficiadas pela previdência e os empregados do setor formal, o total de empregados. O total de empregados foi tirado da base RAIS. Reconheço que a base RAIS subestima, mas o faz em todo canto, talvez um pouco mais até no semi-árido, mas não tão mais. Esse número é chocante! Por essa estimativa, em 1997 haveria duas vezes e meia aposentados no Nordeste da seca para cada pessoa empregada formalmente, cujo empregador, que também inclui o setor público, declara na RAIS. Essas relações são muito menores para o conjunto do país, mesmo para o Nordeste, mostrando que há, de fato, importância relativa de benefícios no conjunto da economia.

Ela é tanto maior quanto mais baixo o nível de desenvolvimento da economia. E, como o Nordeste da seca é muito menos desenvolvido do que o Nordeste fora da seca, isso já reflete uma diferenciação dentro da própria região. O valor total aqui não é líquido. O valor total de benefícios pagos nas aposentadorias e pensões do INSS no Nordeste da seca, em 1997, esteve em torno de 4 bilhões, como percentagem da massa salarial formal privada. Como é percentagem, é 132%, que é 2 vezes vírgula três. O pagamento do INSS equivalia mais do que 2 vezes ao pagamento de todo o setor formal, incluindo o setor público, naquela região. Os números são completamente diferentes para as demais regiões.

Finalmente, como percentagem de renda monetária da família, observa-se que, no Nordeste da seca, isso chega quase a 20% enquanto, mesmo no Nordeste, apesar de ser altíssimo, é muito menor que 14%, ou 11,4% no Nordeste fora da seca, ou 9,7%, aproximadamente, no total do Brasil.

Existe uma análise clássica sobre a dinâmica, o dinamismo ou falta de dinamismo do semi-árido nordestino, feita por Celso Furtado, em 1959, que é um documento do Grupo de Trabalho sobre o Desenvolvimento do Nordeste. A criação da Sudene está estritamente vinculada à divulgação desse relatório, que introduziu interpretações novas e proposições novas sobre o desenvolvimento do Nordeste de forma geral.

Quando trata da economia do semi-árido, o que Furtado notou naquele momento é que a economia que se estabeleceu no sertão do Nordeste, no semi-árido nordestino, tinha quase que uma dinâmica própria, pois reproduzia a pobreza extrema e os limites eram chegar ao limite da ocupação das terras. Essa é a história da ocupação do sertão nordestino, com a expansão do gado, da população. Aquela economia se bastava, mas se reproduzia em níveis extremamente baixos de renda, de produtividade, porque o meio era ruim, porque não havia conexões muito fortes com outros mercados e por uma série de razões.

O caráter da economia no semi-árido ainda tem um setor de subsistência importante, pesado, onde a seca bate arrasadoramente, há uma população significativa. Mas há elementos completamente diferentes. Um deles é a presença dos gastos da previdência. Para se ter uma idéia, a estimativa feita do produto tradicional da agropecuária, ou seja, a produção de subsistência, produção basicamente para autoconsumo, mas um pouco para mercado também – é possível que se tenha encontrado, por um caminho diferente do mencionado pelo Guilherme –, essa economia tradicional que ainda existe. O produto total do Nordeste da seca, hoje, é em torno de R\$ 3 bilhões e meio. Como se viu, o INSS pagou mais de R\$ 4 bilhões. Ou seja, só o volume de renda que está sendo jogado – e aí não é transferido, é jogado mesmo, não é o líquido, é o bruto, é quase a mesma coisa –, o tamanho do setor de aposentados, que é um setor de apropriação de renda e não produtivo por definição, já é maior que a economia clássica tradicional do semi-árido. Hoje, a dinâmica do sertão está, na pior das hipóteses, determinada, simultaneamente, pelo que acontecerá com a massa de renda dos aposentados e com a dinâmica que continua a existir da produção tradicional. Há indicações de que a produção tradicional, a economia agropecuária tradicional está declinando – e aí há algumas controvérsias, há fortes indícios de que ela, pelo menos em algumas áreas, possa estar declinando. De qualquer forma, não se espera, de nenhuma maneira, que a economia tradicional de produção de mandioca, milho, feijão, pecuária de baixa produtividade, pecuária tradicional, tenha algum grande salto. Ou fica, no que está praticamente estacionado, ou talvez até vá declinando ao longo do tempo.

Nesse sentido, provavelmente o que vai acontecer de dinamismo ou de falta de dinamismo na economia do semi-árido estará muito ligado ao que acontecer com a massa de renda que a previdência despeja lá. Acho que o limite dessa massa de renda já foi alcançado, porque não há muito mais que espremer de toda essa dificuldade orçamentária que deve ter sido bastante discutida aqui. Ou seja, por mais benemerita, beneficente, socialmente agradável que tenha sido a expansão da Previdência ao campo, sobretudo no Nordeste, como foi, ela provavelmente bateu nos seus limites. Essa economia, na

medida em que depende de uma economia tradicional, agropecuária, que deve estar em declínio, e de uma massa de renda paga pela previdência que, se não estiver em declínio, como acho que não estará, vai estar quase estagnada ou com um crescimento muito menor daqui para a frente, com perspectivas de crescimento muito difíceis daí para a frente.

Portanto, dever-se-ia discutir desenvolvimento regional voltando a olhar para coisas como investimento público, investimento na educação, em tecnologia, em processos coletivos mais avançados, etc., etc. Muito obrigado.

COORDENADOR (José Cechin) - Muito obrigado ao Gustavo Maia pela clareza e poder de síntese da exposição das suas idéias.

Com a palavra o Antônio Souza Neto.

ANTÔNIO RODRIGUES DE SOUZA NETO - Em primeiro lugar, em relação ao tema, acho muito oportuno estarmos aqui discutindo Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza. Mas quero dizer que, quando se aborda o tema da pobreza, é importante que não se discuta só a questão da pobreza, porque já dizia um grande educador brasileiro: quando começamos a nos acomodar diante de determinados temas como pobreza, miséria e marginalidade, e não nos indignamos, não reagimos contra, é muito arriscado, porque estaremos nos acomodando e passando a conviver com um tema da maior gravidade como se fosse uma coisa comum. No Brasil, as tragédias acontecem muito rapidamente e temos a tendência a nos acostumarmos com elas.

É importante fazer esse contraponto da Previdência Social e a questão da pobreza, porque, para nós, da Anfp, a Previdência Social há mais de 70 anos combate a pobreza. O estudo do Guilherme mostra a todos nós, cientificamente, com dados técnicos, a importância da Previdência Social como instrumento de combate efetivo à pobreza no Brasil. Não é um mero fundo que se quer constituir para voltar a uma situação anterior. Na verdade, quando o regime da Previdência Social passou à universalização, com a Constituição de 88, estávamos, no Brasil, inaugurando um projeto que a Inglaterra fez em 1503, com a famosa lei dos pobres. A lei dos pobres do Brasil, no campo, só foi chegar em 1992, 1993, com as Leis nºs 8.812 e 8.813. Ou seja, o sistema de proteção social, pelo qual se deixou de lado a mera caridade pessoal, onde quando acabava a capacidade laboral das pessoas, elas eram obrigadas a ser sustentadas pela sua própria família. Com a Constituição de 88, a Constituição Cidadã, o trabalhador brasileiro, o idoso do campo, passou a ter um mínimo de proteção do Estado. Esse aspecto é fundamental e o trabalho do Guilherme aponta para isso, para mostrar que a Previdência Social, a partir de 1992, com a universalização e a previdência chegando no campo, trazendo esse salário mínimo que hoje está se discutindo como o grande vilão das contas públicas brasileiras, na verdade está fazendo com que o trabalhador brasileiro, o idoso do campo, tenha o mínimo de decência e de dignidade.

Outro aspecto importante é que esse sistema gerado pela Previdência Social no campo trouxe um elemento novo: o fim do clientelismo. A previdência anterior, do Funrural, era atrelada ao clientelismo, aos políticos tradicionais, era um instrumento de hegemonia, de dominação da elite econômica e da elite política.

Além disso, esse sistema tem outro aspecto importante, que é a gestão. Ele tem uma gestão eficiente. A pesquisa do Guilherme aponta que quase 80% das pessoas pesquisadas dizem que a demora é pouca, que há acesso rápido, que fica próximo da localidade. O índice de satisfação das pessoas com acesso a esse benefício é extremamente relevante. Portanto, é outro aspecto que precisa ser mencionado. Quando se diz que a Previdência Social é má gestora, que está falida, que vive sempre com agenda negativa, dizer que ela paga religiosamente em dia a 18 milhões de pessoas, e 12 milhões de

pessoas no campo, o benefício previdenciário de um salário mínimo tem que ser motivo de satisfação para uma instituição desse porte.

Outro aspecto fundamental é que ela aumentou a taxa de atendimento, como disse o Celecino, aos idosos. E o Guilherme ressaltou outro aspecto fundamental, que o fato desse sistema de previdência não discriminar as mulheres. Ou seja, se a sociedade brasileira tem a sua concepção na supremacia machista, discriminatória com a mulher, tanto do ponto de vista de renda como na questão social, a Previdência Social tem 63% de mulheres na área do campo. Gostaria que se fizesse uma pesquisa para ver – e talvez até se comprove – que o negro tampouco é discriminado nesse setor. Hoje, no Brasil, só 1% dos negros chega à universidade. Talvez no benefício rural isso não aconteça. Isso é fundamental ressaltar, até mesmo sob o ponto de vista da elevação da renda domiciliar do pobre.

A Previdência Social rural hoje é o único instrumento de seguro agrícola. O trabalhador rural tem seu grupo familiar na economia familiar, e o benefício previdenciário é o seguro agrícola que garante a família unida para fazer a sua roça, até chegar ao final da colheita. Se não houvesse esse benefício, ele iria entrar na fila do Banco do Brasil ou do Banco do Nordeste, que não têm financiamento para pequenos.

A previdência serve como fator de manutenção do homem no campo. Ela recriou um novo espaço urbano, um microespaço urbano rural. É uma novidade na evolução da migração. Na década de 70, a maioria da população rural foi para a área urbana. Agora, a previdência serve como instrumento de âncora social, de estabilidade.

Não tenho a menor dúvida de que se o Brasil não tivesse esse sistema de previdência social rural hoje, teríamos um Brasil muito mais excludente e muito mais desigual. Nessa tragédia brasileira de desigualdade de renda, de haver concentração enorme da renda, a Previdência contribui pelo menos para criar um colchão, um instrumento que faça com que as pessoas tenham alguma dignidade.

Se o benefício opera como renda vitalícia, como seguro agrícola, como renda rural, ele viabiliza uma renda extra de subsistência. É o único instrumento que mobiliza o comércio, a atividade econômica na grande maioria dos municípios brasileiros. Esse aspecto precisa ser ressaltado do ponto de vista econômico. Certamente o Álvaro, especialista na matéria, vai mostrar isso com muita propriedade.

No dia em que se paga o benefício da Previdência na grande maioria dos municípios – e não só no Nordeste –, o comércio se mobiliza. O trabalhador rural brasileiro tem esse instrumento efetivo e importante para combater essas desigualdades regionais. E esse programa da previdência rural é o maior fator de coesão nacional, é o maior fator de estabilidade no país, além de ter uma importância política muito grande. Quem acompanhou as eleições, principalmente a primeira eleição presidencial no Brasil, viu o grande debate entre o Collor e o Lula. No segundo turno, quando o Collor espalhou no interior do Brasil que o Lula iria tirar o “aposento” – lá eles chamam a aposentadoria de “aposento” – dos velhos, todo mundo ficou com medo de votar no Lula. Para eles, essa é a única forma de sobrevivência e hoje não é mais só para eles, mas para a própria família; e sobrevivência com um mínimo de dignidade. É o trabalhador que vai na feira no dia em que recebe seu benefício e tem acesso a bens de consumo que não teria se não fosse esse dinheiro.

É preciso que se discuta esse chamado programa de renda mínima. Em 1999 foram pagos 13 bilhões de reais e foram arrecadados 648 milhões. É aí onde está o chamado déficit da Previdência, pela ótica do governo. Se somarmos a renda vitalícia com os rurais e a LOAS, são mais ou menos 10 bilhões de reais. O déficit seria de 9.4 bilhões. Não considero isso déficit e se for, é abençoado. Gostaria que esse déficit fosse muito maior, porque ele está se revertendo do ponto de vista social. O verdadeiro déficit é o da saúde, da educação, da segurança. Esse não.

Pela Constituição de 1988 conseguiu-se criar esse instrumento que a Anfip considera fundamental para dar dignidade, cidadania e promoção social, e substitui o papel do Estado nessa questão.

Com relação ao financiamento, ele se resolve por dois aspectos. Em primeiro lugar, é preciso resgatar ou implementar, na prática, o conceito de seguridade social estabelecido pela Constituição de 88. Na medida em que se estabelece isso, observa-se que lá estão as fontes Cofins e o lucro líquido. O próprio legislador foi sábio ao estabelecer isso. Não se trata apenas de folha de pagamento, pois ele estabeleceu outras fontes. Na medida em que o mercado formal de trabalho, a folha perde capacidade de receita, há outras formas de financiar o sistema.

O conceito de seguridade social nos últimos anos tem sido deixado de lado. No ano passado, viu-se o desvio da Cofins e da contribuição sobre o lucro para outras finalidades que não as que estão na Constituição. E trata-se de de quase 15 bilhões de reais. É preciso que haja um compromisso, um pacto político no Brasil – e o debate sobre a previdência nunca passou pelos candidatos à presidência no país. Nunca discutimos, em debate público, o que cada projeto estratégico para o Brasil pensa da Previdência. Nesse sentido, é fundamental que se resgate esse debate e se mostre qual o projeto para isso. A sociedade assume isso como pacto. Se ela disser que quer a continuação desse projeto de proteção social, a sociedade será o grande fiador dessa questão.

Para concluir, em relação à regionalização da desvinculação do salário mínimo, isso já aconteceu, na prática, no passado. Hoje, considero essa idéia uma das coisas mais atrasadas do ponto de vista social e econômico. Considero uma das maiores discriminações, um dos maiores preconceitos que se pode fazer, principalmente com a Região Nordeste. Eu pensava que o nosso “Dilema de Sofia” era escolher entre o velho e a criança. Agora vejo que temos que escolher entre o velho, a criança e o nordestino.

A Previdência Social precisa ver se há transferência de renda dos estados mais ricos para o Nordeste. Por exemplo, quando se fala da renúncia fiscal na Previdência hoje, por causa da filantropia, há 6.662 entidades filantrópicas registradas na Previdência Social. Dessas, 80% estão no Sul e no Sudeste. Elas estão deixando de recolher em torno de 2 bilhões de reais para a Previdência Social. Se pegarmos as 200 maiores empresas devedoras da Previdência, 80% estão no Sul e no Sudeste. Se pegarmos os maiores devedores em clubes de futebol, os maiores devedores estão no Sudeste. Se pegarmos a sonegação, a dívida histórica da Previdência, de 70 bilhões de reais, a grande maioria dela está no Sul e no Sudeste. Então, a sonegação, a fraude e essas coisas estão, na grande maioria, nos Estados do Sul e Sudeste.

Considero um atraso do ponto de vista social e do ponto de vista da previdência pública a desvinculação do salário mínimo. Desvincular hoje o salário mínimo do piso da previdência é um retrocesso, que trará sérios danos a essa previdência protetora. Não podemos pensar em outra forma de garantir estabilidade. Evidentemente, é preciso ter uma política de desenvolvimento, uma política de industrialização. Evidentemente, o Nordeste tem seu preço, tem seus defeitos, tem suas dificuldades. Quem se lembra da Sudene sabe que as próprias elites nordestinas não a queriam, porque achavam que o estado secular do latifúndio ia permanecer a vida toda. Houve até um governador que, no primeiro projeto que fez para a Sudene, quando todo mundo pedia estrada e indústria, pediu só arame farpado para cercar suas propriedades. Isso é um atraso do ponto de vista econômico e político, e estamos pagando o preço hoje. Mas temos que repensar uma política social voltada para o Nordeste. Não devemos colocar essa questão como uma guerra de secessão, mas ver que, como projeto nacional, a previdência social pública, não só no Nordeste mas no Brasil todo, é o maior programa de renda mínima, de distribuição de renda do país. Sem ela, o Brasil seria muito mais infeliz e muito mais desigual. Muito obrigado.

COORDENADOR (José Cechin) - Obrigado Antônio Rodrigues Neto pela sua exposição. Ouviremos agora o Helmut Schwarzer.

HELMUT SCHWARZER - Farei dois blocos de comentários. O primeiro, com relação à apresentação do Guilherme. Acho que o Dr. Antônio já sublinhou uma série de pontos bastante relevantes que fazem parte do trabalho, não só do Guilherme, mas de toda uma equipe do IPEA e de outras instituições que se envolveram nessa pesquisa.

A partir da experiência internacional em outros países que também têm regimes de previdência rural – esse é outro trabalho que se faz no IPEA nesse instante, isto é, uma pequena comparação de regimes de previdência rural em outros países do mundo –, algumas informações preliminares apontam que, internacionalmente, vários outros países enfrentam problemas similares na área da cobertura rural, problemas ou desafios, poder-se-ia chamá-los assim, no sentido de que se trata de desafios oriundos de transformações estruturais que a área rural está passando.

Em primeiro lugar, além de toda uma série de transformações dos valores sociais mundo afora, também há, na área rural, uma transformação estrutural da estrutura produtiva agrícola, com mudanças de paradigmas tecnológicos e tudo o mais, refletindo-se em uma transformação significativa da estrutura da população ativa na agricultura. No médio e no longo prazo temos visto, em outros países do mundo, uma queda acelerada, ou uma tendência à redução da população ativa na área rural, e, ao mesmo tempo que a transformação estrutural da estrutura etária da população, a transição demográfica também atinge a área rural.

Com isso, em praticamente todos os países do mundo – os que possuem algum regime de previdência na área rural ou que procuram cobrir sua população rural – há essa tendência. Todos os países que procuram manter ou estender cobertura previdenciária na área rural, principalmente para categorias como os trabalhadores rurais autônomos e seus membros familiares não pagos, que não têm uma remuneração característica dos assalariados, têm problemas sérios de financiamento se querem construir esses sistemas previdenciários sob aquele vínculo contributivo clássico, sob aquela contribuição clássica bismarkiana, como a contribuição mensal sobre folha de pagamento ou algo equivalente.

Gostaria de sublinhar que, na minha opinião e na comparação internacional, o regime de previdência rural no Brasil é inovador, porque rompe esse vínculo contributivo clássico, que é uma das dificuldades fundamentais para a extensão de cobertura para o setor rural. Outros países da América Latina não tiveram o momento histórico, não tiveram a conjuntura de forças políticas no momento adequado, não tiveram a decisão da sociedade de, em certo momento, fazer essa extensão para o setor rural, da mesma forma que o Brasil fez, e até hoje estão ou com sua população rural a descoberto, ou com a população rural coberta por regimes tipo assistencial, ou mesmo assistencialista ou clientelista. Essa dimensão da previdência rural no Brasil, essa qualidade da previdência rural no Brasil tem um preço, há um custo. Mas, ao mesmo tempo, fazendo-se uma comparação internacional, pode-se afirmar, com segurança, embora meus dados ainda sejam preliminares, que em torno de 20 a 25 países não existe um regime de previdência rural superavitário ou autofinanciado. Nesse sentido, queria reforçar a colocação do Guilherme de que o déficit contábil registrado no caso do regime previdencial rural brasileiro não deve ser visto como tão grave assim.

Há um ponto que talvez o Guilherme possa, se houver oportunidade no final dos debates, explorar um pouco mais: a comparação internacional. Me lembrei do caso da União Européia, que talvez possua o sistema de política agrícola mais elaborado do mundo. É um pacote de políticas para o setor rural bastante amplo, que procura fazer a absorção e a gestão dessas transformações estruturais que a agricultura européia vem passando, a um custo também bastante elevado. Esse pacote contém políticas de garantia de preços, políticas de cotas de produção, políticas de redução de área plantada,

políticas de proteção ambiental. Não é relevante entrar em detalhes quanto a isso, mas também sabemos que existe um conjunto de políticas sociais que fazem parte desse pacote de políticas voltadas à absorção dessas transformações estruturais, a tornar essas transformações estruturais mais palatáveis e, até mesmo, gerir ou orientá-las em direção a algo que a sociedade gostaria que acontecesse. Nesse sentido, além de garantir uma segurança alimentar, uma produção estável de alimentos para os países da União Européia, todo esse pacote de políticas tem como um de seus objetivos ser uma estratégia de preservação do tecido social e produtivo na área rural. No Brasil, ao longo da última década, temos visto que houve uma desarticulação das políticas específicas voltadas à agricultura, ou, pelo menos, uma certa desmobilização. Em conversas passadas, o Guilherme mencionou que a previdência rural talvez tenha sido a principal política estruturante para o setor rural ao longo da década de 90. Então, talvez ele pudesse comentar essa parte.

Por fim, queria dizer o que entendo por política social, o que entendo que seja um Estado do bem-estar social. De forma simples, poderíamos descrever um Estado do bem-estar social como uma rede de contratos entre gerações e, dentro da mesma geração, portanto, inter e intrageracionais, que procura proporcionar proteção para uma série de situações que podem acontecer na nossa vida contemporânea moderna, e que eventualmente no passado não ocorriam dessa forma e não havia necessidade de uma proteção estatal para esse tipo de contingência.

Na área de saúde, temos o saudável transferindo recursos para o doente. Trata-se basicamente de uma política de transferência de recursos, seja de forma monetária, através de um benefício, de uma reposição de renda para a pessoa que está enferma e, portanto, não pode se inserir no mercado de trabalho, seja por meio de bens materiais, como o tratamento, os medicamentos, etc.

Há o caso do seguro-desemprego, que também é uma transferência do empregado para o desempregado, para a pessoa que está na contingência do desemprego. O mesmo acontece com a assistência social, do incluído para o excluído. A educação também é um outro subcontrato, ou um contrato intergeracional que faz parte dessa rede do Estado do bem-estar social: da geração adulta para a geração jovem, uma transferência de recursos – recursos no sentido mais amplo e não apenas monetário. E a previdência, sendo uma transferência da geração ativa para a geração não mais ativa, não mais inserida no mercado de trabalho, ou para pessoas que, por algum outro motivo - invalidez, acidente de trabalho - não podem mais ganhar seu pão no mercado de trabalho, também é uma transferência e segue basicamente os mesmos princípios que os demais contratos intergeracionais.

A previdência tem uma série de objetivos. Na verdade, essa não é uma opinião minha, pois, ao consultarmos os textos básicos da Organização Internacional do Trabalho, encontramos uma série de objetivos, entre eles dois sociais fundamentais: um, combater a pobreza, evitar a pobreza na velhice; o outro, repor renda.

Os dados desse seminário nos apontaram que, pelo menos combater a pobreza ou evitar a pobreza na velhice o sistema brasileiro está conseguindo. E a previdência rural é um dos elementos de mais destaque nesse ponto.

COORDENADOR (José Cechin) - Obrigado, Helmut. Ouviremos agora o Álvaro Solón.

ÁLVARO SOLÓN - A cada dia estou mais apaixonado por essa velha senhora de 77 anos que, é claro, precisa de reformas, precisa de adequações. Mas, a cada dia que o debate deixa o lado dos interesses individuais e passa para o do interesse da sociedade brasileira, essa jovem senhora se mostra mais vigorosa, mais atuante, principalmente nos lugares mais distantes do Brasil, que não fazem parte, muitas vezes, do nosso mapa de preocupações. Os nossos mapas de preocupações são muitas vezes restritos ou vinculados à mídia ou às discussões do momento.

Quando se começa a pesquisar a Previdência Social, tanto do lado rural como urbano, ou nas próprias grandes metrópoles, ou no interior do Piauí ou do Ceará, ou do “pior cerão”, que junta Piauí, Ceará e Maranhão, vê-se que a atuação da Previdência Social é de fundamental importância para a cidadania e para a dignidade das pessoas. E a seguridade social, tal qual descrita na Carta de 1988, é a alma da nação brasileira. Assim como as pessoas, a nação tem alma, e a alma da nação brasileira é a seguridade social.

Uma nação precisa de três pontos de estabilidade: social, econômica e democrática. Quando se trata somente de um desses pontos do tripé, pode-se ter uma reforma saci-pererê. Muitas vezes a discussão brasileira visa uma reforma saci-pererê: precisamos da estabilidade econômica, mesmo que isso custe a estabilidade social; precisamos da estabilidade econômica, mesmo que isso custe aquilo pelo que lutamos muito, que é a estabilidade democrática. Não podemos deixar de discutir essas questões sob o prisma da estabilidade social, da estabilidade econômica e da estabilidade democrática. Fundamentalmente, a Previdência Social tem sido determinante para que haja a estabilidade social no Brasil. A Previdência Social, principalmente no meio rural, é hoje a âncora social do Brasil.

A escritora Raquel de Queirós, assim que foi instituída a aposentadoria rural de meio salário para um salário mínimo, quando os trabalhadores do campo deixaram de ser meio-cidadãos para se tornarem cidadãos por inteiro, disse que essa lei poderia ser comparada à Lei Áurea no Brasil, porque gerou a liberdade para as pessoas do campo.

Quando se começa a trabalhar os dados aqui apresentados, principalmente pelo Dr. Gustavo, na questão do semi-árido nordestino ou do próprio Norte e Nordeste, onde a população rural é mais concentrada, observa-se que isso é uma verdade. A Raquel de Queirós dizia que para constatar isso não se precisava ir muito longe, bastando ligar para os gerentes do Banco do Brasil nessas comunidades que se veria que elas sobrevivem e vivem do dia do pagamento do benefício previdenciário.

A cidade de Monteiro, na Paraíba, instituiu uma lei que proíbe os ambulantes de outras localidades praticarem o comércio naquela cidade nos dias do pagamento de benefícios previdenciários, para não prejudicar o comércio local.

Na cidade de Afogados da Ingazeira os comerciantes se reuniram e falaram que para vender fiado para os aposentados não se exige documento algum, bastando demonstrar que era beneficiário do INSS e tenha o seu crédito.

Outras cidades mostram que esses exemplos prosperam. Recentemente o *Estado de Minas* publicou uma matéria intitulada: “Aposentadoria sustenta norte de Minas Gerais”, de um repórter chamado Luiz Ribeiro, que me pediu algumas informações sobre a cidade de Botumirim, no interior de Minas Gerais. Trata-se de uma cidade de região endêmica de Doença de Chagas, e ele constatou que os velhos que sobreviviam mais eram os que tinham aposentadoria, principalmente rural, porque tinham condições de comprar o medicamento. Os que não tinham, morriam mais cedo, em virtude da doença. Era uma região carvoeira, que hoje sobrevive do pagamento de benefícios previdenciários.

Indo a outras localidades, verifica-se que o mesmo acontece. Todos os números que o Dr. Gustavo mostrou demonstram isso.

A cidade de São Julião, do Piauí, precisaria de 1.255 anos de arrecadação para pagar um ano de benefício. Na cidade de Solidão, em Pernambuco, está diminuindo o número de habitantes, sendo que as pessoas que estão permanecendo são os aposentados, que têm renda. Em Solidão seriam necessários 974 anos de arrecadação previdenciária para pagar 1 ano de benefícios.

Santana do Mundaú, em Alagoas, precisaria de 917 anos. Quiteianópolis, no Ceará, 388 anos. Rubelita, em Minas Gerais, 309 anos. E há inúmeros exemplos disso.

A questão previdenciária é determinante, pela chamada coesão nacional e pela dignidade das pessoas que vivem nas pequenas comunidades do Brasil.

Em Santo Antônio, no Rio Grande do Norte, ficou constatado que as pessoas são disputadas pelo núcleo familiar. Ou seja, a pessoa era requisitada para morar na casa de um filho, durante 3 meses, porque ela tinha renda, e as pessoas estavam desempregadas, sem renda. Enquanto aquele aposentado estivesse “se hospedando ali”, a família teria renda e condições de sobrevivência.

Pelos dados de 1998, dos 5.507 municípios brasileiros, 3.358 têm o pagamento de benefícios previdenciários superior ao FPM. O FPM foi utilizado porque a maioria dos municípios brasileiros vive dessa chamada mesada, que é a transferência de FPM. Não têm outra renda. São José da Tapera, uma das cidades mais pobres do Brasil, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano, tem uma renda total de R\$ milhões, e tem que pagar R\$3,61 de benefícios. Padre Paraíso, também cidade muito pobre de Minas Gerais, tem R\$2,4 milhões de renda total, e R\$4,18 milhões de pagamento de benefícios. Porangaba, no interior de São Paulo, R\$2,6 milhões de renda total do município, incluindo aí FPM, e R\$2,9 milhões de pagamento benefícios. Afogados da Ingazeira, tem R\$3,5 milhões de recurso total da prefeitura, e R\$9,33 milhões de pagamento de benefícios previdenciários. Monteiro, na Paraíba, R\$3 milhões, e R\$8,29 milhões em benefícios previdenciários.

Foi feita uma pesquisa, na cidade de Porangaba, por uma repórter da *Folha de S. Paulo*, que ligou para mim e esteve lá. Trata-se de uma cidade com cerca de 5 mil habitantes. Ela visitou a maior farmácia local e verificou que, dos 250 inadimplentes, nenhum era aposentado. Nessas comunidades, o aposentado é um cliente “vip”, tem renda, é disputado pelo comércio local.

A questão do benefício previdenciário superando FPM não é uma questão meramente nordestina, como muitos querem fixar, já que, no Rio Grande do Sul, há 467 municípios, e em 279 deles o pagamento de benefício supera o FPM.

No estado mais rico da Federação, São Paulo, há 645 municípios, sendo que em 478 deles o pagamento de benefício supera o FPM.

Nas comunidades com até 30 mil habitantes, o benefício previdenciário causa um impacto formidável. Até discutimos aqui que o título do painel não deveria ser desenvolvimento regional, mas impacto na economia local desses municípios.

Dos 5.507 municípios, em 4.323 deles o pagamento de benefícios previdenciários, pagos pelo INSS – é bom frisar isso, porque aqui não está incluído o pagamento de aposentadoria do setor público –, supera o FPM. E esse número poderia ser muito maior se o INSS tivesse pagamento de benefícios em todas as localidades do Brasil. Esse deve ser um trabalho que o INSS e a Previdência Social deveriam procurar implementar com bastante agilidade. Por ocasião de uma palestra na Comissão de Reforma Tributária, o Deputado Mussa Demis, do Piauí, disse que uma das maiores reivindicações que recebia das pequenas localidades era que houvesse uma maneira dos aposentados receberem naquelas localidades, porque havia prejuízo para eles no deslocamento, e prejuízo para a comunidade local. O INSS está tentando que as agências lotéricas paguem o benefício em locais que não tenham agências bancárias – como disse o Celcino, o Brasil é um imenso cassino. Essas 749 localidades - número de 1998, em 99 devem ter caído para 500 - merecem ter o pagamento de benefício previdenciário em seu próprio município. Há que ser diligente para atender a essa reivindicação dos aposentados.

Dos 5.507 municípios, o pagamento de benefícios previdenciários, proporcionalmente ao crescimento do FPM em 1998, foi superior em 4.325 municípios. Essa é uma tendência natural. O número de pagamento de benefícios previdenciários vai crescer e a transferência de FPM está mais ou menos estável. O crescimento do pagamento de benefícios previdenciários vai ter um impacto muito mais forte.

Certa vez, na Câmara dos Deputados, discutindo a reforma previdenciária, ouvi de um cidadão do interior da Bahia que Brasília era a cidade mais longe do Brasil. Por que ele disse isso? Porque muitas vezes as discussões travadas em Brasília, principalmente, pela experiência que tenho, no Congresso Nacional, tratam de questões tão distantes da vida das pessoas e da realidade das pessoas, que parece que Brasília está em outro planeta.

Foruns iguais a este precisam trazer a experiência, como foi feito pelo Dr. Gustavo e pelo Dr. Guilherme, da realidade dessas pessoas. A realidade das pessoas e dos municípios precisa ser incorporada às discussões nacionais, sob pena de estarmos criando leis e emendas constitucionais que vão excluí-las, não por maldade, mas por desconhecimento.

A Previdência Social pode ser usada até para esse conhecimento, porque ela atinge a maioria esmagadora dos municípios do Brasil.

Finalmente, gostaria de dizer aos colegas que fiquei profundamente decepcionado com o debate da manhã, principalmente quando a questão foi colocada entre investimento para as crianças, ou diminuição “do custo dos idosos”. Isso é agredir o conjunto da sociedade brasileira, é agredir o princípio da seguridade social, é agredir o princípio cristão da solidariedade. Entendo que não podemos ter aqui esse dilema de Herodes às avessas. Herodes procurou matar as crianças; Herodes às avessas quer exterminar os idosos. O Guilherme Delgado mostrou isso muito bem: a questão deve ser observada do ponto de vista holístico, do ponto de vista da dignidade, independentemente do gênero, se homem ou se mulher, ou outras opções, ou se jovem, criança ou velho. O que se tem que discutir, como disse o Celescino, é se realmente o valor do piso previdenciário é importante, é fundamental e se basta para suprir as necessidades da dignidade humana. Muito obrigado.

COORDENADOR (José Cechin) - Obrigado, Álvaro. Passaremos ao debate.

URÂNIA DA SILVA COTA – Até onde eu sei, no que se refere à arrecadação da Previdência no Brasil, as grandes empresas mantêm seus escritórios no Sul e Sudeste, não representando a realidade, a não ser que isso tenha sido observado. Sabemos que os bancos, de modo geral, e as grandes empresas, mantêm suas atividades no Norte e Nordeste, mas arrecadam nos seus escritórios. Não sei se esse dado foi tratado nessa apresentação.

COORDENADOR (José Cechin) - Gostaria de fazer duas rápidas observações relativas ao trabalho dessa manhã. Uma delas diz respeito ao comentário que o Solón acabou de fazer. Não enfoco sob o aspecto emocional, mas sob outro, o de que Previdência Social é um ramo; Assistência Social, outro.

A previdência, como existe hoje no INSS, é um pouco das duas coisas. Não foi feita a separação, hoje pela manhã e, em boa medida, isso está por trás dessa aparente dicotomia, que também acho que não existe e não deve existir, como já muito bem apontado.

Foi bem lembrado pelo Helmut que a previdência, originalmente, foi feita para aliviar, reduzir, se possível eliminar, a pobreza em idade avançada. Ela não foi pensada para criá-la na idade jovem. Esse papel, ficou mais do que demonstrado hoje, a Previdência cumpriu.

Na Previdência Social de hoje essas estatísticas não aparecem, não são discriminadas, nem na PNAD, nem na PME. Por isso não se consegue fazer a separação no mercado de trabalho. Mas na Previdência Social há um benefício que é típica e somente assistencial, o chamado Benefício da LOAS, dado a quem necessita e não a quem contribuiu. Há um benefício com um caráter assistencial muito grande, um pequeníssimo elemento de previdência - o antiga renda mensal vitalícia -, que exigia pelo menos 1 ano de contribuição ao INSS. Havia um grãozinho de previdência nisso, embora ele seja assistencial. E há o rural do qual se falou essa tarde, já bem além do meio caminho entre assistência e previdência: são trabalhadores, pagam, pagam pouco, menos de 10% do que se gasta com as aposentadorias rurais, mas trabalham e pagam. Embora se chame aposentadoria, é de caráter assistencial, porque não houve a contribuição completa para financiá-la. E já foi dito aqui que é inalcançável o objetivo de ser autofinanciável a aposentadoria rural.

Temos que separar a previdência de caráter assistencial, que é de salário mínimo, a que realmente afeta as pessoas completamente despossuídas e desprotegidas, da outra, aquela que é contributiva, onde a pessoa financia, ao longo da vida de trabalho, o seu benefício futuro.

Perguntei aos palestrantes hoje por quê eles não haviam falado e nem comentado o caráter altamente regressivo da aposentadoria complementar, paga pela Centrus, um órgão do governo central; pela Funcef, da Caixa Econômica, empresa pública; pela Petros e outras, que por trás têm o Tesouro, que abre mão de dividendos, receitas próprias suas, para fazer aportes a esses fundos, que complementam renda além - e bastante além - do teto do INSS? Isso foi solenemente ignorado, porque é tido como uma contribuição do indivíduo para financiar essa sua complementação.

Quando se trata de aposentadorias, há que se distinguir essas duas coisas. Uma, se discute o direcionamento do gasto social e vai até falar em gasto público. Mas o gasto com aposentadorias de quem contribuiu não pode ser tido e classificado como gasto público. Está assim mas, a rigor, não é.

Outro comentário seria em relação ao debate da manhã. Foi defendido aqui, com bastante clareza, que salário mínimo é, na prática, um indexador de rendas em todo o mercado de trabalho, formal e informal. Aí vem a pergunta, que não foi feita nem abordada: qual a razão da informalidade se o salário mínimo afeta todo mundo, e as escalas horizontal e vertical? Variação de salário mínimo, também foi dito, pode afetar emprego. Mas se o salário mínimo afeta todo mundo, tem que afetar o emprego formal e o informal. Afeta mais o informal, como confirmado pelo palestrante durante o almoço. O que se passa aqui, então? Acho que o que se passa aqui chama-se custo de ser filiado à previdência do INSS.

Pela manhã, o Secretário Vinícius, um dos debatedores, disse que a previdência do INSS é mais barata do que as equivalentes privadas. É verdade o que ele disse. O que vou dizer agora não conflita com o que ele disse. Trata-se de uma previdência privada nas mesmas condições de acesso à aposentadoria. Mas como há custos adicionais e mais uma taxa de lucro, tem um custo maior que o do INSS. Há uma regra de acesso à aposentadoria extremamente generosa, que permite e tolera gente com 37 anos, no serviço público, aposentado. Nossos colegas do INSS me deram uma relação, referente ao mês de janeiro de 1997, com 16 brasileiros, servidores do INSS, aposentados naquele mês, com 37 anos de idade. E não foi por doença nem por invalidez, mas sim tempo de serviço. O país que se dá ao luxo de aposentar, em 1997, 410 mil pessoas com idade média de 48 anos, para financiar esse gasto, tem que ter uma alíquota alta. Paga-se hoje de previdência, entre empregado e empregador, 30% ou mais de folha. Se se acrescentar o antigo seguro de acidente do trabalho, mais os adicionais para financiar as aposentadorias por insalubridade, só a Previdência chega a 31 e 35%. Acrescente-se aí a contribuição aos terceiros, Sistema Sesi, Senai e Senac. Não quero colocar o FGTS, porque aquilo é salário do trabalhador. Uma alíquota desse tamanho não tem similar no mundo. Nem na Itália, país com população muito mais idosa, mais envelhecida que a nossa, com alta participação de aposentados na população. É essa alíquota tão alta que afugenta as pessoas. Nota-se essa questão interessante,

observada aqui hoje, de que salário mínimo afeta todo mundo, horizontal e vertical, quando se esperava exatamente o oposto. Só que existe a migração do formal para o informal, não para pagar um salário menor, mas para não pagar a contribuição previdenciária. Nosso sistema admitia um conluio capital/trabalho, em assalto à previdência: para o trabalhador ganhar um pouco mais e o empregador pagar um pouco menos, sendo que a diferença é bancada pelo INSS. Isso acabou com a lei de dezembro, que deu outra perspectiva para Previdência Social.

Eu gostaria de ter visto essa argumentação pela manhã. Estou praticamente convencido de que a alta informalidade que se observa no mercado de trabalho, a baixa contribuição, não é por desinteresse, e creio que tampouco se deve tanto à desinformação, citada aqui pelo Celecino. Acho que se deve ao custo extremamente alto. Portanto, o Ministério tem que esconjurar esse método tradicional e antigo de financiar déficit de previdência por aumento de alíquota. Há que se começar a pensar em colocar nas agendas – não dá para fazer agora, tem que ser mais à frente – a diminuição das alíquotas extraordinariamente altas. Com isso a Previdência Social será um instrumento de cidadania, e todo mundo poderá fazer sua contribuição e ser segurado pelo INSS.

Passo a palavra ao Guilherme e ao Gustavo, para seus comentários finais.

GUILHERME DELGADO - Agradeço pela possibilidade de estar presente a este debate, que foi muito rico. Não participei da parte da manhã, mas parece que foi o mais polêmico. Parece que, no geral, houve uma certa convergência de opiniões, principalmente sobre o papel da previdência na área rural, tema que me acometia. Ela vem cumprindo todas as funções ou algumas das funções clássicas de proteção da sociedade, de garantia de direitos mínimos, e até algumas não clássicas, que estão patentes e observáveis na realidade, de que tem-se configurado como o principal programa de fomento à agricultura familiar no Brasil. Nesse sentido, esse é um achado, pois não era obrigação da previdência cumprir esse papel, mas o está cumprindo, na medida em que transforma o seguro previdenciário em um seguro agrícola, dado que metade dos beneficiários da Previdência Social no Sul, e 43% no Nordeste também são responsáveis pelo pequeno estabelecimento rural. Isso ficou totalmente ao desabrigo de qualquer política de fomento agrícola, a partir da desmontagem da política agrícola nos anos 90, principalmente de 1994 para cá. E isso aconteceu sem querer. E aí, Gustavo, na questão do desenvolvimento temos que ter a atenção um pouco mais voltada aos novos tempos: desenvolvimento rural hoje não tem mais aquela conotação do passado de aumento da produção agropecuária. Cada vez menos a produção agropecuária é o componente principal da renda agrícola, no mundo inteiro, e aqui também vai ser assim. Outras formas de ocupação e outras formas de rendimento, e principalmente a centralidade no território, passarão a ser o motivador e o fator de desenvolvimento das populações. É por isso que a Europa faz uma política tão sábia. Se fosse pensar apenas em taxa de retorno, em relações custo/benefício, botava o dinheiro dela em outras atividades, na informática de ponta, etc. Mas como a Europa pensa no desenvolvimento rural, na civilização européia, que tem 2000 anos e quer continuar mais tempo, ela está reconstruindo e regenerando as pessoas carentes, as pessoas que têm debilidades e vulnerabilidades, e precisam existir, independente do mercado ou apesar dele.

GUSTAVO MAIA GOMES - Há uma tentativa, na base de dados, de corrigir o problema levantado pela Urânia, na medida em que se identifica o estabelecimento. Não há aquele problema. Pode haver outro, mas não há exatamente aquele problema que ela levantou.

Fiquei muito contente de ouvir as discussões sobre os inegáveis benefícios que a Previdência Social traz, não só ao meio rural, mas a todos os outros. Se eu não fosse economista, eu sairia daqui com uma proposição de que deveria triplicar ou quadruplicar isso, porque quanto mais benefício, melhor. Infelizmente os economistas são meio obrigados profissionalmente a lembrar que há restrições de recursos, de capacidade de pagamento, de capacidade de assimilação de pagamentos de alíquotas, e coisas desse tipo. Portanto, discutir os benefícios sem discutir os custos, é nos enganarmos a nós

próprios. Por que não triplicamos, não quadruplicamos? Por que sermos tão modestos e só quadruplicar? Se tivéssemos cem previdências, seríamos cem vezes mais felizes, não há dúvida.

Fico triste por ter optado por ser economista, porque não consigo olhar para os benefícios sem pensar nos custos e perceber que há limite para a felicidade e que, talvez, na tentativa de olhar só os benefícios, terminemos diminuindo os próprios benefícios.

Esse não é o momento de criar outras polêmicas. O Guilherme e eu temos dialogado no âmbito do IPEA em várias ocasiões, mas quero registrar que não concordo com o que ele disse, nem com a atribuição que ele me fez de que eu teria dito em relação ao que seja desenvolvimento rural. Muito obrigado.

COORDENADOR (José Cechin) – Em nome do Ministro Waldeck Ornélas e do Ministério da Previdência e Assistência Social, agradeço a todos os que estiveram aqui presentes. Aos componentes desta Mesa, ao Guilherme Delgado, ao Antônio Rodrigues Neto, ao Helmut, ao Gustavo Maia Gomes, ao Álvaro, meu muito obrigado.

Aos organizadores, em particular às pessoas da Secretaria de Previdência Social, que fizeram uma belíssima organização, e a todos, os agradecimentos do Ministério.

A todos os presentes, espero que este encontro tenha servido para ilustrar, cada vez mais, sobre o que é a previdência, qual o seu papel, o que ela faz, para termos consciência de que, se de um lado há benefícios, há, do outro, certamente, custos que precisam ser arcados por alguém. Muito obrigado a todos.

CAPÍTULO DOIS

Aspectos Fiscais e Sociais de Modalidades Alternativas de Reajuste de Aposentadorias e Pensões Públicas

Marcelo Neri*

I. Motivação

Em 1995, o salário mínimo foi reajustado de R\$ 70 para R\$ 100. Este episódio constitui um laboratório privilegiado para avaliar os impactos dos reajustes substanciais propostos recentemente. Em termos sociais, observou-se, em maio daquele ano, queda substantiva da pobreza de 10,52% na proporção de pobres baseada em renda do trabalho, segundo cálculos sobre a PME-IBGE. O incremento dos benefícios previdenciários responderam pelo grosso da redução da pobreza. Em termos fiscais, 1995 foi caracterizado como ano determinante da ainda difícil situação fiscal atual: o benefício real médio do INSS subiu 20,7% nos dois anos seguintes, e o superávit primário da união ficou reduzido a 10% do valor inicial.

Agora, como replicar os ganhos sociais de 1995, sem incorrer em todos os custos fiscais subjacentes? Esta nota procura responder a esta pergunta avaliando modalidades alternativas de reajustes previdenciários, em particular, a concessão de reajustes maiores para os menores benefícios. Neste aspecto, a vantagem de trabalhar com dados da previdência da PNAD98-IBGE é a possibilidade da quantificação direta dos seus custos fiscais e dos seus benefícios sociais medidos em termos de variações nos índices de pobreza. Demonstramos, através de exercícios de simulação que existe amplo espaço para diminuir a relação custo fiscal/benefício social dentro das regras constitucionais vigentes. Basta, ao contrário do que ocorreu em 1995, diferenciar os reajustes previdenciários, privilegiando os pobres.

II. O Problema Previdenciário

Apesar da operação de efeitos demográficos adversos sobre as despesas previdenciárias, provenientes do envelhecimento do perfil etário da população brasileira, uma parte substantiva do aumento do déficit previdenciário está intimamente ligada às regras estabelecidas pela Constituição de 1988. Raul Velloso recentemente consolidou as receitas e despesas da previdência, a fim de determinar as mudanças no déficit previdenciário ocorridas após o lançamento da Constituição de 1988. Segundo esses cálculos, a relação do déficit da previdência com o PIB passa de 1% deste em 1987 para 4,8% em 1997.

As despesas da previdência social constituem, segundo a taxinomia convencional, um gasto social. Ao mesmo tempo, a previdência social constitui a principal fonte de gastos públicos no Brasil, consumindo quase metade dos recursos destinados ao gasto social pelo governo federal. Desta forma, o déficit da previdência é importante não só pelo efeito produzido sobre as contas agregadas do setor público, como principalmente pela limitação que exerce sobre a capacidade do governo de implementar realocações em direção aos gastos sociais básicos, como, por exemplo, saúde e educação fundamentais. Entretanto, essas realocações intersetoriais de recursos devem levar em conta não só os benefícios da liberação de recursos para a área de gastos sociais básicos, mas também os efeitos sobre o bem-estar social da redução de recursos transferidos a título de benefícios da previdência.

* Chefe do Centro de Políticas Sociais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Professor da Escola de Pós-Graduação de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

III. Simulações: Cenário Básico

O artigo 211 da Constituição brasileira concede garantias de manutenção poder de compra de todos benefícios da previdência, o que acarreta irreversibilidade de possíveis ganhos reais concedidos aos benefícios previdenciários. Portanto, há que se ter cuidado com a concessão de reajustes reais, pois estes tendem a ser persistentes num contexto de baixa inflação. O mesmo artigo atrela o piso dos benefícios da previdência ao valor do salário mínimo. O ponto que queremos explorar aqui é a possibilidade aberta pelo texto Constitucional de concessão de reajustes diferenciados por níveis dos benefícios previdenciários. O nosso procedimento básico consiste em contrastar os efeitos fiscais e sociais de reajustes homogêneos concedidos a todos os aposentados e pensionistas da previdência com o de reajustes concedidos apenas aos beneficiários que percebem o piso mínimo. Procuramos, desta forma, contrastar os efeitos de formas diferenciadas de reação dos benefícios previdenciários em relação às mudanças observadas no valor do salário mínimo.

É importante ressaltar que, enquanto os benefícios previdenciários são percebidos em termos individuais por aposentados e pensionistas, o cálculo dos indicadores de pobreza toma como base a renda domiciliar *per capita* proveniente de todas as fontes de rendimento de todos os membros dos domicílios. O Gráfico 1 abaixo ilustra a proporção de pobres, segundo uma linha de pobreza correspondente a aproximadamente R\$ 70 *per capita* em setembro de 1998, em três cenários básicos: C1) sem reajuste; C2) com reajuste de 10% concedido àqueles que percebem o benefício previdenciário mínimo constitucional³; e C3) com reajuste de 10% concedido a todos os benefícios. O Gráfico 2 complementa a avaliação traçando a variação da pobreza obtida nos cenários C1 e C2 em relação ao cenário C3.

Em termos de alívio de pobreza, o reajuste de 10% quando generalizado para todos os beneficiários diminui a proporção de pobres de 29,4% para 28,5%, o que equivale a uma redução de 3%. Essa queda no número de pobres não supera muito àquela de 2,7 % obtida quando o reajuste de 10% fica restrito aos beneficiários mínimos legais. Ou seja, concedendo o reajuste pleno ou o reajuste constitucional a queda da pobreza é estatisticamente equivalente. A Tabela 1 mostra que ao estender esta análise a outras medidas de pobreza, este resultado se mantém.

Tabela 1

Simulação dos Efeitos de Reajustes nos Benefícios Previdenciários Efeitos Sobre a Pobreza – BRASIL

	Proporção de Pobres		Hiato Médio de Pobreza		Hiato Quad. de Pobreza	
	P0	Var (%)	P1	Var (%)	P2	Var (%)
Mínimo Constit.	28.6%	-2.7%	13.0%	-1.6%	8.1%	-1.3%
Reajuste Pleno	28.5%	-3.0%	13.0%	-1.9%	8.0%	-1.6%

Fonte: Microdados PNAD98-IBGE. Elaboração: IBRE/FGV

³ Computamos também o *efeito-arrasto* que ocorre em cascata que incide nos aposentados e pensionistas que recebiam antes do reajuste entre os benefícios mínimos antigo e novo após a concessão do reajuste. A renda do trabalho é mantida constante neste exercício.

Simulação dos Efeitos de Reajustes nos Benefícios Previdenciários
Reajuste De 10%
Proporção de Pobres – Linha de Pobreza – R\$ 69,72

Gráfico 1: Proporção de Pobres

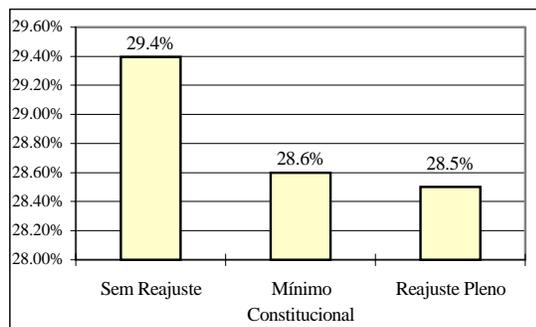
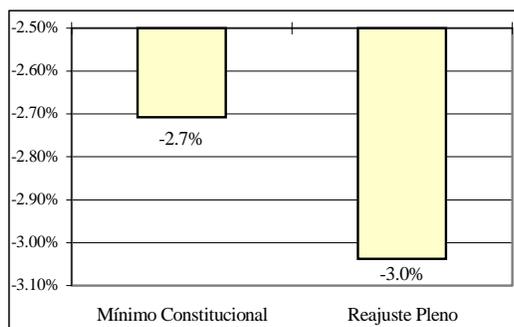


Gráfico 2: Queda da Pobreza em relação ao cenário inicial



Fonte: Microdados PNAD98-IBGE. Elaboração: IBRE/FGV

Em termos de custos fiscais das duas modalidades de reajuste ilustrados no Gráfico 3, observamos um aumento de 10% nas despesas previdenciárias quando um reajuste idêntico é concedido de forma linear. A questão de interesse é qual é a economia do lado fiscal quando os reajustes de 10% são concedidos apenas aos aposentados e pensionistas restritos ao novo benefício previdenciário mínimo: o aumento das despesas previdenciárias, neste caso, corresponde a apenas 1,98%, ou seja, um nível bastante inferior aos 10% correspondentes ao reajuste linear.

Gráfico 3: Custo Fiscal

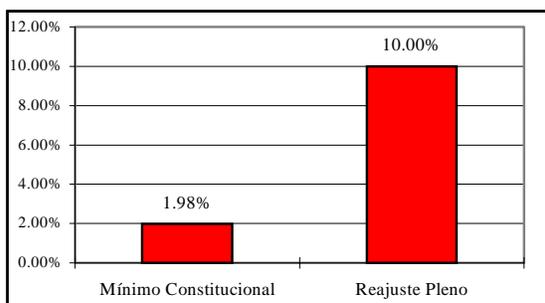
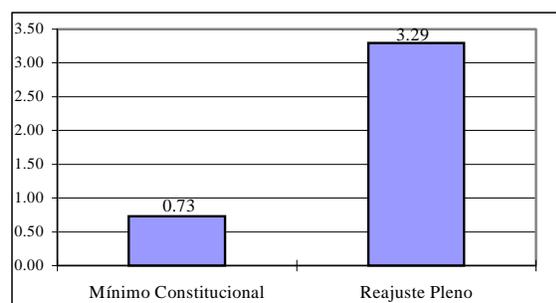


Gráfico 4: Relação Custo/Benefício



Fonte: Microdados PNAD98-IBGE. Elaboração: IBRE/FGV

A fim de comparar de maneira resumida os prós e os contras das duas modalidades de reajuste apresentamos no Gráfico 4 a razão entre os custos fiscais no numerador e os benefícios sociais em termos de redução da proporção de pobres. No caso do reajuste linear, essa razão corresponde a 3.29 enquanto no cenário de reajustes restritos ao preceito constitucional mínimo essa razão cai para 0.73, ou seja, o custo fiscal neste caso é menor que o benefício em termos de redução de pobreza. A razão entre as relações custo-benefício nos dois cenários de reajustes concedidos de 4.51 (isto é, 3,29 dividido por 0,73), comprova a existência de um substancial espaço para otimizar a razão entre custo fiscal/benefício social pelo menos no cenário básico traçado.

IV. O Episódio de Maio de 1995

Em Maio de 1995, foi concedido um reajuste nominal de 43% ao salário mínimo (de R\$ 70 para R\$ 100), quando a inflação já estava em torno de 2% ao mês. De um lado, este reajuste produziu efeitos até agora persistentes sobre medidas de pobreza baseadas em renda do trabalho. No conjunto das seis principais regiões metropolitanas, como demonstra a tabela abaixo, o índice de proporção de pobres cai aproximadamente 10.52% durante o mês de maio de 1995, quer dizer, sem considerar efeitos antecipados ou defasados do reajuste do mínimo sobre a renda do trabalho. Como vimos, se agregarmos os efeitos da extensão do reajuste do mínimo aos benefícios previdenciários, o impacto social do reajuste cresce. Em 1995, optou-se por um reajuste generalizado aos benefícios do INSS e do funcionalismo público ativo e, por tabela, nos inativos. Este episódio foi caracterizado por vários analistas como um ponto de inflexão determinante da ainda difícil situação fiscal atual. No que tange as contas do INSS esta percepção foi corroborada pelo presente trabalho.

Tabela 2
Variação da Proporção de Pobres – Em %

	SP	RJ	BH	REC	POA	SAL
Variação	-4.91	-15.76	-17.12	-7.31	-6.67	-9.07

Fonte: PME-IBGE

Esses resultados parecem sugerir que a decisão de generalizar os reajustes do mínimo de maio de 1995 não foi a mais indicada. No contexto institucional vigente aumentos reais do salário mínimo podem se restringir ao benefícios previdenciário mínimo mas decisões de concessão de aumentos reais não são facilmente reversíveis dada a baixa taxa de inflação hoje observada. Nesse sentido, a análise corrobora a opção de modalidade de reajuste conferida em 1998 quando o ganho real de aproximadamente 3% dado ao salário mínimo se restringiu ao benefício mínimo. Os demais benefícios obtiveram aumentos reais nulos⁴.

V. Análise de Sensibilidade

As Tabelas 2 a 4 permitem testar a robustez do resultados sobre os custos fiscais e os benefícios sociais segundo o nível de reajuste concedido (4%, 10% e 37%), diferentes linhas de pobreza utilizadas (a nossa linha de pobreza básica, 0.5 e 1.5 a linha de pobreza) e diferentes medidas de pobreza (Proporção de pobres (P0), Hiato de pobreza (P1) e Hiato quadrático de pobreza (P2)). É interessante sintetizar esses efeitos comparando a razão entre as relações custo/benefício nos dois cenários básicos de concessão de reajustes empregadas (isto é, generalizado e só para os benefícios mínimos): ante as três dimensões analisadas. A análise de sensibilidade em torno dessas três dimensões irá se centrar na proporção de pobres utilizando a linha de pobreza de aproximadamente R\$ 70 para um reajuste de 10%.

Em primeiro lugar, segundo a Tabela 3, quando trabalhamos com a medida de proporção dos pobres e mudamos a magnitude do reajuste não encontramos uma relação clara entre os tamanhos dos reajustes e a razão entre as relações custo/benefício nos dois cenários básicos. Esta razão corresponde a 4.51 no caso do reajuste de 10%, caindo para 4.17 tanto quando aplicamos um reajuste de 32% nos benefícios e para 3.52 quando aplicamos um reajuste de 4%⁵. Os altos valores da relação custo e benefício no caso de reajuste de 4% é explicada pelo fato de afetar pouco a pobreza (a queda da

⁴ O governo em 1996 deslocou a data-base de reajustes da previdência social de maio para junho, o que pode facilitar a concessão de reajustes diferenciados.

⁵ O reajuste de 32% corresponde àquele proposto para igualar o salário mínimo a R\$180,00.

pobreza é insignificante, apenas 0,20%). No entanto, observamos que o reajuste de 10% é o que apresenta as menores relações custo-benefício, tanto no cenário de mínimo constitucional quanto no reajuste pleno. Neste caso a relação custo-benefício do reajuste pleno é 4,5 vezes maior que o primeiro.

Passando à Tabela 4, a razão entre as relações custo-benefício nos dois cenários básicos de modalidades de reajustes passa de 4.51 quando usamos a proporção dos pobres (P0) para 4.29 quando utilizamos o hiato de pobreza (P1) e para 4.30 quando usamos o hiato quadrático de pobreza (P2).

Finalmente, a Tabela 5 apresenta a análise de sensibilidade do nível da linha de pobreza utilizada. Observamos que, quando usamos a proporção de pobres, utilizando a linha de pobreza baixa (igual a metade da linha de pobreza original (R\$ 35)) ou a linha básica (R\$ 70) a razão entre as relações custo-benefício nos dois cenários básicos de modalidades de reajustes para o reajuste de 10%, é praticamente o mesmo. Quando usamos uma linha de pobreza equivalente à 1,5 a linha básica (R\$ 105) esta razão se reduz para 3.05. De forma que, a relação tende a ser positivamente relacionada ao peso atribuído aos segmentos mais pobres da população. É importante frisar, entretanto que essa relação negativa não é completamente robusta frente as outras duas dimensões analisadas.

Tabela 3

**Relação Custo Fiscal/Benefício Social
dos Reajustes nos Benefícios Previdenciários**

Sensibilidade dos Reajustes			
Proporção de Pobres (P0) - Linha de Pobreza : R\$ 69,72			
	% do Reajuste		
	4%	10%	32%
Mínimo Constitucional (1)	4.28	0.73	1.34
Reajuste Pleno (2)	15.07	3.29	5.57
2 / 1	3.52	4.51	4.17

Fonte : PNAD-98. Elaboração : IBRE/FGV

Tabela 4

Sensibilidade dos Reajustes			
Reajuste de 10% - Linha de Pobreza : R\$ 69,72			
	Índices de Pobreza		
	P0	P1	P2
Mínimo Constitucional (1)	0.73	1.23	1.48
Reajuste Pleno (2)	3.29	5.28	6.36
2 / 1	4.51	4.29	4.30

Fonte : PNAD-98. Elaboração: IBRE/FGV

Tabela 5

	Sensibilidade dos Reajustes		
	Reajuste de 10% - Proporção de Pobres		
	Linha de Pobreza		
	R\$ 34,86	R\$ 69,72	R\$ 104,58
Mínimo Constitucional (1)	0.89	0.73	2.68
Reajuste Pleno (2)	3.99	3.29	8.16
2 / 1	4.50	4.51	3.05

Fonte: PNAD-98. Elaboração: IBRE/FGV

VI. Conclusões

De maneira geral, as simulações aqui analisadas comprovam a existência de um substancial espaço para otimizar, dentro do contexto constitucional hoje vigente, as práticas de reajustes previdenciários, de forma a conciliar os objetivos de alívio de pobreza com economias do lado fiscal. Em suma, existe hoje a possibilidade de incrementar as rendas daqueles cujos benefícios previdenciários, ou os salários percebidos encontram-se em níveis próximos dos limites mínimos legais, sem comprometer em demasia recursos públicos adicionais potencialmente direcionáveis aos chamados gastos sociais básicos. Esta conclusão é razoavelmente robusta em relação a uma gama diversa de linhas de pobreza, de indicadores de pobreza e de magnitudes de reajustes previdenciários concedidos.

VII. Referências Bibliográficas

- ALÉM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fabio (1999); "A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas"; Revista de Economia Política, 19 (1) jan./mar.
- AMADEO, Edward e NERI, Marcelo "Política Macroeconómica y Pobreza en Brasil", en Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina Y El Caribe, Mundi Prensa, Madrid, 1999.
- Ministério da Previdência Social; Anuário Estatístico da Previdência Social-AEPS, vários anos.
- NERI, Marcelo, "Salário mínimo: o reajuste de 99, a desvinculação e a regionalização"; Boletim Conjuntural, IPEA, 45, Grupo de Acompanhamento Conjuntural, abr./1999 (Nota Técnica).
- _____ et alli, "Gastos Sociales Basicos en Brazil y la Iniciativa de 20/20", Servicios Sociales Básicos em América Latina y el Caribe: Análisis desde la Perspectiva de la Iniciativa 20/20, Editorial Celta, Santiago, Chile, Out./1999b.
- _____. "Análise de Sensibilidade da Relação Custo Fiscal/Benefício Social de Modalidades de Reajustes dos Benefícios Previdenciários", Boletim Conjuntural, IPEA, 42, Grupo de Acompanhamento Conjuntural, jul./1998 (Nota Técnica).
- _____. "O Reajuste do Salário Mínimo de Maio de 1995", Anais do XIX Encontro Brasileiro de Econometria, SBE, Recife, Dezembro de 1997, V. 2, pp. 645-666.
- OLIVEIRA, Francisco (1994); Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución; Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Washington DC.

_____; BELTRÃO, Kaizô; e GUERRA FERREIRA, Mônica (1998); “Reforma da Previdência”; in IPEA, A economia brasileira em perspectiva - 1998.

ORNÉLAS, Waldeck (1999); “O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição”; trabalho apresentado no XI Fórum Nacional, Rio de Janeiro, mai.

PINHEIRO, Vinícius (1999); “Reforma da Previdência e federalismo: o caso brasileiro”; trabalho apresentado no XI Seminário Regional de Política Fiscal, Brasília, jan.

VELLOSO, Raul (1997); “Uma proposta para acelerar o ajuste fiscal”; in Reis Velloso, João Paulo dos (editor), Brasil - Desafios de um país em transformação, Fórum Nacional, José Olympio.

CAPÍTULO TRÊS

Direitos Informais

Marcelo Neri*

Há mais relações entre a CLT e os empregados informais do que supõe o INSS. Direitos trabalhistas são freqüentemente estendidos aos empregados sem carteira assinada, exatamente como está no papel. Os empregados com carteira diferem dos não registrados na fidelidade do pagamento de encargos sociais devidos ao governo.

A comparação dos direitos concedidos aos empregados com e sem carteira revela que o salário mínimo é uma referência tão forte para os ilegais quanto para os legalizados. Mas não é só: 83% dos legais e 79% dos ilegais recebem salário mensalmente, prazo máximo permitido pela lei. A legislação determina ainda que o pagamento seja feito pelas empresas até o quinto dia útil do mês seguinte ao trabalhado. Pois 19,71% dos empregados formais e 11,18% dos informais recebem os salários exatamente nessa data. As semelhanças prosseguem com a jornada semanal. A Constituição de 1988 estabelece que a carga de trabalho, sem o pagamento de horas extras, é de 44 horas semanais. Um ano antes da Carta, 3% dos trabalhadores sem carteira recebiam por essa jornada, depois da promulgação, 8%.

As semelhanças são justificadas pela possibilidade dos informais garantirem seus direitos, *a posteriori*, recorrendo à Justiça do Trabalho. A ameaça legal força as empresas a honrarem por antecipação os direitos trabalhistas individuais. O grande prejudicado nesse acordo entre firmas e trabalhadores é o governo, pois encargos devidos são ignorados: 5,7% dos empregados sem carteira contribuem para o INSS, contra 94% daqueles com carteira. Em função de incentivos legais mal desenhados, a proporção de empregos informais aumentou 27,6% desde 1989.

* Chefe do Centro de Políticas Sociais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Professor da Escola de Pós-Graduação de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

CAPÍTULO QUATRO

Aspectos Sociais da Previdência no Brasil: O Desafio de Aumentar a Cobertura^(*)

Vinícius C. Pinheiro^(**)

I. Introdução

Este texto trata dos aspectos sociais do sistema previdenciário brasileiro, destacando a importância dos benefícios previdenciários na sustentação da renda e combate à pobreza entre os idosos e analisando os determinantes da cobertura da previdência social.

Argumenta-se que a expansão da cobertura é o principal desafio de curto prazo para o desenvolvimento do sistema previdenciário nacional e pré-requisito para a continuidade da política de sustentação de renda dos idosos. O aumento da cobertura deve ser objeto de uma política específica que conjugue modificações legislativas, com flexibilização de regras e instituição de estímulos à filiação ao sistema, medidas de simplificação administrativa, fiscalização, além de campanhas de informação e conscientização realizadas por intermédio da sociedade organizada.

Estudo recente da Organização Internacional do Trabalho – OIT (2000) revelou que mais da metade da força de trabalho mundial e seus dependentes não estão amparados por qualquer tipo de sistema de seguridade social⁷. Isso significa que, no futuro, esse contingente deverá pressionar por aumento dos gastos públicos em programas assistenciais ou reduzirá a renda média *per capita* de suas famílias.

A explosão desta bomba social deve ser ainda potencializada em um contexto de aumento da longevidade e diminuição das taxas de fecundidade, que implica no incremento da participação dos idosos na população total. No Brasil a proporção da população com mais de 60 anos passou de 4% em 1940 para 8% em 1996. De acordo com as estimativas de Camarano et alli (1999) esta proporção deve alcançar 15% em 2020.⁸

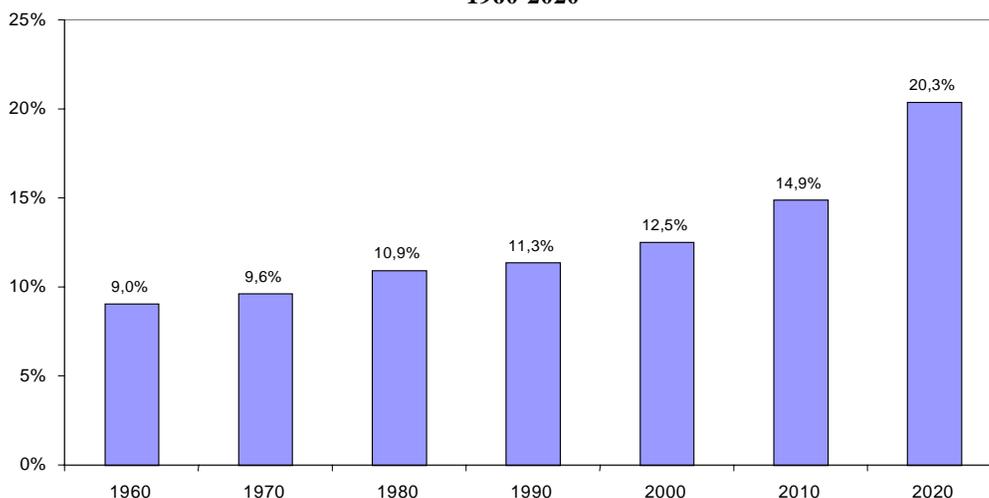
O processo de envelhecimento populacional implica na deterioração progressiva da razão de dependência entre a população idosa (com mais de 60 anos) e a população com idade entre 15 e 59 anos. Conforme pode-se observar no gráfico 1, enquanto nos últimos 40 anos este indicador apresentou um crescimento de 3,5 pontos percentuais, para os próximos 20 anos as estimativas apontam para um aumento acelerado de 8 pontos percentuais. Em 2020, a população com mais de 60 anos será equivalente a 20,3% da população entre 14 e 59 anos.

^(**) Secretário de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil - MPAS

⁷ Gillion, C. et alli “Social Security Pensions – Development and Reform”. Genebra, Organização Internacional do Trabalho. 2000. Pp 193-194.

⁸ Camarano, A M. et alli “Como vive o idoso brasileiro?” In: Camarano, AC (org). Muito além dos 60 - os novos idosos brasileiros. Rio de Janeiro. IPEA. 1999.

Gráfico 1 - Evolução da Razão de Dependência (%) da População Idosa Brasileira (60 anos ou mais/15-59 anos) 1960-2020



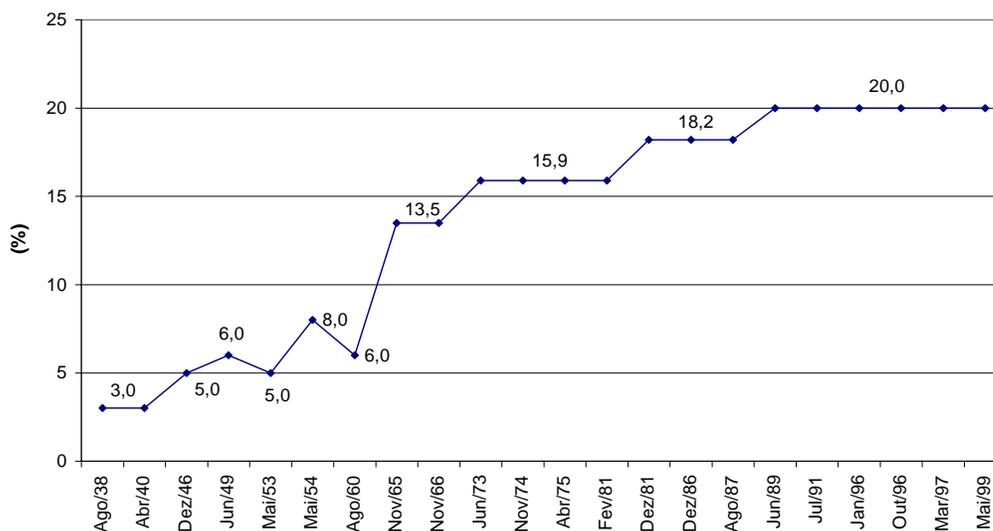
Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisa. Deptº de População e Indicadores Sociais.
Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

O aumento dos constrangimentos à atuação do Estado na implementação de políticas públicas em razão do processo de globalização contribui para agravar este quadro. Tanzi (2000) argumenta que a globalização ao mesmo tempo que reduz a capacidade tributária dos Estados, aumenta a demanda por investimentos em educação, pesquisa e infra-estrutura, áreas que contribuem para incrementar as vantagens comparativas dos países no mercado global. Dessa forma, os gastos previdenciários devem ficar comprimidos entre a necessidade de aumento de despesa em outras áreas e as limitações ao aumento das receitas.⁹

As restrições ao aumento da arrecadação têm efeito marcante no futuro da previdência no Brasil, pois, historicamente, os ajustes entre receita e despesa têm sido feitos basicamente mediante aumento nas alíquotas de contribuição. Desde o início da organização do sistema previdenciário, a alíquota paga pelas empresas aumentou de 3,5%, em 1938, para os atuais 20% incidentes sobre o total da folha de salários (vide gráfico 2). Este incremento ocorreu em meio a um processo de desenvolvimento por substituição de importações, com uma economia relativamente fechada, organizada em estruturas oligopolísticas, onde os custos do aumento do preço da mão-de-obra eram repassados para os preços e, portanto, pagos por toda a sociedade. Com a abertura econômica, os elevados patamares de contribuição constituem um empecilho ao aumento da competitividade das empresas formalizadas nos mercados interno e externo. Altas taxas de contribuição também condicionam aumento da informalidade, da evasão e diminuição da cobertura.

⁹ Tanzi, Vito. “Globalization and the Future of Social Protection”. IMF Working Paper 00/12. Fundo Monetário Internacional, 2000.

Gráfico 2 - Alíquotas de Contribuição do Empregador: 1938-1999



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – 1998. MPAS. Brasília, 1999.

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

Obs.: Exclui contribuição para financiamento de benefícios por incapacidade e aposentadoria especial decorrentes da incidência de riscos ambientais

Em relação à questão da cobertura previdenciária no mundo, a situação é mais dramática na África Subsaariana e no sul da Ásia, onde se estima que apenas entre 5% e 10% da população ocupada contribuem para a previdência. Por outro lado, nos países da OCDE a cobertura ultrapassa os 90%. Nos países latino-americanos, o nível de cobertura oscila entre 69% no Uruguai e 15% na Nicarágua.¹⁰ O Brasil apresenta um nível de cobertura de 40,9%, pouco superior ao do México e Equador (36%), mas inferior ao da Argentina (53,3%).

¹⁰ Gillion, C. et alli. Idem p. 679.

Tabela 1
Cobertura Previdenciária em Relação à População Ocupada
em Países Latino-americanos

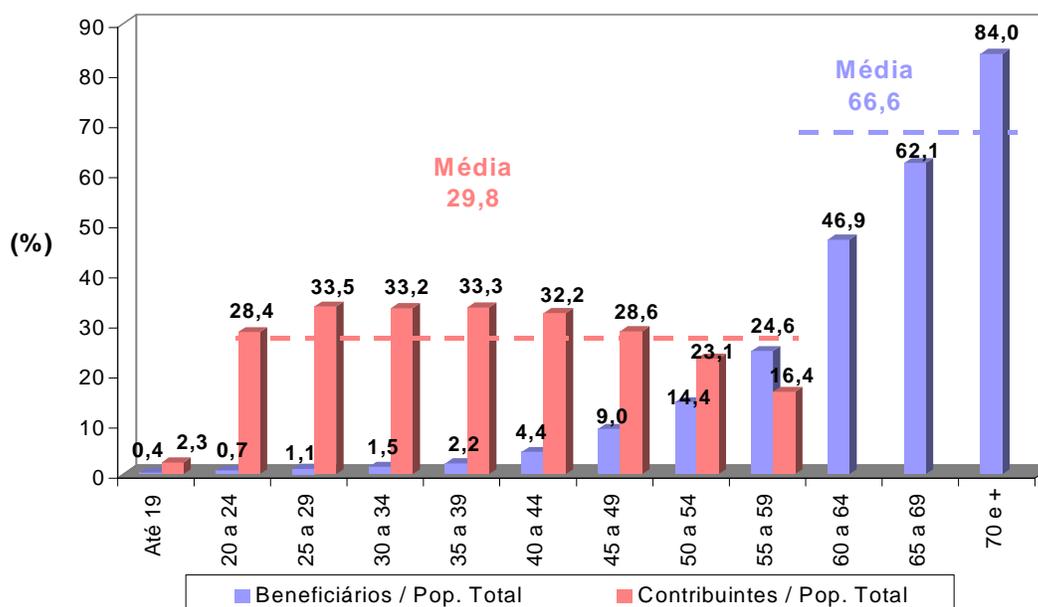
País	Ano de referência	Cobertura
Argentina	1996	53,3%
Brasil(*)	1998	40,9%
Uruguai	1992	69,0%
México	1992	36,0%
Bolívia	1992	46,7%
Nicarágua	1992	15,3%
Equador	1996	36,9%

Fonte: Gillion, C et alli (2000). P. 679.

(*) Fonte: PNAD 1998 - IBGE

Entretanto, apesar da relação entre contribuintes e população ocupada ser relativamente baixa no Brasil, a relação entre beneficiários e população idosa pode ser considerada elevada, pois cerca de 66,6% da população residente do Brasil com idade superior a 60 anos recebem algum benefício da Previdência Social. À medida que a população envelhece, aumenta esta relação – 84% dos maiores de 70 anos recebem benefícios previdenciários. Esta proporção é bastante superior à verificada na Argentina, que é de cerca de 44%. Embora a proporção de beneficiários seja elevada, a relação entre o número de contribuintes entre 20 e 59 anos e a população residente no Brasil é muito baixa, ao redor de 30% (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Beneficiários e Contribuintes em relação à População
Total por faixa de idade - 1998



Fonte: PNAD 98, AEPS 98.

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

A elevada proporção de beneficiários em relação à população idosa é um resultado recente verificado, principalmente, a partir da década de 90, e extremamente importante em termos da sustentação de renda dos idosos e combate à pobreza, conforme será analisado na seção 2. Entretanto, é um resultado claramente insustentável a longo prazo, em razão da baixa cobertura em relação aos contribuintes.

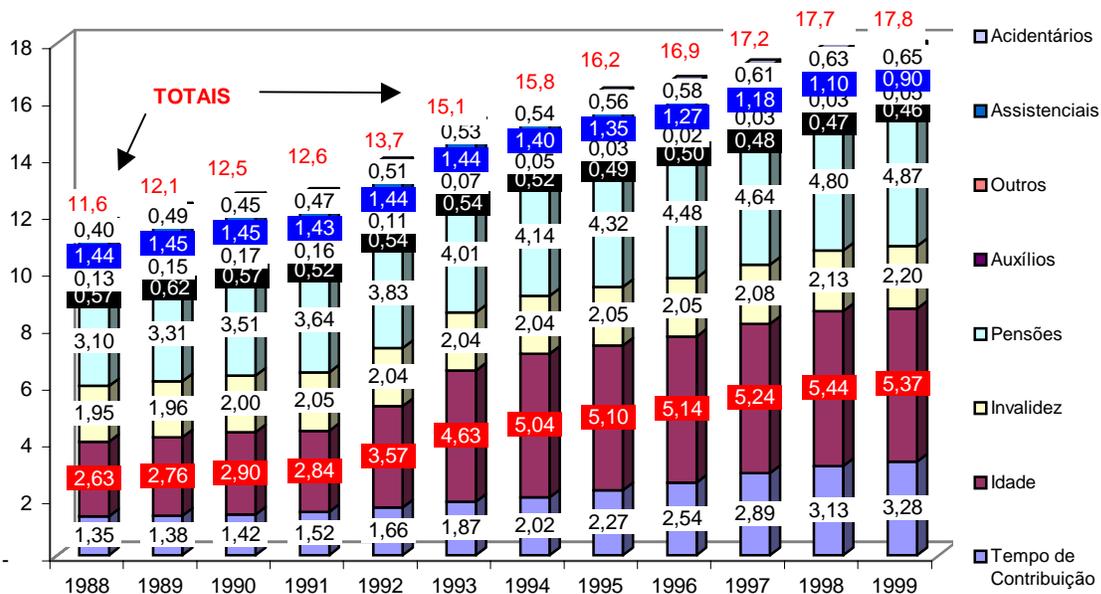
Esta evidência mostra que é necessário expandir a cobertura do sistema previdenciário, para que a previdência social possa prosseguir com suas políticas sociais de proteção ao idoso e combate à pobreza.

II. O Papel Social da Previdência

O Regime Geral de Previdência Social passou por um processo de ampliação da cobertura no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, principalmente em razão da incorporação de trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar ao sistema de benefícios, sem suficiente contrapartida contributiva.

De acordo com o Gráfico 4, observa-se que o número de benefícios pagos pela Previdência Social aumentou de 11,6 milhões, em 1988, para 17,8 milhões, em 1999, o que representa um incremento de 53,5% no período. Os benefícios que mais contribuíram para este resultado foram as aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, tendo apresentado aumento de 142,7% e 104,1%, respectivamente.

Gráfico 4 - Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social - Posição em dezembro -



Fonte: AEPS Suplemento Histórico; AEPS 98.

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

Obs. De 1996 a 1999, exclusive LOAS.

No ano de 1999, o Regime Geral de Previdência Social pagou 17,8 milhões de benefícios, sendo que o montante despendido foi de R\$ 59,9 bilhões (vide tabela 2). Entre estes benefícios, os de maior destaque em termos do número de beneficiários foram a aposentadoria por idade, com cerca de 5,4 milhões de benefícios pagos por mês, dos quais 71,4% foram destinadas aos trabalhadores rurais. Em seguida, têm-se as pensões por morte, com aproximadamente 4,9 milhões de benefícios pagos por mês, as aposentadorias por tempo de contribuição, com 3,3 milhões, as aposentadorias por invalidez, com 2,2 milhões e as rendas e pensões mensais vitalícias, com 0,9 milhões de benefícios mensais.

Tabela 2
Quantidade de benefícios emitidos e despesa anual
da previdência por espécie de benefício – 1999

Espécie De Benefício	Qtd - milhares Posição dez/99	% do total	Despesa Acumulada R\$ bilhões de dez/99	% do total
Aposentadoria por Idade	5.373	30,2	11,4	19,0
Aposentadoria por Invalidez	2.204	12,4	5,3	8,9
Aposent. por Tempo de Contrib.	3.284	18,4	24,4	40,8
Pensões por morte	4.872	27,4	13,3	22,3
Acidentários	653	3,7	1,9	3,2
Renda e Pensão Mensal Vitalícia	905	5,1	1,6	2,7
Outros	512	2,9	1,9	3,2
Total	17.802	100,0	59,9	100,0

*Valores deflacionados pelo INPC acumulado até dezembro de 1999.

** Dados não incluem os benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - Janeiro a Dezembro de 1999.

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

A aposentadoria por idade é o benefício concedido mediante comprovação de idade mínima de 65 e 60 anos para homens e mulheres, com redução de 5 anos no caso dos trabalhadores rurais, e comprovação de 15 anos de contribuição. No Brasil, a aposentadoria por idade tem como alvo a população com condições de formalização no trabalho mais precárias, ou seja, aquelas sujeitas a alta rotatividade, que contribuem esporadicamente para o sistema e acabam por não terem uma trajetória de rendimentos estável. Este benefício favorece, principalmente, a população com menores rendimentos, o que mantém ligação estreita com piores condições de formalização laboral. A aposentadoria por idade também é o principal benefício concedido na zona rural, o que, na maioria das vezes, ocorreu por liberalidade da lei, com baixa ou mesmo nenhuma contribuição prévia por parte do beneficiário. Este quadro de expansão do benefício no campo perdurou durante os primeiros anos da década de 1990, sendo que atualmente a sua concessão passa por controles mais rigorosos.

As rendas e pensões mensais vitalícias, por sua vez, são benefícios custeados por empregados e empregadores, mas que têm natureza assistencial. A concessão destes benefícios foi extinta no final de 1995, sendo substituídos pelos amparos assistenciais, custeados pelo Tesouro Nacional. No entanto, ainda restam 904,9 mil benefícios destinados a segurados, que contribuíram com uma quantia reduzida, ou a seus dependentes. Estes benefícios foram criados no passado em razão da baixa renda do segurado do Regime Geral.

Desta forma, pode-se afirmar que os benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social brasileiro têm, em muitos casos, natureza assistencial, com destaque para as aposentadorias por idade rural e rendas e pensões mensais vitalícias, que respondem por 26,6% dos benefícios emitidos e custeados pela Previdência Social.

A importância social da renda transferida pela previdência pode ser comprovada por dados que comparam as famílias segundo a presença de idosos. De acordo com pesquisa apresentada por Camarano et alli (2000), as famílias com idosos apresentam, em média, renda 14,5% maior do que as famílias sem idosos (vide tabela 3). Além disso, nas famílias com idosos, a idade média do chefe é de 66 anos, ou seja, é o próprio idoso quem é o principal responsável pela manutenção da renda familiar. E a sua posição faz com que menos pessoas tenham que trabalhar.¹¹

Isso mostra que, em vista das condições adversas da economia brasileira, com baixos indicadores de crescimento, e das profundas modificações no mercado de trabalho, em especial o aumento da informalidade, as transferências de recursos previdenciários passaram a representar papel fundamental de garantia de renda, tanto para o beneficiário quanto para todo o complexo social ao seu redor.

Tabela 3
Famílias com Idosos X Famílias sem Idosos – 1998

	COM IDOSOS	SEM IDOSOS
Composição percentual (%)	23,3	76,7
Renda média <i>per capita</i> (R\$)	352,79	307,20
Idade média do chefe (anos)	66	39
Número de pessoas que trabalham	1,55	1,60

Fonte: IBGE, PNAD-1998

Elaboração: IPEA

Idosos: População com mais de 60 anos

A Tabela 4 mostra que são realmente os idosos que elevam a renda de suas famílias. Em média, o rendimento dos idosos corresponde a 66,9% da renda familiar. Nas famílias em que eles são os chefes, são responsáveis por cerca de 75,2% da renda total. Esse percentual é ainda mais elevado nas áreas rurais, onde os idosos chefes de família respondem por 81,7% da renda familiar.

Tabela 4
Participação dos Rendimentos dos Idosos
na Renda Total de suas Famílias - 1998

	URBANO	RURAL	TOTAL
Famílias com algum idoso	64,9	74,8	66,9
Famílias com chefe idoso	73,5	81,7	75,2

Fonte: IBGE, PNAD-98

Elaboração: IPEA

Idosos: População com mais de 60 anos

Finalmente, a Tabela 5 mostra que a renda dos idosos provém predominantemente de aposentadorias e pensões. Na área urbana, em média, 63,9% da renda dos idosos homens e 79,3% da renda das mulheres são transferências previdenciárias, sendo que, para essas últimas, as pensões representam 34,9% de seus rendimentos. Na área rural, 87,4% da renda das mulheres idosas é proveniente da previdência.

¹¹ Camarano, A. A. "Como vive o idoso brasileiro?" Workshop "Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza", organizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, em Brasília – DF, em março de 2000.

Tabela 5
Fontes dos Rendimentos dos Idosos - 1998

	URBANO		RURAL	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Previdência	60,3	79,3	55,4	87,4
Aposentadoria	59,0	44,4	54,5	69,8
Pensão	1,3	34,9	1,0	17,6
Trabalho	29,3	10,9	40,1	9,3
Outros	10,4	9,8	4,5	3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, PNAD-98

Elaboração: IPEA

Idosos: População com mais de 60 anos

A participação dos benefícios previdenciários na renda domiciliar aumenta conforme esta diminui, evidenciando, ainda mais, a importância que a Previdência Social tem na sustentação da renda da população mais pobre. Um estudo de Delgado e Cardoso (1999) indica que, na área rural da região sul brasileira, onde o nível de pobreza é muito inferior ao verificado no norte e nordeste, as famílias que possuem renda domiciliar igual ou inferior a 2 salários mínimos apresentam acima de 90% da renda proveniente de benefícios previdenciários (vide tabela 6). Convém ressaltar que, na classe de renda de 3 a 5 salários mínimos, onde há maior concentração de domicílios (23,1%), cerca de metade da renda é proveniente da Previdência Social. Os dados indicam, portanto, que a função social da Previdência é desempenhada independente da localização geográfica da família.¹²

Tabela 6
Composição da Renda Domiciliar por Faixa de Salário Mínimo
- Setor Rural da Região Sul, 1997 -

Renda Domiciliar	% de domicílios	Origem da Renda	
		Benefícios previdenciários (%)	Renda da ocupação principal (%)
de 0,01 a 1 s.m.	11,0	100,0	0,0
de 1,01 a 2 s.m.	24,1	90,0	8,2
de 2,01 a 3 s.m.	20,8	69,2	25,9
de 3,01 a 5 s.m.	23,1	48,5	44,7
de 5,01 a 10 s.m.	15,7	30,8	61,3
mais de 10 s.m.	5,3	10,3	81,7
Total	100,0	41,5	52,0

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

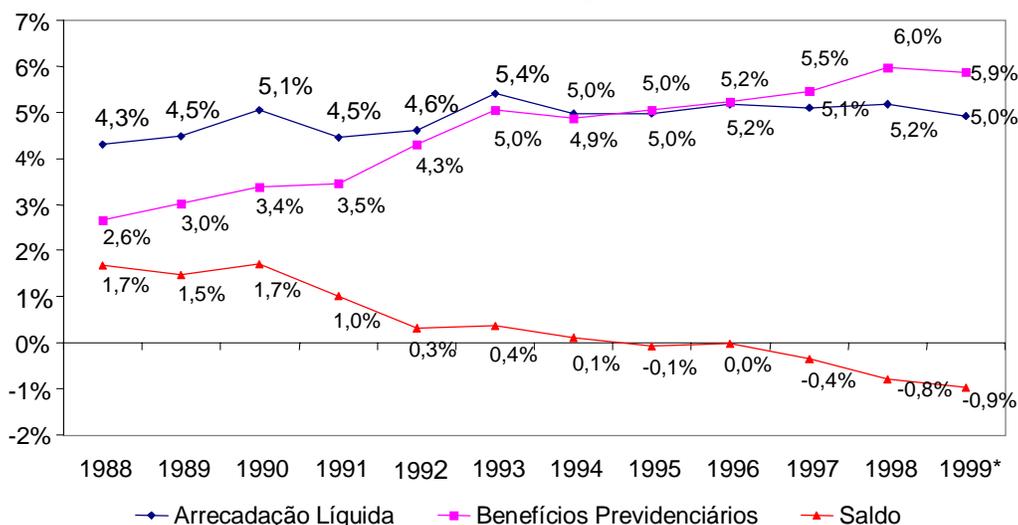
Elaboração: IPEA.

Depreende-se que os benefícios previdenciários apresentam um importante papel social, com impactos no combate à pobreza e melhoria na distribuição de renda entre diferentes grupos sociais. De fato, conforme demonstram Barros et alli (1999) com base em dados da PNAD de 1997, a incidência

¹² Delgado, Guilherme C.; Cardoso Jr., José Celso. "Idoso e Previdência Rural: A Experiência Recente da Universalização". Texto para Discussão n.º 688, IPEA, 1999.

da pobreza é menor entre os idosos. Adotando-se um critério de linhas regionais para pobreza, com renda domiciliar per capita variando entre R\$ 75,1 e R\$ 115,2, conforme região e situação de domicílio, os autores verificaram que enquanto 37% da população brasileira está em situação de pobreza, apenas 23% dos idosos são pobres. E esse resultado é determinado pela própria renda do idoso. Caso os idosos não auferissem qualquer renda, o nível de pobreza neste grupo aumentaria para 72%.¹³ Esta evidência caracteriza uma situação diametralmente oposta à dos demais países latino-americanos, onde os níveis pobreza são mais elevados entre os idosos.

Gráfico 5 - Arrecadação Líquida e a Despesa com Benefícios Previdenciários em Relação ao PIB (1988-99*)



Fonte: INSS

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

Os dados mostram que a Previdência Social brasileira protege grande parcela da população idosa, em especial, aqueles de renda mais baixa. No entanto, apesar de ser elevada a proporção de idosos que se beneficiam da Previdência Social, a proporção de pessoas ativas que contribuem para a Previdência é reduzida, conforme verificado no gráfico 3.

Certamente, todo esse esforço social tem um custo elevado que se traduz na deterioração das contas previdenciárias. O gráfico 5 mostra a evolução da arrecadação e da despesa da Previdência Social em relação ao PIB. Verifica-se que a receita, ao longo da década de 90, manteve-se entre 4,5% e 5% do PIB. Ao contrário, a despesa com benefícios previdenciários mais do que duplicou a sua participação no PIB brasileiro, aumentando de 2,6%, em 1988, para 5,9% em 1999. O resultado foi a deterioração das contas previdenciárias no período, que passou de um superávit de 1,7% do PIB para um déficit correspondente a 0,9% do PIB.

¹³ Barros, Ricardo Paes de; Mendonça, Rosane; Santos, Daniel. "Incidência e Natureza da Pobreza entre os Idosos no Brasil", Texto para Discussão, 686, IPEA, 1999.

III. O Desafio da Expansão da Cobertura¹⁴

No setor privado existem 38,7 milhões de pessoas que não estão cobertas pela previdência social, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 1998. Isso corresponde a 59,1% da população ocupada privada. No futuro, caso não tenham acumulado renda, esse contingente dependerá de benefícios assistenciais, onerando toda a sociedade, ou viverá às custas de suas famílias. Mesmo no presente, se o trabalhador não estiver filiado à previdência, a perda da capacidade de trabalho temporária ou permanente devido a acidentes e doenças, ou mesmo o falecimento, pode ser fatal para ele e para a sua família, devido à ausência de garantias à reposição de renda para si e para seus dependentes. Importante lembrar também os casos de maternidade, nos quais a previdência paga 4 meses de salário às mulheres para que permaneçam em casa cuidando dos seus recém-nascidos.

De acordo com a OIT, os setores tradicionalmente excluídos da proteção da seguridade social no mundo são, principalmente, os trabalhadores agrícolas, autônomos e domésticos, além de trabalhadores assalariados informais. E as principais causas da exclusão são a insuficiência de renda; restrições legais que limitam a cobertura aos trabalhadores assalariados; problemas administrativos que dificultam o registro dos trabalhadores e incentivos a acordos entre patrões e empregados.

No Brasil, a tabela 7 mostra que a cobertura é extremamente baixa principalmente em relação aos trabalhadores por conta-própria, onde de cada 10 trabalhadores, 8,4 não contribuem para a previdência. Nesta categoria estão 13,5 milhões de excluídos. A situação também é grave em relação aos trabalhadores domésticos, dos quais 73,3% não têm seguro social. Em relação aos empregados, cabe destacar a situação dos sem carteira assinada. São 11,2 milhões de empregados, cujos patrões estão em situação de ilegalidade, reduzindo a cobertura entre os empregados para 65%. O total de empregadores que não contribuem é de cerca de 29%.

Tabela 7
Contribuintes X Não-contribuintes por Posição na Ocupação na População Ocupada Privada (exclui militares e estatutários) – 1998

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	CONTRIBUINTES (A)	NÃO-CONTRIBUINTES (B)	TOTAL (C)	% DE COBERTURA (A)/(C)
Empregados	20.948.587	11.208.346	32.156.933	65,1
<i>Empregado com carteira</i>	19.865.031	-	19.865.031	100,0
<i>Empregados sem carteira</i>	1.083.556	11.208.346	12.291.902	8,8
Trabalhador doméstico	1.340.861	3.686.826	5.027.687	26,7
<i>Trab. Doméstico com carteira</i>	1.228.530	-	1.228.530	100,0
<i>Trab. Doméstico sem carteira</i>	112.331	3.686.826	3.799.157	3,0
Por conta-própria	2.582.775	13.481.287	16.064.062	16,1
Empregador	1.745.015	1.105.516	2.850.531	61,2
Trab. Na produção e construção p/ o próprio consumo	13.764	3.161.790	3.175.554	0,4
Não remunerados	97.202	6.023.879	6.121.081	1,7
TOTAL	26.728.204	38.667.644	65.395.848	40,9

Fonte: IBGE - PNAD/98

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

¹⁴ Texto elaborado com base no artigo “Perfil dos Não-contribuintes da Previdência Social” do autor, em co-autoria com Renata Miranda, publicado no Informe de Previdência Social, vol.12, número 03 – MPAS, março de 2000.

O principal elemento que explica a não contribuição é a insuficiência de renda. De acordo com o Gráfico 6, observa-se que 23% dos não-contribuintes são pessoas que, embora estejam ocupadas, não recebem nenhum rendimento e não têm recursos para destinar a um seguro social. Além dos sem rendimento, há ainda outros 32% que não contribuem porque recebem como remuneração menos do que um salário mínimo. Depreende-se que cerca de 55% do contingente de não-contribuintes, o que significa 21,3 milhões de pessoas, não contribuem simplesmente porque não têm recursos. Estes são os potenciais beneficiários de programas de assistência social focalizados no combate à pobreza. A inclusão deste contingente no sistema previdenciário depende fundamentalmente do crescimento econômico, com geração de empregos formalizados.

É importante isolar também o contingente de trabalhadores que não contribui em razão da condição de trabalho precoce, já que a legislação brasileira autoriza o trabalho, e portanto a filiação à previdência social, somente a partir dos 14 anos na condição de aprendiz e 16 anos como trabalhador. Conforme o gráfico 7, cerca de 6% de trabalhadores não contribuintes estão na faixa de 10 a 14 anos, configurando-se um problema para programas de erradicação do trabalho infantil. Além disso, há cerca de 9% da população de não-contribuintes com mais de 60 anos. Nesta faixa etária cerca de 82% da população ocupada não contribuem e é muito difícil que venham a contribuir dada a dificuldade para a população idosa de preencher as condições de elegibilidade relacionadas com a carência e tempo mínimo de contribuição.

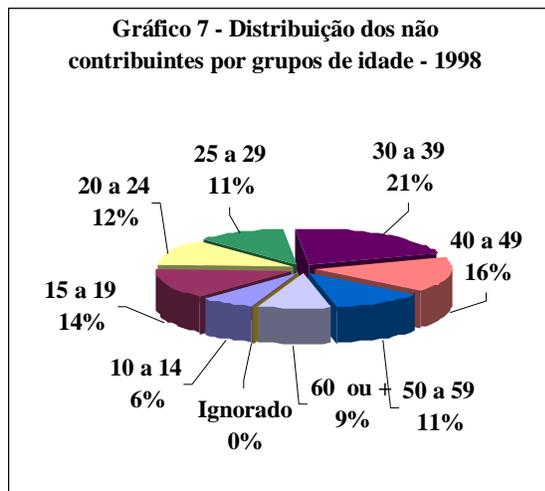
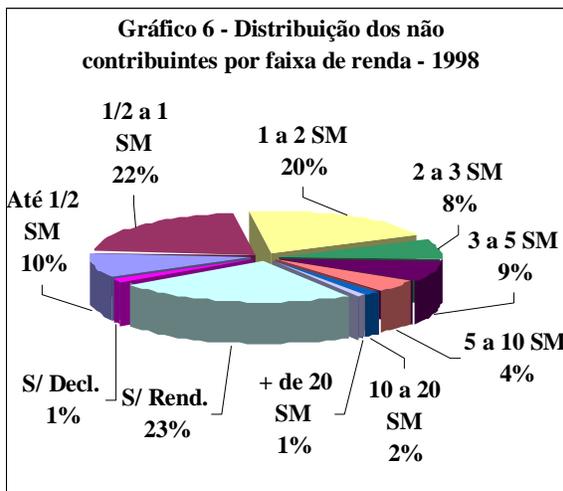
Considerando-se um conceito de população ocupada restrita, em que se excluem os menores de 15 anos e os que ganham menos do que um salário mínimo, chega-se ao potencial de contribuintes para a previdência social que pode ser incorporado mediante políticas de conscientização, criação de incentivos e fiscalização. Neste contingente, a cobertura previdenciária eleva-se para 57,7%, ou seja, a proporção de não-contribuintes reduz-se para 42,3% contra 59,1% se considerada a população ocupada total.

Os dados para a população ocupada restrita indicam que a maior cobertura está entre os trabalhadores empregados, 73,5% (vide tabela 8). Embora seja a posição onde a cobertura é a mais elevada, é preocupante o fato de que, dos 27,5 milhões de empregados, 8,3 milhões são empregados cujos empregadores não assinam suas carteiras de trabalho.

A maioria dos trabalhadores domésticos não contribui para a Previdência. Dos 3,2 milhões de trabalhadores nesta posição, 2,0 milhões (63,8%) não possuem carteira assinada. A informalidade implica em um reduzido número de contribuintes. Entre os trabalhadores domésticos sem carteira, apenas 4,3% contribuem para a Previdência.

É importante lembrar que os patrões dos empregados sem carteira, incluindo os domésticos, estão na ilegalidade. Como a responsabilidade é do empregador, a Previdência Social garante aos empregados o direito de requerer o benefício no futuro, desde que comprovem o tempo de serviço. Com o intuito de evitar que o benefício seja concedido sem contrapartida de contribuições, a Previdência Social deve permanentemente fiscalizar os empregadores e suas empresas. Para reforçar essas ações, está em tramitação no Congresso a Lei de Crimes contra a Previdência Social.

Um dos incentivos à informalidade reside na possibilidade de que patrões e empregados pactuem em não formalizar a relação, de forma que o empregado no curto prazo tenha uma remuneração superior. O empregado, no entanto, poderá posteriormente requerer seus direitos na Justiça do Trabalho. Quando isto ocorre, na maioria dos casos, a pendência é resolvida por conciliação, o que implica em deságio sobre o valor requerido inicialmente.



Fonte: PNAD/98

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

Tabela 8
Contribuintes X Não-contribuintes por posição na ocupação
na População Ocupada Privada Restrita (*) - 1998

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	CONTRIBUIN TES (A)	NÃO-CONTRIBU INTES (B)	TOTAL (C)	% DE COBERTURA (A)/(C)
Empregados	20.177.047	7.294.781	27.471.828	73,5
<i>Empregado com carteira</i>	19.195.945	-	19.195.945	100,0
<i>Empregados sem carteira</i>	981.102	7.294.781	8.275.883	11,8
Trabalhador doméstico	1.241.152	1.950.711	3.191.863	38,9
<i>Trab. Doméstico com carteira</i>	1.154.101	-	1.154.101	100,0
<i>Trab. Doméstico sem carteira</i>	87.051	1.950.711	2.037.762	4,3
Por conta-própria	2.302.922	8.384.206	10.687.128	21,5
Empregador	1.598.508	898.695	2.497.203	64,0
Não remunerados (**)	2.402	8.786	11.188	21,5
TOTAL	25.322.031	18.537.179	43.859.210	57,7

Fonte: PNAD 98

Elaboração: SPS/MPAS

(*) Excluí militares e estatutários, trabalhadores sem qualquer fonte de renda e que ganham menos que 1 salário mínimo e trabalhadores com menos de 15 e mais de 59 anos.

(**) São trabalhadores que não recebem rendimentos do trabalho, mas possuem outras fontes de renda.

Convém ressaltar que, para desincentivar estes tipos de acordo, implementou-se a partir da Emenda Constitucional n.º 20, de dezembro de 1998, a competência da Justiça do Trabalho para executar, de ofício, contribuições sociais decorrentes de sentença que proferir ou acordos que homologar. Assim, se o empregado sem carteira assinada provar o seu vínculo empregatício na Justiça do Trabalho, automaticamente o empregador será condenado a pagar as contribuições sociais.

Entre os empregadores, o índice de cobertura é de 61,2%. Dos 3,2 milhões de pessoas exercendo esta ocupação, 1,1 milhão estão excluídas da proteção previdenciária. Considerando que entre os empregadores o nível de renda é mais elevado e também o sistema é de fácil acesso, ainda restam muitos empregadores descobertos cujas razões para a evasão ao sistema devem ser investigadas.

Os trabalhadores por conta-própria representam 24,4% das pessoas ocupadas, segundo dados da PNAD 98. O elevado número de trabalhadores nesta ocupação é resultado de modificações no mercado de trabalho, com aumento do setor de serviços e autonomização da mão-de-obra. Nesta ocupação, verifica-se uma cobertura bastante reduzida, 16,1%. Para os trabalhadores autônomos, embora a filiação ao sistema previdenciário seja obrigatória, a inscrição ocorre a partir da iniciativa do próprio trabalhador e não por intermédio do empregador. Neste caso, não há meios eficazes de fiscalização das contribuições.

Estes resultados tornam-se preocupantes ao analisarmos as modificações estruturais no mercado de trabalho ocorridas na década de 90, com aumento da participação dos trabalhadores por conta-própria e redução deste indicador para os empregados com carteira.

Analisando-se os dados referentes às regiões metropolitanas, que concentram mais de 60% da arrecadação previdenciária, percebe-se que a proporção de empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta-própria na população ocupada aumentou de forma constante de 1991 a 1999. Durante este período, verificou-se um incremento de 27% na participação dos empregados sem carteira e de 17% para os trabalhadores por conta-própria. A participação dos empregadores elevou-se, também, perfazendo no período analisado um aumento de 3%.

Em 1991, os empregados sem carteira representavam 20,8% da população ocupada, conforme se pode observar no gráfico 8. No ano de 1999, a participação elevou-se para 26,4%. Para os trabalhadores por conta-própria, a participação evoluiu de 20,1% para 23,6% e a dos empregadores, de 4,4% para 4,6%.

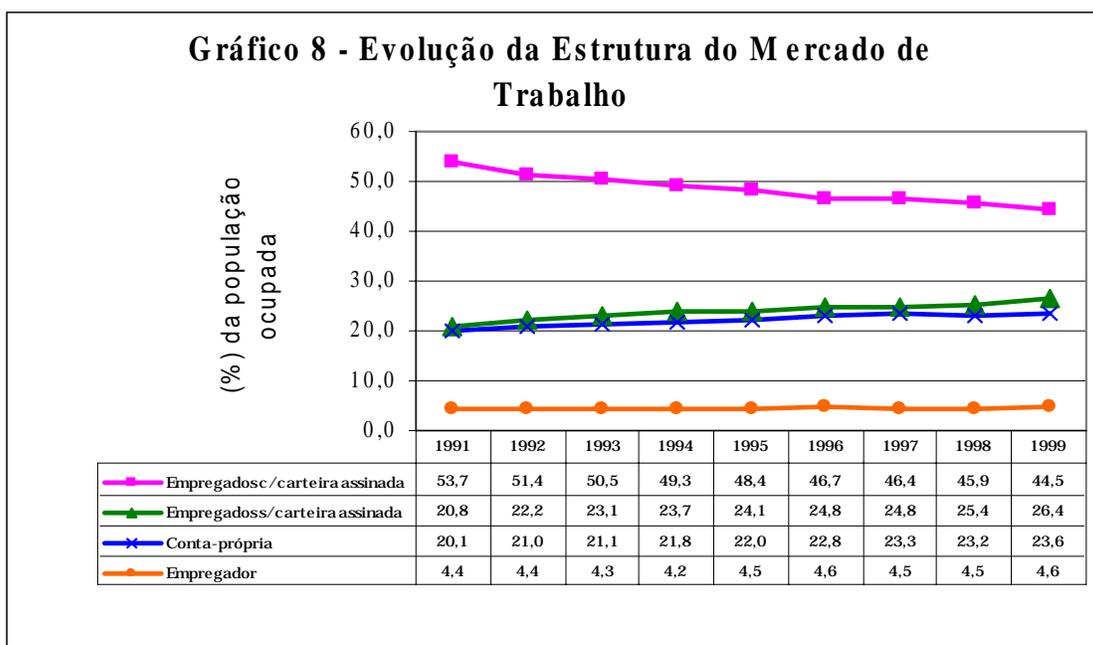
Os empregados com carteira assinada apresentaram participação decrescente ao longo de todo o período analisado. Enquanto em 1991 sua participação era de 53,7%, em 1999 esta relação caiu para 44,5%, ou seja, uma redução de 17%.

Para tentar adaptar o sistema a estas modificações na estrutura das posições na ocupação, em novembro de 1999, foram instituídas uma série de medidas visando criar incentivo aos trabalhadores autônomos para se filiarem à previdência, destacando-se:

- (i) Ampliação do acesso ao salário-maternidade: este benefício era devido somente às seguradas empregadas, trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas e seguradas especiais. A nova legislação estendeu o benefício também às trabalhadoras autônomas, empresárias e às facultativas, beneficiando, assim, todas as seguradas da Previdência Social. De acordo com dados da PNAD – 1997, esta medida deverá se constituir em estímulo para a filiação de cerca de 2,5 milhões de outras trabalhadoras autônomas, em idade fértil, ainda não-contribuintes da previdência;
- (ii) Eliminação da escala de salários-base: a sistemática de contribuição anterior obrigava os trabalhadores autônomos a cumprir uma escala de interstícios de contribuição, de modo a coibir o característico expediente de subdeclarar rendimentos durante a vida ativa e passar a contribuir sobre o teto somente no período relevante para o cálculo do salário-de-benefício que, pela regra anterior, considerava os últimos 3 anos. A extensão do período de tempo de contribuição utilizado para o cômputo do salário-de-benefício tornou a escala por um lado supérflua, pois qualquer subdeclaração de rendimentos sujeitos à contribuição influi de forma

diretamente proporcional no valor do benefício futuro do segurado. Com isso, houve maior flexibilização e simplificação das regras de contribuição.

- (iii) Redução das contribuições de autônomos que prestam serviços para empresas: Foi implementada a possibilidade de compensação de parte da contribuição da empresa pelo contribuinte individual (equivalente a nove pontos percentuais), quando do recolhimento de sua contribuição, atribuindo-lhe o mesmo tratamento que é dado ao segurado empregado (contribuição de 8 a 11%). Esta medida adiciona-se à proposta de equalização das contribuições da empresa, resultando em uma carga contributiva agregada para segurados e empresa semelhante em relação às diversas modalidades de contratação. O referido mecanismo de compensação também inibe fraudes no sistema, pois o contribuinte individual torna-se fiscal das contribuições da empresa, devido à necessidade de comprová-las para obter a redução em sua própria contribuição. Além disso, há o incentivo à formalização do vínculo entre contribuinte individual e empresa, porque a prestação de serviços a empresas implica redução da carga contributiva para o contribuinte individual.
- (iv) Redução das multas para indenização de tempo de serviço passado: os juros de mora foram limitados em 0,5% ao mês para os contribuintes individuais que regularizarem suas contribuições anteriores a abril de 1995, evitando-se valores extremamente elevados, já que incidem sobre valores atualizados. Foi mais uma medida destinada a atrair os contribuintes individuais, ampliando a taxa de cobertura da Previdência Social.



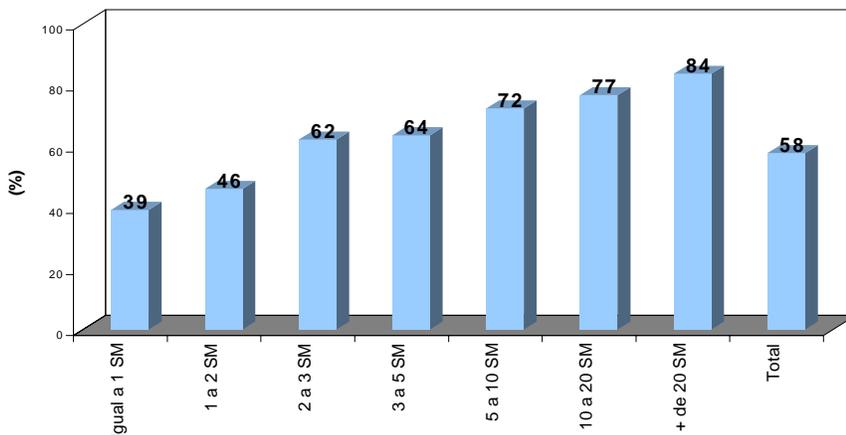
Fonte: IBGE – Pesquisa Mensal de Emprego.
Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS.

A evolução da estrutura do mercado de trabalho é importante para explicar a cobertura, mas a renda continua sendo a principal variável explicativa, mesmo em relação à população ocupada restrita. Conforme mostra o Gráfico 9, quanto maior a renda maior a proporção de contribuintes. Entre as

peças que recebem 1 salário mínimo, a cobertura é de apenas 39%, enquanto entre os que recebem renda superior a 20 salários mínimo a cobertura chega a 84%.

Fonte: IBGE - PNAD/98

Gráfico 9 - Cobertura da Previdência Social por faixa de renda - População Ocupada Restrita - 1998

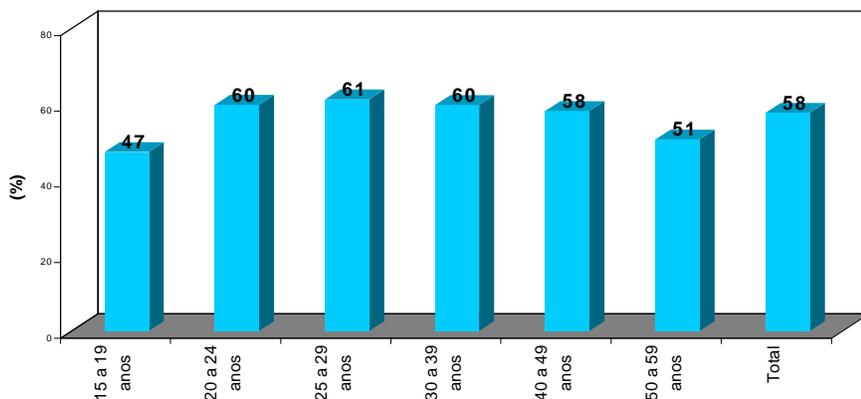


Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

A baixa cobertura entre os trabalhadores que ganham entre 1 e 2 salários mínimos também pode ser explicada pela possibilidade deste contingente ter acesso no futuro a benefícios assistenciais, que não exigem contrapartida contributiva e cujo valor mínimo é o mesmo do benefício previdenciário. O amparo assistencial é pago para os maiores de 67 anos que comprovem condições de miséria (renda per capita domiciliar abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo).

O gráfico 10 mostra que a idade influencia a contribuição à previdência somente nos casos extremos. Enquanto para os grupos mais jovens (15 a 19 anos) e mais idosos (50 a 59 anos), a cobertura é 47% e 51%, em toda a faixa etária de 20 a 50 anos a cobertura mantém-se entre 58% a 61%.

Gráfico 10 - Cobertura da Previdência Social por grupos de idade - População Ocupada Restrita - 1998



Fonte: IBGE - PNAD/98.

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS.

A análise por ramo de atividade indica que a maior cobertura encontra-se no setor industrial onde, na indústria de transformação, o valor é de 77,6% e, em outras atividades industriais, é de 84,9%. A indústria da construção é uma exceção, uma vez que a cobertura é de apenas 34,4% (vide Tabela 9).

No setor agrícola, observa-se o índice de cobertura mais reduzido, 28,42%. A natureza da relação de trabalho no campo demanda arranjos mais flexíveis que possam ser adaptar à alta sazonalidade e rotatividade do emprego. No setor rural, atualmente, os empregadores pessoas física e jurídica contribuem com 2,1% e 2,6% sobre a receita bruta decorrente da comercialização de sua produção e os seus empregados devem contribuir, em geral, com 8% sobre o salário. Entretanto, neste setor é recorrente o acordo entre os patrões e empregados para que estes aumentem a renda presente e não sejam declarados à previdência social. Dessa forma, as empresas tendem a não declarar os seus empregados. Para estimular a formalização do trabalho no campo, a proposta do governo prevê que o empregador rural poderá deduzir de sua contribuição o que for recolhido do empregado, o que deverá inibir a prática do acordo entre empregados e empregadores. Possivelmente, não haverá incrementos na arrecadação, mas, por outro lado, deverá melhorar a qualidade de informações dos registros.

Na atividade de prestação de serviços verifica-se, também, uma proporção de contribuintes inferior a de não-contribuintes, da ordem de 46,56%. Entre as medidas direcionadas para diminuir a sonegação neste setor, está o procedimento já em vigor da sub-rogação, em que a empresa contratante dos serviços deve reter 11% do valor da nota fiscal a título de contribuição previdenciária da empresa prestadora.

Tabela 9
Cobertura da Previdência Social por ramo de atividade
- População Ocupada Restrita - 1998

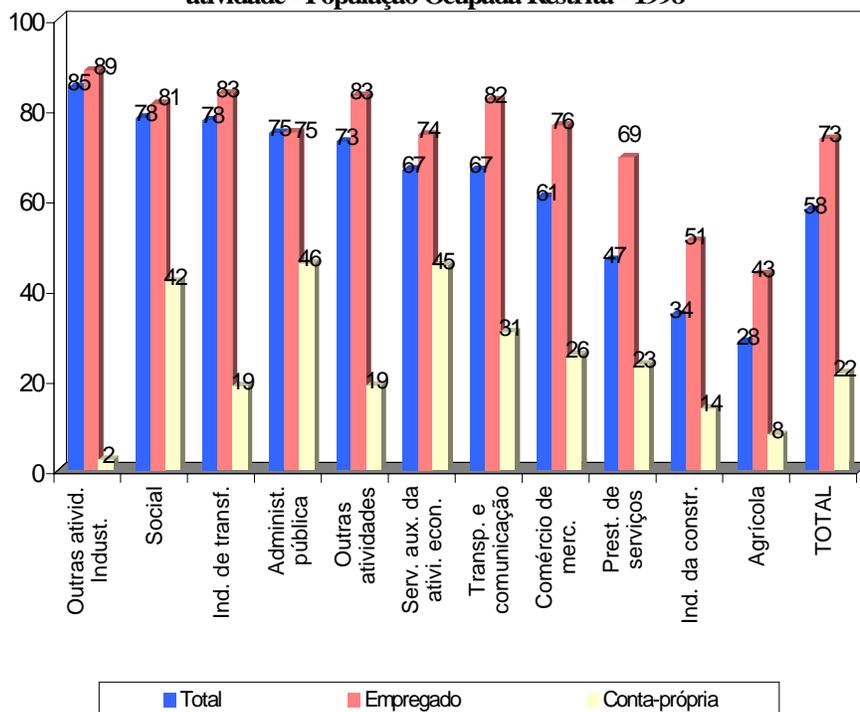
RAMO DE ATIVIDADE	% DE COBERTURA
Outras atividades Industriais	84,9
Social	78,1
Indústria de transformação	77,6
Administração pública	74,8
Outras	72,9
Serviço Auxiliar da atividade Econômica	66,7
Transporte e comunicação	66,6
Comércio de mercadorias	60,6
Prestação de serviços	46,6
Indústria da construção	34,4
Agrícola	28,4
TOTAL	57,7

Fonte: PNAD 98 / IBGE. Elaboração: SPS/MPAS.

O Gráfico 11 mostra que, independente do ramo de atividade, a cobertura dos empregados é sempre muito superior à dos trabalhadores por conta-própria. Em particular, nas atividades do setor primário e secundário da economia, a diferença entre a cobertura destes trabalhadores é bastante significativa. No setor agrícola, enquanto a taxa para os empregados é de 43%, para os conta-própria é de apenas 8%. Na indústria de transformação, tem-se uma taxa de cobertura para os empregados de 83% contra apenas 19% para os trabalhadores por conta-própria. A taxa de cobertura dos empregados é, em média, 5 vezes maior do que a dos conta-própria nestes segmentos. Isso demonstra que, nestas atividades, a posição na ocupação é um forte determinante para a não contribuição em relação aos

outros setores, pois, na média de todos os ramos de atividade, a taxa de cobertura dos empregados é 3,2 vezes maior do que a taxa de cobertura dos conta-própria.

Gráfico 11 - Cobertura da Previdência Social por posição na ocupação e ramo de atividade - População Ocupada Restrita - 1998



Fonte: IBGE - PNAD/98

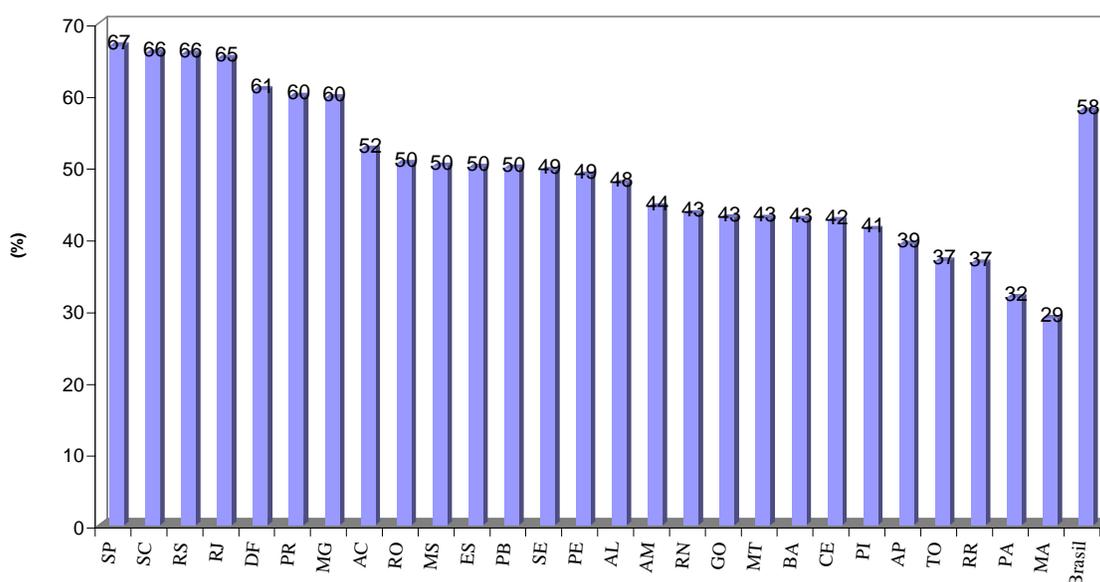
Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

No setor terciário, tem-se uma diferença entre as taxas de cobertura do empregado e conta-própria menos acentuada. Na atividade de prestação de serviços e comércio de mercadorias, enquanto a cobertura dos empregados é de 69% e 76%, respectivamente, a dos trabalhadores por conta-própria é de cerca de 23% para a prestação de serviços e 26% para o comércio de mercadorias, ou seja, uma taxa de cobertura três vezes superior para os empregados. Na administração pública e nas atividades sociais, a posição na ocupação não é tão preponderante na explicação da taxa de cobertura, uma vez que a relação entre a taxa de cobertura dos empregados é o dobro da dos conta-própria.

Em relação aos Estados, conforme o Gráfico 12, pode-se observar que a taxa de cobertura do sistema varia conforme o respectivo perfil econômico. Em um primeiro grupo, onde a cobertura oscila entre 67% e 60%, estão o Distrito Federal, os Estados do Sul e Sudeste, excluindo o Espírito Santo. Nestes predominam atividades onde os trabalhadores possuem carteira assinada. Os Estados da região Norte estão com os dados de cobertura subestimados, em razão da exclusão de sua população rural na PNAD. A tendência é de que estes estados apresentem taxas de cobertura semelhantes ou inferiores à do Maranhão, de 29%. Em um grupo intermediário, estão os Estados do Nordeste e Centro-oeste, onde a cobertura oscila entre 41% e 50%.

O fator que exerce influência mais acentuada sobre a taxa de cobertura é a renda. Ficou claro pelos dados apresentados que quanto maior a renda do trabalhador, maior é a cobertura previdenciária independente das outras variáveis, como posição na ocupação, idade, localização geográfica, locais de trabalho e ramos de atividade. A posição na ocupação também exerce importância fundamental quanto à cobertura da Previdência. Os trabalhadores por conta-própria têm a menor taxa de cobertura, uma vez que a inscrição destes no sistema depende de atitude própria. Para os empregados, a situação é inversa. Verifica-se entre estes a cobertura mais elevada em função da responsabilidade de seus patrões de filiá-los ao sistema. Merecem destaque, também, as modificações do mercado de trabalho com expansão da participação dos trabalhadores por conta-própria, prejudicando a expansão da cobertura previdenciária. A análise por região indica que, nos Estados do Nordeste e Norte, por influência da atividade econômica, onde existem muitos trabalhadores no setor agrícola, e também em razão da renda mais baixa, têm-se as menores taxas de cobertura do Brasil.

**Gráfico 12 - Cobertura da Previdência Social por Estado
- População Ocupada Restrita - 1998**



Fonte: IBGE - PNAD/98

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

IV. Considerações Finais

Ao contrário do observado em outros países latino-americanos, a situação socioeconômica dos idosos no Brasil é melhor do que a dos trabalhadores ativos. Estudos do IPEA demonstram que as famílias com idosos apresentam uma renda média per capita 14,5% maior do que as famílias que não tem idosos. Naquelas, em geral, os idosos são responsáveis por mais de 50% do rendimento familiar, sendo que a maior parte da renda dos idosos provém de transferências previdenciárias.

Essa situação só foi possível a partir de um processo de ampliação da cobertura, ocorrido, principalmente, a partir de 1988. Atualmente, 66,6% da população com mais de 60 anos e 84% da população com mais de 70 anos recebem algum tipo de benefício previdenciário. Por outro lado,

somente 40,9% da população ocupada contribui para a previdência, o que configura uma situação insustentável no médio e longo prazo.

Esse cenário tende a se agravar em razão do acelerado envelhecimento populacional e deterioração da razão de dependência dos idosos, que deve atingir 20,3% em 2020, e das modificações no mercado de trabalho, com perda de expressão do assalariamento formal e aumento da participação dos trabalhadores autônomos e informais na população ocupada.

Isso coloca o desafio de aumentar a cobertura como a questão central do debate sobre as tendências do sistema previdenciário. No Brasil, a baixa cobertura é explicada, em grande parte, pela insuficiência de renda. Cerca de 55% dos trabalhadores não-contribuintes recebem menos do que um salário mínimo e, portanto, não apresentam capacidade contributiva. A insuficiência de renda também explica a baixa cobertura entre os trabalhadores que ganham até 2 salários mínimos. Estes segmentos são potenciais beneficiários das políticas assistenciais, sendo a sua inclusão na previdência social condicionada ao crescimento econômico, com geração de empregos formalizados e distribuição de renda.

A posição na ocupação é o segundo elemento que tem maior força explicativa em relação à cobertura. A previdência tem certa dificuldade em chegar aos trabalhadores autônomos, pois a sua filiação ao sistema depende de uma atitude deliberada de inscrição que, apesar de obrigatória, deve ser motivada ou facilitada. No caso dos trabalhadores com carteira assinada a inscrição é automática e obrigação da empresa. O avanço da informalidade entre os trabalhadores assalariados, também tem condicionado a diminuição da cobertura. Mas o empregado sem carteira assinada ao provar seu vínculo empregatício perante a Justiça do Trabalho, terá reconhecido não só seus direitos trabalhistas como também os previdenciários, e o empregador será executado para que pague a contribuição social devida.

Por fim, as peculiaridades das relações de trabalho em setores específicos, como a agricultura, prestação de serviços e construção civil dificultam o aumento da cobertura. Estes são setores de alta rotatividade da mão-de-obra que demandam relações de trabalho mais flexíveis.

Além dos aspectos estruturais relacionados com o aumento do crescimento econômico e com a necessidade de flexibilização das relações de trabalho, a política de expansão da cobertura passa por medidas legislativas e gerenciais de modo a simplificar, facilitar e criar atrativos à filiação ao sistema previdenciário. Entre estas medidas, cabe destacar:

- (i) criação de atrativos no plano de benefícios, como por exemplo, a extensão do salário-maternidade às trabalhadoras autônomas e outras categorias similares;
- (ii) mecanismos de compensação entre contribuições de empregados e empregadores: os trabalhadores autônomos que prestam serviços a empresas podem reduzir a sua contribuição em até 9 pontos percentuais desde que seja comprovada a contribuição da empresa. Da mesma forma, os empregadores rurais podem reduzir de sua contribuição patronal o que é recolhido a título de contribuição dos seus empregados. Dessa forma, pretende-se desestimular os acordos entre patrões e empregados, incentivando-se a formalização;
- (iii) mecanismos de antecipação de receita em relação a setores terceirizados: no caso das empresas de prestação de serviços, há a retenção de 11%, feita pelo contratante, da fatura paga pela empresa contratada a título de contribuição previdenciária, que pode ser compensada posteriormente com a contribuição sobre a folha de salários;
- (iv) flexibilidade, liberdade, facilidade de acesso e simplificação de procedimentos: as regras de filiação e contribuição devem ser simples e flexíveis de modo que o trabalhador possa adaptar a contribuição à sua realidade

Além dessas medidas, é importante a veiculação em massa de campanhas de conscientização sobre a importância da previdência social e da necessidade de filiação ao sistema. Esta é uma tarefa que deve extrapolar a esfera governamental, mobilizando toda a sociedade organizada.

CAPÍTULO CINCO

Aposentadoria e pobreza no Brasil

Ricardo Paes de Barros (IPEA)
Sergio Firpo (UC Berkeley)
Rosane Mendonça (UFF, IPEA)
Daniel Santos (IPEA)

I. Introdução

O sistema previdenciário brasileiro passou por importantes mudanças com a Constituição de 1988, tais como a introdução da universalização da elegibilidade para mulheres e homens de sessenta e sessenta e cinco anos ou mais respectivamente; a criação da aposentadoria rural; e o estabelecimento de piso igual ao salário mínimo vigente. Todas essas alterações sobre o rendimento dos idosos brasileiros devem ter tido, em princípio, algum efeito positivo sobre a pobreza dos idosos e das famílias em que vivem. Esse efeito, se realmente elevado em magnitude e abrangência, deve fazer com que o sistema previdenciário brasileiro, a despeito de todos os seus problemas de financiamento, se constitua em importante mecanismo de alívio da pobreza.

Como são os idosos os principais beneficiários do sistema de previdência brasileiro, deve-se estabelecer qual a relação entre os idosos e a pobreza. Tal relação pode ser vista sob dois ângulos. No primeiro, os idosos constituem um grupo socioeconômico. Visto desta forma, o universo de pobres pode ser decomposto em: (i) idosos; e (ii) não idosos. Portanto, a incidência da pobreza entre os idosos pode ser medida pela porcentagem de pobres ou pela insuficiência de renda que é devida aos idosos. A contribuição dos idosos para a pobreza será tão maior quanto maior for o grau de pobreza entre os idosos em relação à média, e quanto maior for a porcentagem de idosos na população. Caso o grau de pobreza entre os idosos seja maior que a média, a sua contribuição para a pobreza será maior que a sua participação na população.

Na segunda forma de se entender a relação entre idosos e pobreza, os idosos influenciam a renda *per capita* da família a que pertencem e, portanto, o seu grau de pobreza. Essa influência é exercida de duas maneiras. Por um lado, os idosos representam membros adicionais na família e, portanto, reduzem a sua renda *per capita*. Por outro, e na medida em que têm sua própria renda, contribuem para a renda familiar, elevando a renda *per capita* e reduzindo o grau de pobreza. Qual destes fatores irá predominar em cada família vai depender da renda média dos idosos da família ser superior ou inferior à renda *per capita* familiar. Caso a renda média dos idosos seja maior que a renda *per capita* familiar, a sua presença determinará um aumento na renda *per capita* da família e, portanto, uma redução na probabilidade e intensidade da pobreza desta família. Em suma, em que medida os idosos contribuem para aumentar ou reduzir a pobreza depende, em última instância, da relação entre a renda dos idosos e a dos demais membros da família.

Diferentemente de outros grupos etários, como as crianças, os idosos devem contribuir mais para a renda familiar *per capita* como recebedores de renda do que como meros dependentes. Isso explica em grande medida a diferença nos graus de pobreza encontrados entre esses dois grupos etários, crianças e idosos. Vale realçar, contudo, que parte desse resultado vem de os idosos viverem em famílias cuja renda média dos demais membros é maior que a renda média dos demais membros das famílias com crianças.

O objetivo central do presente estudo é estimar o valor da contribuição da renda e o número de idosos para a renda familiar *per capita* e para o grau de pobreza dos diversos grupos etários para as

últimas duas décadas. Assim, é possível identificar se a presença de idosos nas famílias ajuda a explicar a redução no grau de pobreza agregada verificada na década de noventa.

O trabalho encontra-se organizado em três seções, além desta introdução. Na segunda seção busca-se descrever a metodologia utilizada, destacando as bases de dados, os conceitos básicos que serão utilizados ao longo do trabalho, e a estratégia empírica. Na terceira seção apresenta-se primeiro um painel descritivo da renda e da pobreza dos idosos. Em seguida, ainda nessa seção, analisam-se os resultados obtidos a partir dos exercícios realizados, com base em simulações do impacto dos idosos sobre a pobreza. Finalmente, a última seção resume os principais resultados obtidos e expõe as conclusões do estudo.

II. Metodologia

Nesta seção descreve-se sucintamente a base de dados, alguns conceitos básicos e a estratégia empírica utilizados neste estudo para tentar responder às questões propostas na seção anterior.

II.1. Base de dados

A base de dados utilizada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para os anos de 1983, 1988, 1993 e 1998, cuja realização compete ao IBGE. O conteúdo da PNAD provém de questionários domiciliares e é coletado anualmente, em cerca de 300.000 domicílios dispersos por todo o território nacional, com exceção das áreas rurais de alguns Estados da Região Norte. O questionário é especialmente rico em informações relacionadas ao mercado de trabalho e a respeito da estrutura familiar. Em 1992, a PNAD sofreu profunda revisão de seu questionário, o que acabou por limitar a comparabilidade de resultados de algumas variáveis com suas edições anteriores.

II.2. Conceitos básicos

- **Idosos, não idosos e crianças.** neste trabalho, os idosos, os não idosos e as crianças foram definidos, respectivamente, como sendo todos os indivíduos com 60 ou mais, com menos de 60 e com menos de 10 anos de idade.
- **Família:** a variável domicílio da PNAD foi usada como o conceito de família neste estudo. Assim, entenda-se por renda familiar a renda domiciliar da PNAD.
- **Renda Familiar Per Capita:** é a soma de todas as remunerações, efetivamente recebidas ou imputadas, em espécie ou monetárias, dos fatores de produção de todos os membros da família, dividida pelo número de pessoas da família. Entram no cômputo da renda: renda de todos os trabalhos, aposentadorias, aluguel, juros, doações e outras rendas. Dada a importância relativa neste trabalho das aposentadorias, deve-se mencionar que a base de dados utilizada não permite a separação entre aposentadorias pública e privada, as quais serão consideradas de forma agrupada.
- **Pobre:** assim como na maioria dos estudos correlatos, serão considerados pobres todos os indivíduos que possuem renda familiar *per capita* inferior a uma dada linha de pobreza. Neste estudo, a linha de pobreza escolhida foi a proposta no estudo de Barros e Mendonça (1999). A Tabela 1 apresenta os valores da linha de pobreza para as diversas sub-regiões brasileiras para um período de trinta dias. Neste trabalho, os idosos são classificados entre pobres e não-pobres, segundo os mesmos critérios utilizados para classificar a população como um todo. No entanto, é preciso ressaltar que existe a possibilidade de que, devido aos hábitos e necessidades específicos dos idosos, as linhas de pobreza convencionais não sejam medidas fiéis de suas condições de vida ¹⁵. Em

¹⁵Um idoso com renda domiciliar *per capita* exatamente igual à linha de pobreza pode, por exemplo, estar em situação de bem-estar inferior à de um não-idoso nestas mesmas condições, por gastar parte significativa da renda em remédios. Neste caso, o idoso deveria ser classificado como pobre e o não-idoso como não-pobre.

todo caso, a arbitrariedade incorrida em qualquer tentativa de determinar linhas de pobreza distintas para idosos e não idosos poderia levar a limitações ainda maiores.

Indicadores de pobreza (P0, P1, P2)

A classe de indicadores de intensidade de pobreza conhecidos como indicadores de Foster-Greer-Throbecke (1984) possui a seguinte fórmula geral:

$$P(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_{W_i < L} \left(\frac{L - W_i}{L} \right)^\alpha$$

onde L é uma linha de pobreza arbitrariamente definida; n é o tamanho da população de uma região ou de um dado grupo socioeconômico; W_i é a renda da i -ésima pessoa; e α , podendo assumir tipicamente três valores, 0, 1 ou 2, indica, respectivamente, o tipo de medida de pobreza, P0, P1 ou P2. O somatório inclui apenas as pessoas cuja renda é inferior à linha de pobreza.

Embora no presente trabalho só apresentemos estimativas para o P0, é interessante definir as outras duas medidas de pobreza:

- P0 é a proporção de pessoas pobres num dado grupo socioeconômico ou região¹⁶;
- P1 é também denominado hiato de renda médio, e mede a proporção da renda das pessoas pobres que precisaria ser redistribuída entre os mesmos para que todos ficassem com o mesmo grau de pobreza;
- P2, que é conhecido como índice de Foster-Greer-Throbecke ou como hiato quadrático de renda médio, é outra medida de intensidade de pobreza, ainda mais sensível a rendas muito baixas que o hiato de renda médio.

II.3. Estratégia empírica

Os idosos desempenham um duplo papel na pobreza entre os não idosos. Por um lado, na medida em que um idoso a mais aumenta o número de membros na família, reduz-se a renda *per capita* e, portanto, eleva-se o grau de pobreza. Por outro, na medida que um idoso a mais significa renda adicional, a sua presença eleva a renda familiar *per capita* e, portanto, reduz o grau de pobreza. Busca-se aqui verificar quais destes fatores é dominante e, portanto, em que medida o impacto líquido da presença dos idosos age no sentido de elevar ou reduzir o grau de pobreza das famílias a que pertencem.

Estimou-se o impacto da contribuição dos idosos e de suas rendas pessoais sobre a renda familiar *per capita* e sobre o grau de pobreza dos três grupos etários de interesse (idosos, não idosos e crianças) por meio de simulações. Assim, primeiro, estimou-se qual o efeito sobre a renda familiar *per capita* e sobre a pobreza dos três grupos etários caso a renda dos idosos fosse nula. Em seguida, estimou-se qual o efeito sobre a renda familiar *per capita* e sobre a pobreza das crianças e dos não idosos caso a renda dos idosos fosse nula e os idosos constituíssem famílias isoladas, isto é, caso eles se encontrassem apenas em famílias compostas somente por idosos. Desta forma, conseguem-se estimativas separadas dos efeitos da renda e do número de idosos sobre a renda e sobre o grau de pobreza para os grupos etários de interesse.

¹⁶ Também é possível interpretar P0 como sendo a probabilidade de uma pessoa ser pobre dado que pertence a um determinado grupo socioeconômico ou região.

Tabela 1
Linhas Regionais de Pobreza

Região/Área	1998
Centro-Oeste	
Urbano	79.4
Distrito Federal	92.3
Nordeste	
Urbano	95.5
Rural	85.2
Fortaleza	84.5
Recife	111.0
Salvador	104.5
Norte	
Urbano	98.1
Belém	94.9
Sudeste	
Urbano	74.8
Rural	63.9
Belo Horizonte	83.2
Rio de Janeiro	
Metropolitano	106.5
Urbano	90.3
Rural	81.3
São Paulo	
Metropolitano	107.1
Urbano	94.9
Rural	77.4
Sul	
Urbano	93.6
Rural	85.2
Porto Alegre	118.7
Curitiba	98.1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1998.

Para se entender como a renda dos idosos afeta a renda e a pobreza dos demais grupos etários, pode-se rescrever a renda *per capita*, y , de cada família como sendo:

$$y = (1 - \alpha) y_0 + \alpha y_1 = y_0 + \alpha (y_1 - y_0)$$

onde, y_1 denota a renda média dos não idosos, y_0 a renda média dos idosos e $1 - \alpha$ a proporção de idosos na família. Dessa equação se conclui que:

$$\forall \alpha \in (0,1), \quad y_0 > y \Leftrightarrow y_0 > y_1$$

ou seja, sempre que a renda média dos idosos for maior do que a renda familiar *per capita*, ela será também maior do que a renda média dos não idosos. Assim, o impacto da presença dos idosos sobre o grau de pobreza dos demais membros de uma família depende de ser a renda média dos idosos maior

ou menor que a dos demais membros, ou equivalentemente, de ser a renda média dos idosos maior ou menor que a renda familiar *per capita*. De fato, se a renda dos idosos de uma família for maior que a renda *per capita* da família a que pertencem, a presença destes idosos na família estará reduzindo a sua probabilidade de ser pobre.

III. Resultados Preliminares Empíricos

Para os quatro anos analisados, 1983, 1988, 1993 e 1998, observa-se que o grau de pobreza das crianças foi consistentemente maior do que o dos não idosos e o dos idosos, como revela o Gráfico 1. Embora já relativamente elevada na década de 80, a diferença entre os graus de pobreza das crianças e dos idosos nos anos 90 ampliou-se mais, como mostra o Gráfico 2. A partir desses gráficos e da Tabela 2 é interessante notar, além desse aumento na diferença na pobreza, dois outros importantes resultados.

Primeiro, de 1983 a 1998 os graus de pobreza para os três grupos etários caíram. Ocorre que entre os idosos essa queda foi bem mais acentuada do que para os demais, sobretudo para as crianças. Enquanto o grau de pobreza entre idosos caiu 19 pontos percentuais, ou 51%, o percentual de crianças pobres caiu 15 pontos, ou 24%. Isto indica ter havido uma heterogênea redução da pobreza entre os grupos etários, revelando terem sido os idosos particularmente beneficiados ao longo das últimas duas décadas. Esse resultado é consistente mesmo quando se considera o período de 1988 a 1998. O grau de pobreza entre as crianças caiu 8 pontos percentuais enquanto entre idosos a redução foi mais uma vez de 19 pontos, visto não ter havido redução na pobreza para esse grupo etário entre 1983 e 1988.

O segundo importante resultado é a observação feita a partir dos Gráficos 1 e 2 de que a renda familiar *per capita* dos idosos não subiu muito mais do que a dos demais grupos etários. Dando continuidade na comparação com as crianças, note que: (i) a renda familiar *per capita* dos idosos subiu 42% entre 1983 e 1998, enquanto a redução na pobreza desse grupo etário foi de 50%; e (ii) a renda familiar das crianças subiu 40% entre 1983 e 1998, enquanto a redução na sua pobreza foi de 24%. Para que a pobreza entre idosos tenha caído muito mais do que nos demais grupos para um mesmo aumento de renda, é preciso ter havido um processo de redistribuição de renda diferenciado dentro de cada grupo etário ao longo dos últimos anos. Assim, o aumento da renda familiar dos idosos deve ter se concentrado mais entre os seus pobres do que no caso das crianças. Embora a desigualdade da renda familiar entre os idosos seja maior do que para os não idosos, como mostram Barros, Mendonça e Santos (1999), ela deve ter se reduzido mais para o grupo dos idosos do que para os demais.

Gráfico 1a: Proporção de pobres por faixa etária

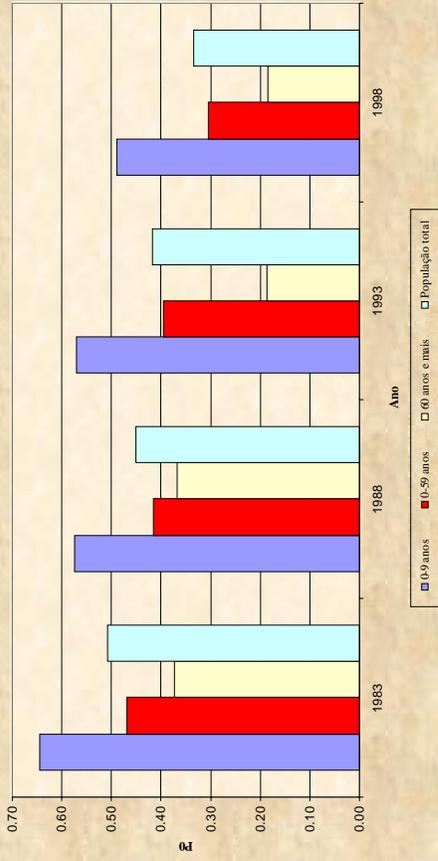


Gráfico 1b: Renda média por faixa etária

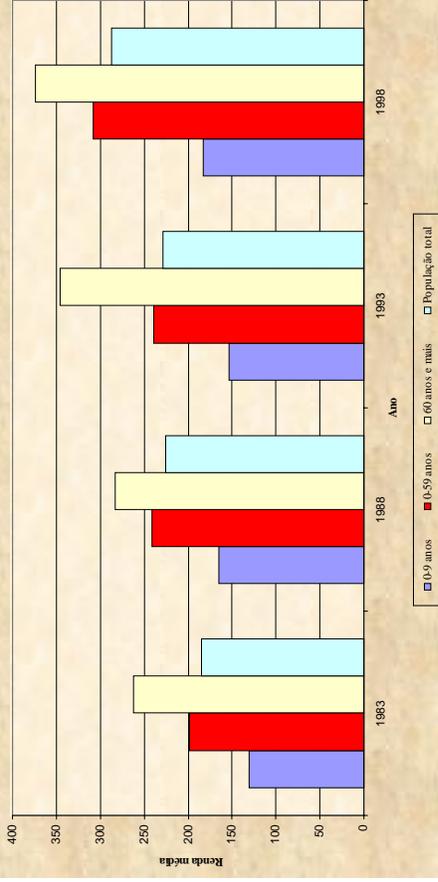


Gráfico 2a: Diferença na proporção de pobres entre crianças e idoso e não idoso

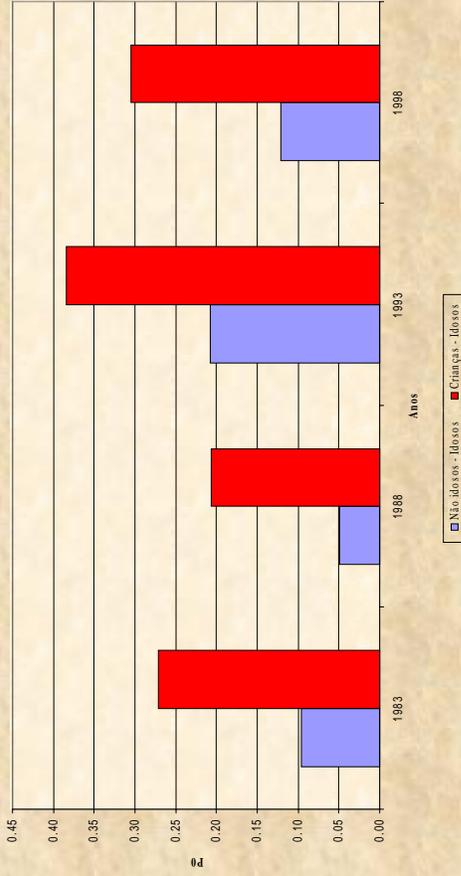
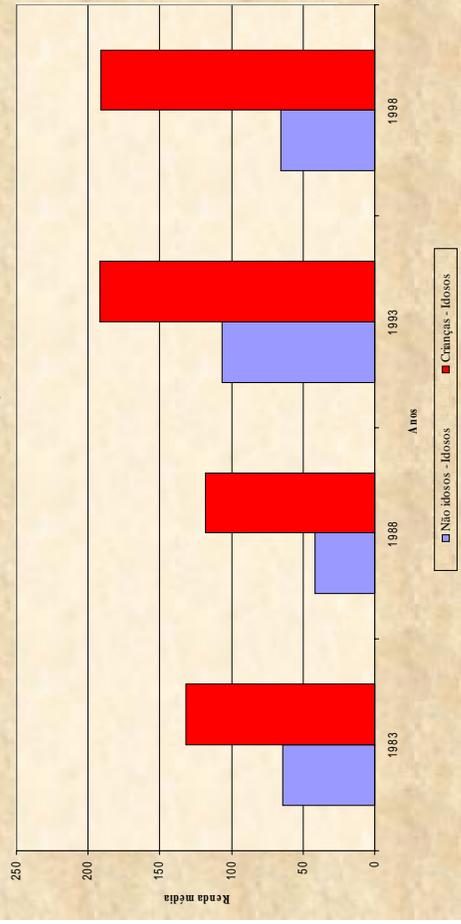


Gráfico 2b: Diferença na renda média entre idosos e não idosos e idosos e crianças



Mas o que explica a diferença entre os graus de pobreza e o seu crescimento ao longo do tempo? A resposta a essa pergunta constitui, na realidade, o objetivo central do presente estudo. Contudo para que se possa alcançá-lo, é necessário que primeiro se identifique, para cada grupo etário, como a renda é composta.

O Gráfico 3 mostra a composição da renda familiar por idade em quatro instantes do tempo nas últimas duas décadas. Percebe-se claramente que a renda familiar é principalmente formada pela renda do trabalho desde os primeiros anos de vida até o começo dos sessenta anos. A partir desta idade, a renda familiar passa a ser composta sobretudo pela renda de aposentadorias e de aluguéis. A aposentadoria no Brasil constitui, como se vê, importante componente da renda familiar das pessoas à medida em que elas envelhecem. Note também a interessante mudança no perfil etário.

Dada a enorme importância da renda de aposentadoria para as pessoas com idade avançada, é relevante estimar qual seria o perfil etário da pobreza e da renda familiar *per capita* com e sem aposentadoria. Para os quatro anos escolhidos, observa-se, a partir do Gráfico 4, que sem a participação das aposentadorias na renda familiar, a pobreza deixaria de ser inversamente relacionada com a idade. Para 1983, 1988, 1993 e 1998 o grau de pobreza passa a ser decrescente apenas até a faixa dos 30 anos, ficando estável até em torno dos 60 anos para depois passar a subir com a idade. Note também que, quando se retira a renda de aposentadoria das famílias, todas as idades em todos os anos são negativamente afetadas, indicando ser importante a redistribuição intergeracional de renda no interior da família.

O Gráfico 4 traz também um importante resultado. Note que os anos da década de 90, quando comparados com os da década anterior, apresentam uma diferença vertical entre as curvas de pobreza por idade, com e sem a renda de aposentadorias, maior para todas as idades. Para pessoas jovens em particular, o efeito das pensões e aposentadorias sobre o grau de pobreza passou a ser relativamente importante na década de 90, algo que não foi durante os anos 80.

A Tabela 2 consolida alguns dos resultados apresentados até então. Em consonância com o Gráfico 4, percebe-se por meio dos resultados dessa tabela que boa parte da pobreza de todos os grupos etários é reduzida devido ao pagamento de aposentadorias. Ademais, nota-se que ao longo das últimas duas décadas a pobreza dos idosos foi sempre menor do que a dos não idosos. A menor pobreza dos idosos é de certa forma visualizada a partir do Gráfico 5. Esse gráfico revela que a proporção de idosos por domicílio cresce com a renda *per capita*, sendo particularmente baixa entre os 20% mais pobres.

Em suma, as evidências apresentadas indicam que os idosos são menos atingidos pela pobreza que os não idosos. A questão que se coloca, entretanto, é: a pobreza entre os idosos é tão limitada por causa da sua própria renda ou porque eles vivem em domicílios que, independentemente da sua renda, teriam uma alta renda *per capita* (em função da renda dos adultos não idosos no domicílio)?

Gráfico 3 – Perfil etário da composição da renda familiar *per capita*

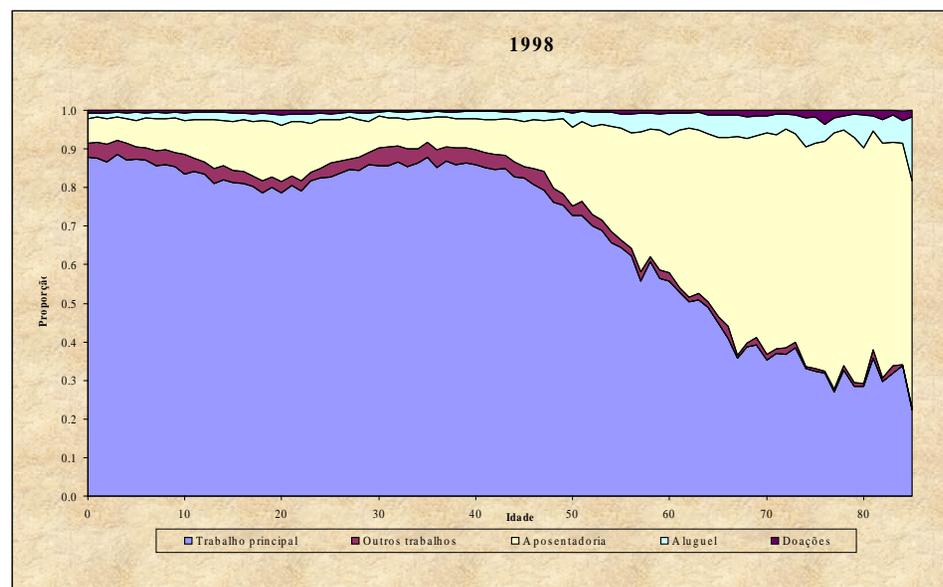
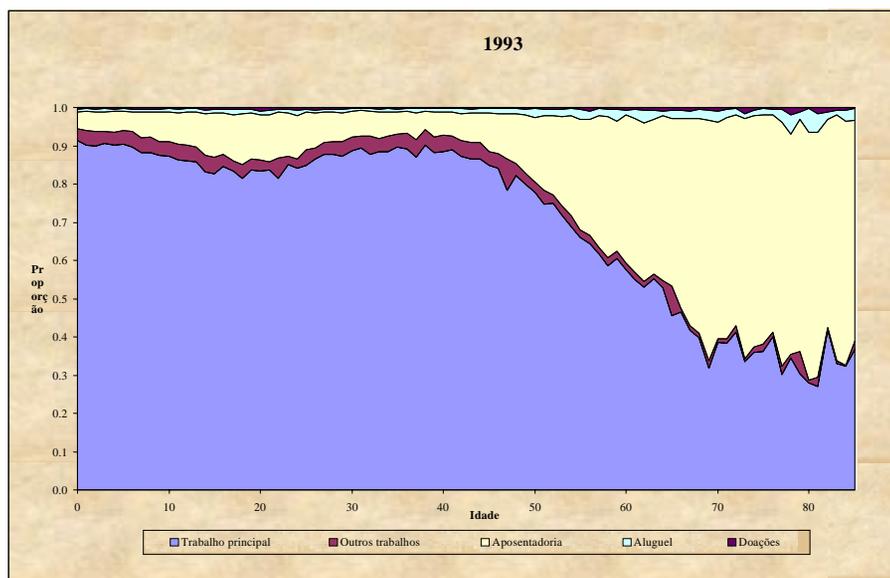
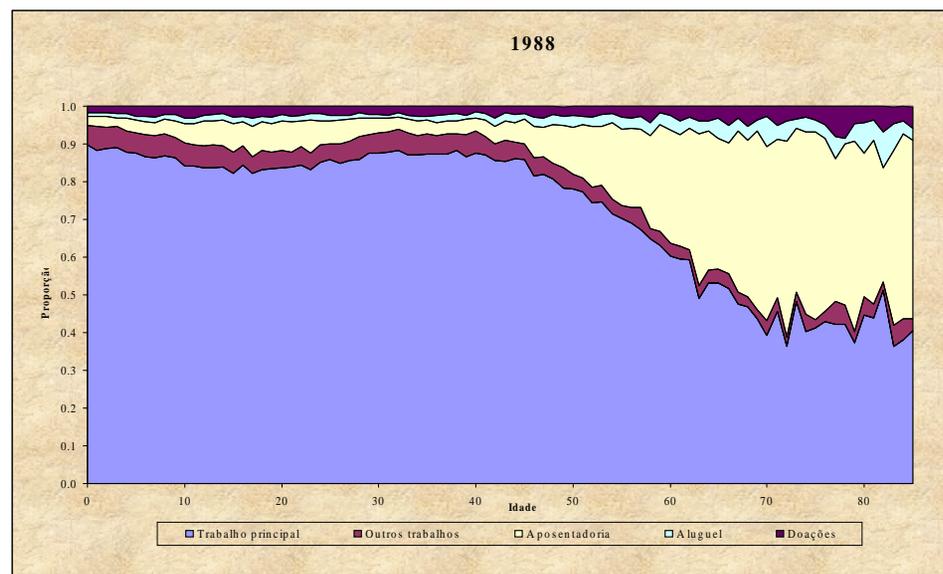
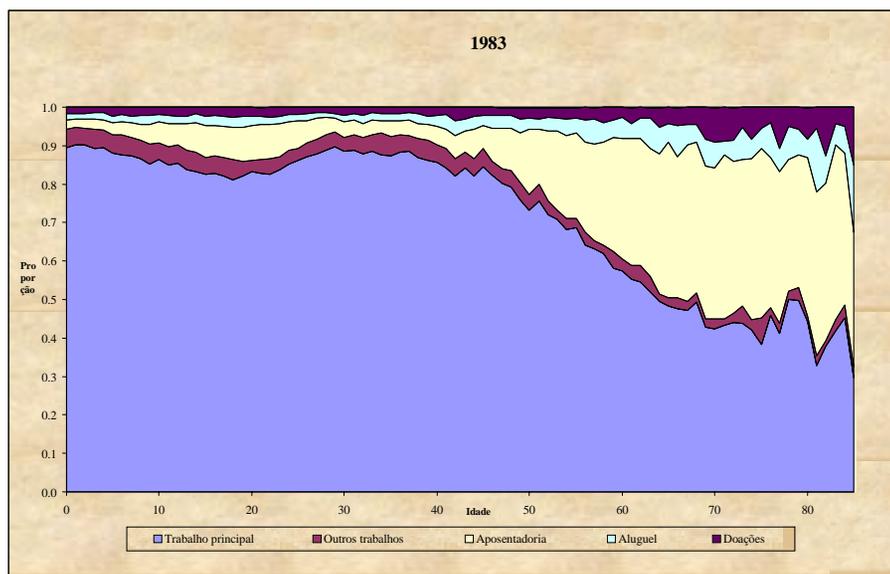


Gráfico 4 – Proporção de pobres e renda familiar *per capita*

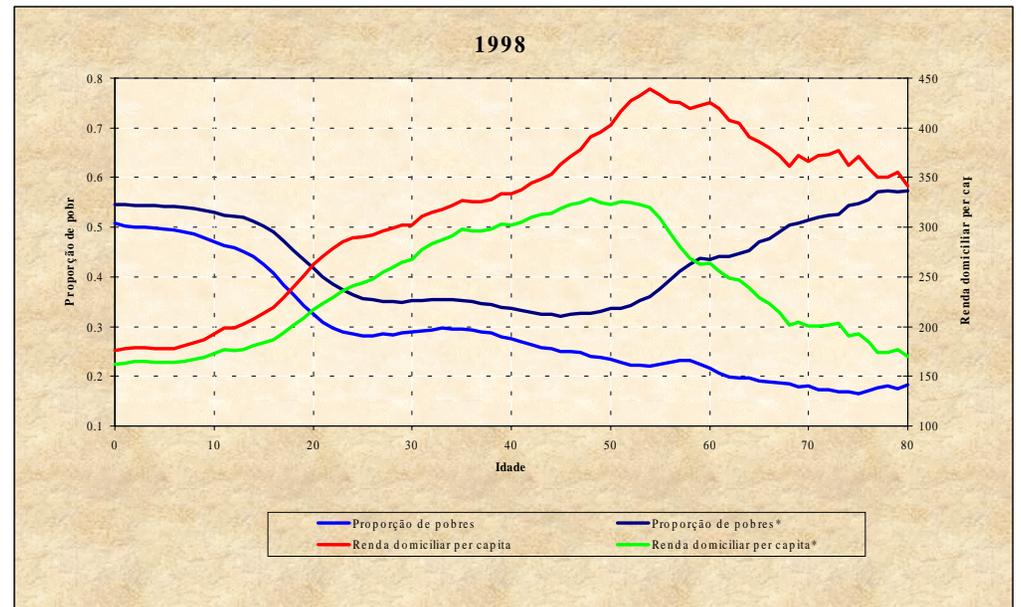
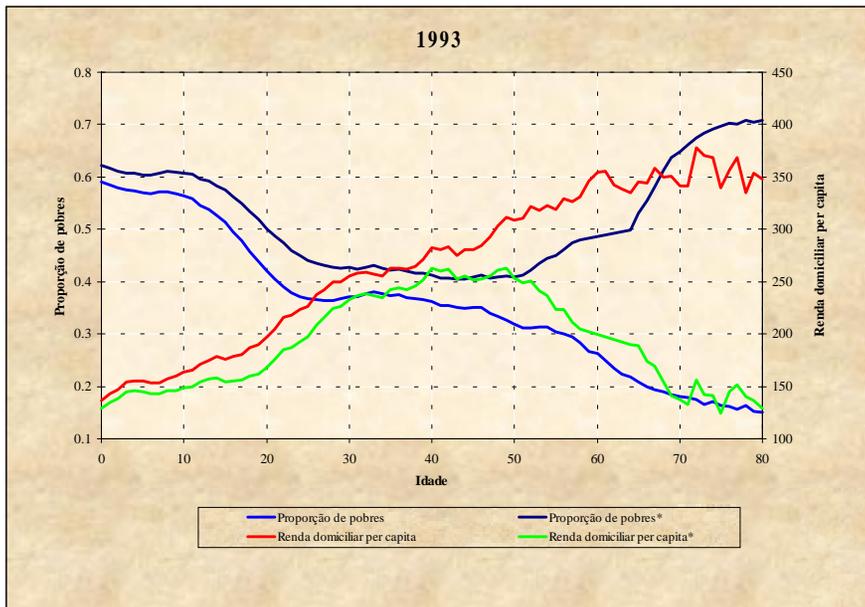
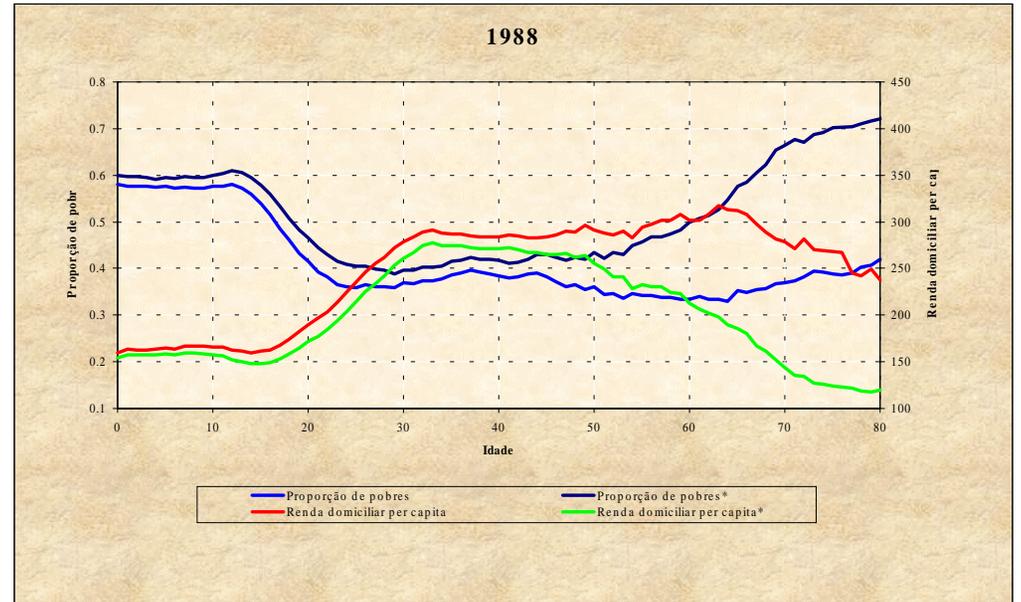
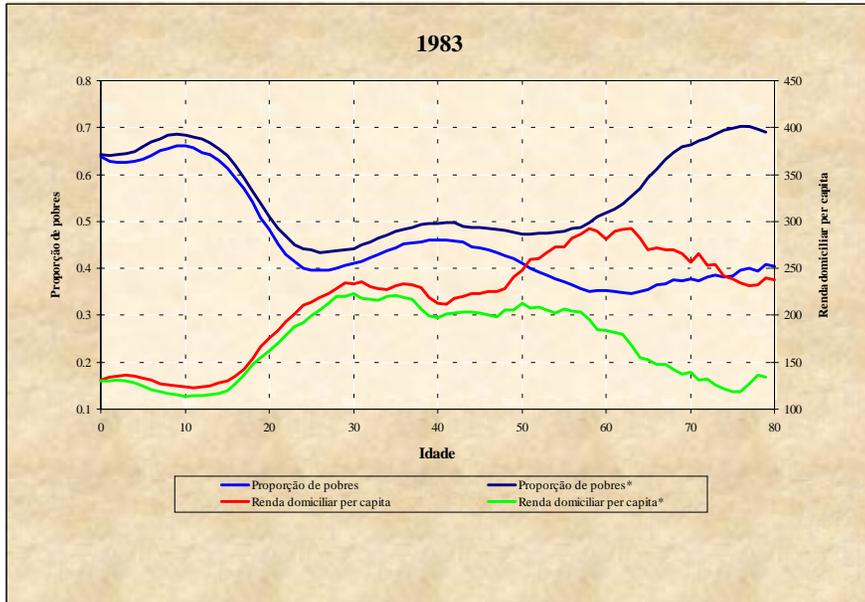


Tabela 2
Proporção de pobres e renda média

Anos	Renda total*				Renda sem transferência**		
	Crianças	Não idosos	Idosos	População total	Crianças	Não idosos	Idosos
Proporção de pobres (P0)							
1983	0.64	0.47	0.37	0.51	0.66	0.52	0.63
1988	0.57	0.42	0.37	0.45	0.59	0.46	0.62
1993	0.57	0.40	0.19	0.42	0.61	0.47	0.63
1998	0.49	0.31	0.18	0.33	0.54	0.39	0.57
Renda Média (R\$ de setembro de 1998)							
1983	130	198	262	185	125	177	149
1988	165	241	283	226	158	219	155
1993	154	239	346	229	143	208	158
1998	183	308	374	287	167	259	196

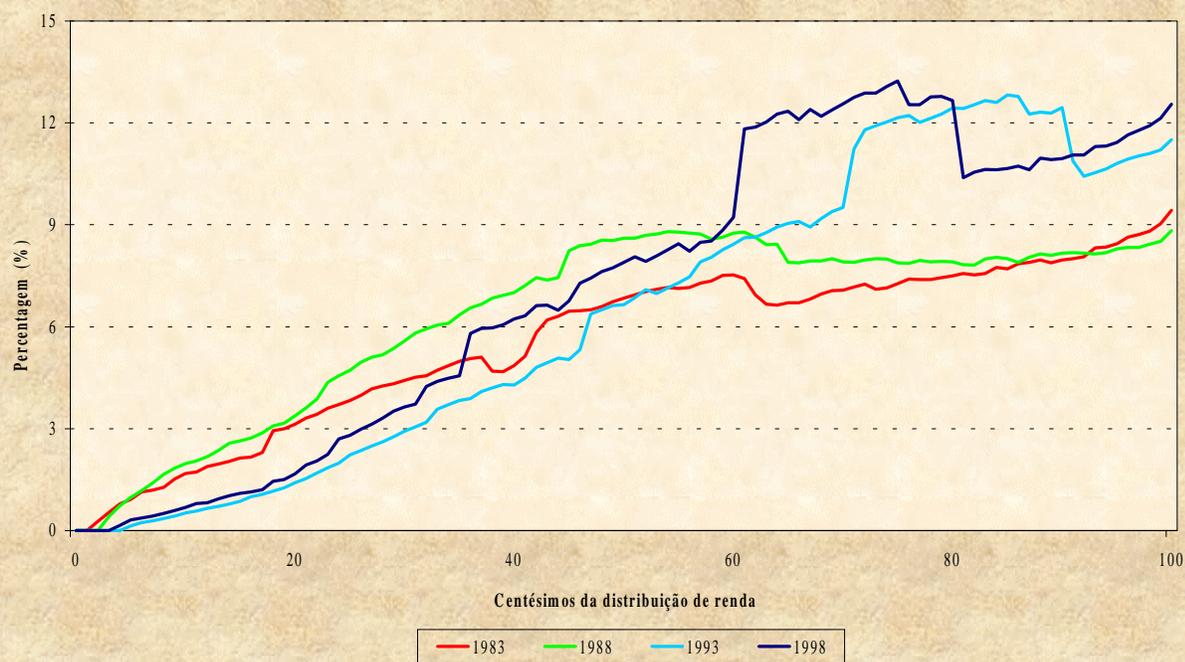
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1983, 1988, 1993 e 1998.

Nota:

* Utilizou-se a renda familiar *per capita*.

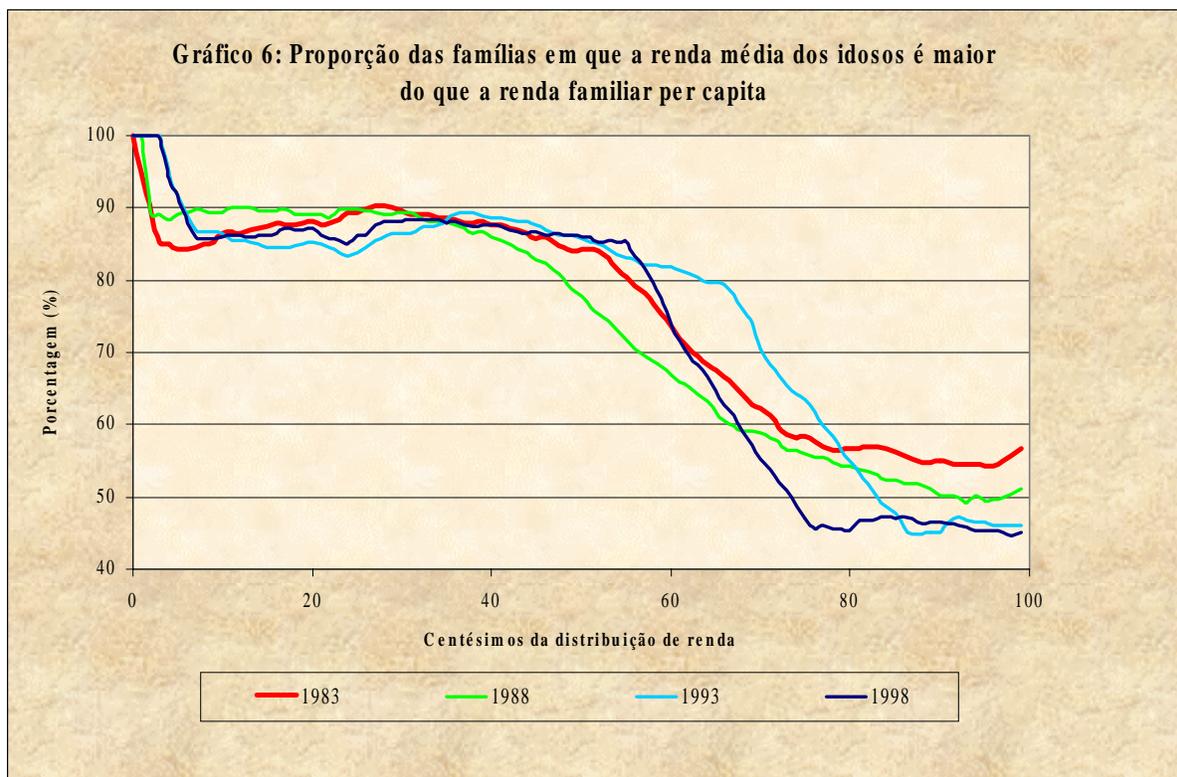
** Utilizou-se a renda familiar *per capita* excluindo pensões e aposentadorias.

Gráfico 5: Percentagem de idosos por centésimo da distribuição de pessoas segundo a renda familiar per capita



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1983, 1988, 1993 e 1998.

Embora haja uma maior proporção de idosos entre as famílias de mais alta renda, a proporção de famílias em que a renda auferida por idosos é maior do que a renda familiar é tanto maior quanto mais pobre a família, como aparece no Gráfico 6.



O Gráfico 6 revela, portanto, que a renda dos idosos é mais importante para as famílias pobres do que para as famílias mais ricas. Assim, se entre os pobres os idosos estivessem vivendo em famílias isoladas, deveria-se esperar que o grau de pobreza dos demais grupos etários fosse ainda maior do que o verificado. É interessante notar que a participação da renda do idoso para as famílias pobres tornou-se relativamente maior nos anos 90 do que nos 80, revelando terem sido as aposentadorias importante mecanismo redutor da pobreza nos últimos anos.

Resultados das Simulações

A Tabela 3 revela que, enquanto 33% da população total - 31% dos não idosos e 49% das crianças - em 1998 eram pobres, apenas 18% dos idosos eram considerados pobres naquele ano, indicando ser a incidência da pobreza menor entre os idosos. A sua contribuição para a população pobre é limitada, pois os idosos representam apenas 6% da população total.

Com o objetivo de calcular o impacto da contribuição dos idosos e de suas rendas pessoais sobre a renda familiar *per capita* e sobre o grau de pobreza dos idosos, não idosos e crianças, foi estimado qual seria o grau de pobreza dos idosos caso a sua renda pessoal fosse nula. Essas estimativas são apresentadas também na Tabela 3. Essa tabela revela que sem sua própria renda a percentagem de idosos pobres em 1998 teria passado de 18% para 57%, isto é, aumentaria o grau de pobreza dos idosos em 39 pontos percentuais, revelando com clareza que a pobreza tanto dos idosos como daqueles que vivem em famílias com idosos depende de forma central da sua renda. Esses números são relativamente menores quando comparados com os anos da década de 80. Em 1988, por exemplo o mesmo exercício contrafactual gera um aumento de 28 pontos percentuais no grau de pobreza dos idosos, o qual passa de 37% para 65%. Mostra-se, assim, ter se tornado a renda dos idosos na década de 90 importante mecanismo de redução da pobreza. Fica claro ainda que a baixa incidência da pobreza entre os idosos é muito mais resultado do seu próprio nível de renda do que do fato de pertencerem a famílias que, independente deles, não seriam pobres. Na verdade, as pessoas em famílias com idosos dependem de forma crucial da renda desses últimos, a fim de evitar a pobreza.

Um parâmetro fundamental na análise do impacto dos idosos sobre a pobreza dos não idosos é a relação entre a renda média dos idosos e a renda *per capita* das famílias a que pertencem. Estimativas com base nas quatro edições da PNAD selecionadas para este estudo revelam que a renda média dos idosos é sempre bem superior à média para a população como um todo, como mostram as Tabelas 2 e 3. Mais importante ainda é a evidência já apresentada no Gráfico 6, a qual indica que, para todos os centésimos da distribuição das pessoas segundo a renda familiar *per capita*, a renda média dos idosos é sempre superior à média entre todas as pessoas, sendo particularmente maior que a média nas camadas mais pobres da população. De fato, para o ano de 1998, entre a metade mais pobre, mais de 80% das famílias com idosos têm a renda média dos idosos acima da renda familiar *per capita*.

Como a renda média dos idosos é em geral mais elevada que a renda *per capita* das famílias a que pertencem, a sua presença tem um impacto positivo na redução da pobreza de suas famílias. Dito de outra forma, as famílias com idosos seriam mais pobres caso estes idosos constituíssem famílias separadas. Este fato é confirmado de forma direta pela evidência apresentada na Tabela 3. Esta tabela revela que, em 1998, enquanto 31% dos não idosos são pobres quando se consideram a presença e a renda dos idosos, quando se desconsideram a sua presença e, conseqüentemente, a sua renda, a porcentagem de pobres entre não idosos cresce para 35%. Essa diferença é maior para o anos 1993 e 1998 do que para os anos 1983 e 1988. Este fato revela não só que a presença dos idosos reduz a pobreza entre os não idosos, mas que esse efeito redutor tem sido mais forte para os últimos dez anos.

Como mencionado anteriormente, o impacto da presença dos idosos tem dois efeitos, em sentidos contrários, sobre a pobreza das famílias. Estes dois efeitos são também ilustrados na Tabela 3. Essa tabela revela que a contribuição da renda dos idosos para reduzir a pobreza dos não idosos, das crianças e de toda a população foi, em 1998, respectivamente, 4, 3 e 7 pontos percentuais; para o ano de 1983, a contribuição desses mesmos grupos etários foi de 3, 2 e 4 pontos percentuais. Em 1983, caso os idosos não tivessem renda, 68% dos idosos seriam pobres ao invés dos 37% efetivamente observados.

Tabela 3

Impacto dos idosos sobre a proporção de pobres e a renda média

	Proporção na população (%)	Proporção de pobres (P0)			Renda Média (R\$ de setembro)	
		Renda familiar <i>per capita</i> original	Renda familiar <i>per capita</i> desconsiderando a renda dos idosos	Renda familiar <i>per capita</i> retirando os idosos*	Renda familiar <i>per capita</i> original	Renda familiar <i>per capita</i> desconsiderando a renda dos idosos
1983						
Crianças	26	0.64	0.66	0.65	130	126
Não idosos	69	0.47	0.50	0.49	198	185
Idosos	5	0.37	0.68	-	262	113
População total	100	0.51	0.55	-	185	166
1988						
Crianças	25	0.57	0.59	0.58	165	161
Não idosos	70	0.42	0.45	0.43	241	228
Idosos	5	0.37	0.65	-	283	131
População total	100	0.45	0.49	-	226	206
1993						
Crianças	22	0.57	0.60	0.59	154	147
Não idosos	72	0.40	0.44	0.43	239	221
Idosos	6	0.19	0.64	-	346	128
População total	100	0.42	0.49	-	229	199
1998						
Crianças	20	0.49	0.52	0.51	183	174
Não idosos	74	0.31	0.35	0.34	308	284
Idosos	6	0.18	0.57	-	374	159
População total	100	0.33	0.40	-	287	254

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1983, 1988, 1993 e 1998.

Nota: * Os idosos foram tratados como vivendo em famílias isoladas.

A Tabela 3 revela também que os idosos, mesmo que não obtivessem renda, não seriam um grande peso para os não idosos. Para 1998, o grau de pobreza entre os não idosos seria apenas um ponto percentual menor caso os idosos constituíssem famílias separadas do que seria caso os idosos estivessem nas suas famílias mas não auferissem renda. De fato, a Tabela 3 revela que em 1998, enquanto 35% dos não idosos seriam pobres considerando-se a presença dos idosos mas não a sua renda, na ausência dos idosos a porcentagem de não idosos pobres se reduziria apenas para 34%. Números similares são vistos na mesma tabela para as crianças (52 e 51%). Em outras palavras, a presença de idosos desprovidos de renda tem muito pouco impacto sobre a pobreza dos demais membros da família. Tal fato é em certa medida inesperado e, portanto, merece algumas explicações.

Por um lado, ele se deve simplesmente à composição etária da população brasileira, pois a população idosa representa ainda uma parcela pequena da população total (6% em 1998). Por outro lado, também deve-se considerar que os idosos estão extremamente sub-representados nas famílias mais pobres, fato já realçado no Gráfico 4, o qual mostra que a proporção de idosos por domicílio cresce de forma acentuada ao longo da primeira metade da distribuição de renda.

Em suma, percebe-se que a presença dos idosos em uma determinada família diminui significativamente a probabilidade de que ela seja pobre. Isso se deve sobretudo por ser a renda média do idoso: (i) maior do que a renda familiar *per capita* e; (ii) importante componente da renda familiar das famílias mais pobres. Durante a década de 90 a presença do idoso na família tornou-se ainda mais relevante para a redução da pobreza pois, em comparação com a década de 80, as aposentadorias tornaram-se componentes mais importantes da renda dos idosos.

IV. Conclusões

Neste trabalho buscamos compreender, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 1983, 1988, 1993 e 1998, como a sua renda e a sua presença nas famílias afeta o grau de pobreza.

Analisando a evolução dos rendimentos ao longo do ciclo de vida, observa-se que a renda domiciliar cresce com a idade até cerca de 60 anos, declinando suavemente a partir de então. A composição da renda domiciliar muda significativamente com a idade, de modo que entre os idosos as rendas de aposentadoria constituem a parcela principal. Como mostram Barros, Mendonça e Santos (1999), este tipo de renda é particularmente importante entre os idosos pobres, constituindo, em 1997, quase 60% da sua renda domiciliar.

Quanto à posição relativa dos idosos na distribuição de renda, concluímos que a concentração de idosos cresce com a renda, estando estes, portanto, sub-representados nos décimos mais pobres e sobre-representados entre os décimos mais ricos da distribuição. Há, para todos os anos observados, uma acentuada concentração de idosos no centro da distribuição: entre o sexto e o sétimo décimo da distribuição de renda, para a década de 90; e entre o quarto e o quinto décimo, para a década de 80.

A análise das diferenças na incidência de pobreza entre idosos e não idosos revelou que, de um modo geral, a porcentagem de pobres tende a ser menor entre os idosos do que entre os não idosos. Para os anos de 1988 e 1998 o grau de pobreza entre os idosos era respectivamente 37% e 18% ao passo que entre os não idosos era 42% e 31%. Este fato deve-se, em grande medida, à renda dos idosos. Na falta da sua própria renda, o grau de pobreza dos idosos seria mais de três vezes superior em 1998 (57%), e quase duas vezes em 1988 (65%).

Conclui-se ainda que o sistema previdenciário existente, somado à capacidade própria de poupança da população, tem sido capaz de resolver de forma satisfatória a pobreza entre os mais idosos no país, pelo menos em

comparação com a capacidade da política social brasileira de resolver a questão da pobreza da população infantil no país. Comparando-se as décadas de 80 e 90, verifica-se que esta última foi privilegiada. Além disso, de um ponto de vista econômico, a presença dos idosos não representa um aumento na razão de dependência. De fato, a renda média dos idosos é mais elevada que a renda *per capita* das maioria das famílias, em particular das famílias pobres. Portanto, a presença dos idosos, ao invés de ser uma das razões para um maior grau de pobreza entre os não idosos, na verdade é responsável por reduzir o seu grau de pobreza em 3 pontos percentuais. O grau de pobreza entre os não idosos passaria de 31% para 34% em 1998, caso os idosos constituíssem famílias separadas.

V. Referências bibliográficas

- BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane. *Uma caracterização das condições de pobreza e de desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, setembro de 1999. 11 p.
- BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane, SANTOS, Daniel. Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil. In: CAMARANO, Ana Amélia (org.). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. p. 221-250.
- FOSTER, James, GREER, Joel, THORBECKE, Erik. A class of decomposable poverty measures. *Econométrica*, v. 52, n. 3, p. 761-766, May/1984.

CAPÍTULO SEIS

Universalização de Direitos Sociais Mínimos no Brasil: o Caso da Previdência Rural nos Anos 90

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

I. Resumo

O texto apresenta parte dos resultados da pesquisa de campo realizada no 2º semestre de 1998, junto a 6 mil domicílios das regiões Sul e Nordeste do Brasil, destinada a avaliar os impactos socioeconômicos da Previdência Rural. Este sistema prima por promover uma redistribuição de renda muito importante junto a um segmento da população originária do campo e historicamente excluída das conquistas sociais do país. Os resultados mostram que a renda domiciliar das famílias contempladas com o seguro previdenciário estava, em média, 13,1% acima da renda domiciliar de famílias sem acesso aos benefícios pagos pelo INSS, no caso da região Sul, sendo de apenas 3,6% esta diferença média no caso da região Nordeste. Isto permitia manter, em 1998, cerca de 85% das famílias pesquisadas na região Sul e 62% das no Nordeste acima da condição de pobreza, tendo por base ½ salário mínimo domiciliar per capita. Nos domicílios sem acesso aos benefícios este índice cai para 81,1% na região Sul e para apenas 49,5% no Nordeste. Esta situação sustenta uma avaliação positiva do programa previdenciário rural, que tem no idoso (homens de 60 anos ou mais e mulheres de 55 ou mais) o centro de um processo de revitalização da economia familiar rural.

A década de 1990 presenciou mudanças importantes em alguns eixos da política social que apenas recentemente têm sido melhor avaliadas. No caso específico que este texto procura analisar – o da extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores oriundos do meio rural (homens maiores de 60 anos e mulheres maiores de 55) – as mudanças parecem ser de mão dupla. Há evidentes mudanças no sub-sistema de proteção social do ‘setor rural’ a partir da Constituição de 1988; e há simultaneamente mudanças em curso na agricultura brasileira com o fim da chamada ‘modernização conservadora’ e ingresso do país no processo contraditório de liberalização da política agrícola.

Este trabalho parte de uma constatação factual muito expressiva: a constituição de um setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural com cobertura social universal e acesso a um seguro de renda mínima do sistema. A dimensão socioeconômica desse setor e o impacto desse seguro de renda sobre o setor rural, principalmente sobre o seu segmento familiar, constitui uma novidade histórica que precisa ser melhor conhecida.

O debate teórico que situa de maneira conveniente essa novidade histórica nutre-se de diferentes contribuições. Em parte, é um debate calcado nas teorias do estado de bem-estar e nos fundamentos das políticas sociais; em outra parte, é um debate agrário e/ou das novas concepções do mundo rural e do desenvolvimento agrícola no país. Todo esse debate deve ser trazido à realidade histórica do Brasil e de sua sociedade desigual, para finalmente desaguar na conjuntura atual.

A desorganização econômica e social do setor rural brasileiro que ocorre com o fim das políticas agrícolas intervencionistas que vigoraram do pós-guerra até o final dos anos 80, deixou profundamente alteradas as condições

* Técnico de Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA/Bsb. E-mail: delgado@ipea.gov.br

* Técnico de Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA/Bsb. E-mail: jcardoso@ipea.gov.br

de reprodução capitalista na agricultura brasileira. O efeito cumulativo da liberalização comercial e financeira, do fim da intervenção nos mercados de *commodities* e da desvalorização patrimonial do estoque fundiário, culminaram com o rompimento do chamado pacto da ‘modernização conservadora’, sem abrir claros caminhos para um novo surto de crescimento agrícola (para fora ou para dentro) no país. A resultante desse impasse político é um simultâneo impasse econômico. Relativa estagnação do *agribusiness* brasileiro na década de 90 e simultânea ampliação de um setor de economia familiar no espaço rural, onde nele sobressai de forma magnificada o seu sub-setor de subsistência.

É nesse contexto que ocorre a ampliação dos direitos sociais preconizada na Constituição de 1988. Ela introduziu o princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em regime especial, cuja principal característica é a de 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. 195, § 8, Constituição Federal de 1988).

Essa ampliação de direitos sociais, no contexto histórico em que se dá, suscita o surgimento desse novo espaço rural, ou seja, o setor dos aposentados e pensionistas rurais, cuja dinâmica e vitalidade dependem fundamentalmente do acordo político que prevaleça para mantê-lo vivo no contexto das instituições da política social brasileira.

II. Reconfiguração do Espaço Rural Brasileiro à Luz do Setor de Aposentados e Pensionistas: algumas evidências factuais

A aplicação do princípio contido no Art. 195, § 8º da Constituição Federal significa, na prática, estender os direitos previdenciários a idosos (com redução de limite de idade) e inválidos de ambos os sexos, independentemente da capacidade contributiva dessas pessoas. Isto acarretou uma ampliação significativa da cobertura do seguro social com acesso ao salário mínimo, tendo ocorrido em uma circunstância histórica muito peculiar, na qual o próprio setor rural se descapitalizava e empobrecia. Por esta razão, a emergência de um grupo social específico, amparado pelo seguro social (dos aposentados e pensionistas rurais), vem constituindo um novo ator social, cujos papéis, dinâmica e significação clamam por melhor conhecimento e explicação.

Do ponto de vista macro-social, o impacto da reforma a partir de 1992 pode ser descrito com base em alguns dados gerais que resumimos na tabela 1.

Tabela 1: Alguns Indicadores Globais da Universalização Previdenciária pós-

anos	valor dos benefícios mensais pagos (em US\$ mil)	nº total de benefícios	nº 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
1998	749,8	6.913,1	4.305,3	108,5

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEP 1991 a

Os dados evidenciam que entre 1991 e 1998 praticamente dobra o número absoluto de benefícios por idade acumulados no sistema rural, enquanto seu valor unitário passa de US\$ 44,1 mensais para US\$ 108,5. O impacto financeiro dessa reforma mais do que quadruplica o gasto mensal com benefícios permanentes (aposentadorias e

pensões pagas), que cresce de US\$ 180 milhões mensais para perto de US\$ 750 milhões. Anualizado, este gasto situou-se em torno de US\$ 10,0 bilhões em 1998.

Em termos de quantidades, a Previdência Social Rural pagou, em 1998, 6,91 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 benefícios por domicílio na região Sul e cerca de 1,70 na região Nordeste, sendo as duas regiões responsáveis por cerca de 65% dos benefícios previdenciários (permanentes) pagos anualmente. Na falta de informações definitivas, cremos que é lícito tomar uma média dessas duas relações regionais (benefícios/domicílios = 6,91/1,72) e aplicá-la ao Brasil como um todo. Esse indicador revela que cerca de quatro milhões de domicílios no Brasil constituiria um setor amparado pela Previdência Rural, que aqui denominaremos de S_1 . De posse dessa informação, podemos comparar o setor S_1 com o setor rural tradicional das estatísticas da PNAD e observar algumas diferenças significativas para uma variável chave do inquérito de campo, a renda domiciliar.

Figura 1A: Configuração do espaço rural

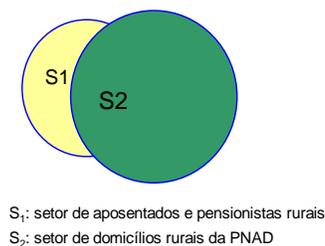
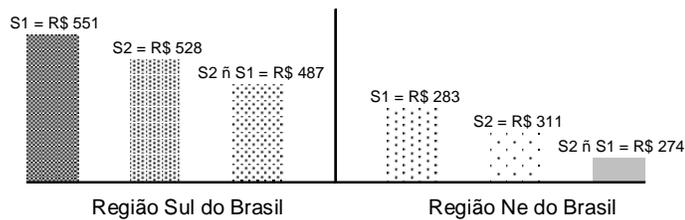


Figura 1B: Renda média domiciliar comparada - Sul e Ne do Brasil - 1998



A figura 1 permite focar duas informações relevantes: 1) a proporção de domicílios de aposentados e pensionistas (S_1) relativamente ao universo de domicílios do setor rural (S_2); e 2) a renda domiciliar no setor S_1 (aposentados e pensionistas) em relação ao setor S_2 (setor de domicílios rurais da PNAD), definindo por exclusão um setor ' S_2 não S_1 ' que, para efeitos analíticos, serviria como amostra de controle (ou amostra-testemunha). Neste último caso, por definição, não há domicílios rurais com residentes aposentados ou pensionistas.¹⁷

¹⁷ O setor S_1 para o Brasil como um todo representa 4,0 milhões de domicílios. O setor S_2 para o país, segundo dados da PNAD-1997, possui 8,1 milhões de domicílios (exceto Região Norte). O setor ' S_2 não S_1 ', ainda segundo a PNAD-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 (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 1998, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, cerca de 65% dos benefícios totais pagos ao "setor rural" da previdência no Brasil. As amostras regionais de 3.000 domicílios (ou meso-regionais de 1.000) são significantes 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. Isto 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 6.000 domicílios inquiridos na pesquisa de campo. A amostragem de domicílios foi extraída do Cadastro de Nomes e Endereços do INSS, do qual selecionou-se todos os titulares 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, onde foram aleatoriamente escolhidos 300 municípios nas duas macrorregiões e, dentro de cada município, 20 domicílios, observando-se para cada região uma mesorregionalização que dividiu o espaço regional em três mesorregiões. Para uma descrição detalhada do Plano Amostral da Pesquisa ver Delgado *et alii* (1999).

Em agosto/setembro de 1998, o nível de renda domiciliar médio do S₁ na região Sul era de R\$ 551, enquanto o nível médio da renda domiciliar rural da PNAD (setembro de 1998) era de R\$ 528 e o nível de renda de ‘S₂ não S₁’ era de R\$ 487 (setembro de 1997). Para a região Nordeste, os números são respectivamente de: S₁ = R\$ 283, S₂ = R\$ 311 e ‘S₂ não S₁’ = R\$ 274. 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 este percentual estava, em 1998, apenas 3,6% acima, também em termos médios.

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 situa-se acima da linha da pobreza, medida por uma renda domiciliar per capita mensal maior que ½ salário mínimo, como será visto mais adiante.

III. O Debate Teórico do ‘Novo Rural’: o que há de novo no Brasil

Há um debate teórico difuso, que para propósitos provisórios de identificação das problemáticas e correntes de pensamento envolvidas, chamaríamos de debate sobre o ‘novo rural’ brasileiro.¹⁸ Nesse debate, comparecem vários autores e teorias que delimitam pelo menos três problemáticas inter-relacionadas, a saber: 1) a reconceitualização do setor rural à luz dos novos aspectos demográficos e socioeconômicos da ruralidade; 2) as novas funções do setor agrícola no processo de desenvolvimento, enfatizando-se novos aspectos da teoria do desenvolvimento; 3) o enfoque no território e na pluriatividade como ‘novas’ dimensões do setor rural.

Observe-se que com qualquer uma das três vertentes teóricas supracitadas, poderíamos tentar explicar o setor de aposentados da previdência. Mas esta não seria uma explicação muito apropriada. Na verdade, nenhum desses aspectos recortados do debate teórico internacional sobre o ‘novo rural’ podem ser transpostos diretamente para a economia brasileira contemporânea, de sorte a servir de teoria explicativa para o conjunto de mudanças que aqui ocorrem nesta década. A discussão teórica do ‘novo rural’ aponta para importantes contribuições, que podem retomar aqui no Brasil uma apropriada ligação com as transformações recentes do nosso setor rural.

A reconceitualização do ‘setor rural’ (Wanderley, 1997), à luz da nova leitura da dicotomia rural-urbana (Cardoso, 1998), das novas funções e espaços da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo, com ênfase no papel do território (Abramovay, 1999) ou da pluriatividade e/ou das fontes de renda alternativas que as famílias rurais realizam (Graziano da Silva, 1999), trazem evidentes contribuições aos debates agrários e inovam a compreensão do espaço rural. Nesse sentido, ajudam-nos a compreender o espaço rural além de sua restrita expressão empírica ou estatística calcada nos critérios de ‘estabelecimentos agropecuários’ e/ou de ‘domicílios rurais’.

O espaço social dos aposentados e pensionistas da previdência rural, especialmente este espaço construído a partir do avanço da política social para o âmbito do ‘regime de economia familiar’, como mostramos no tópico anterior, é plenamente convergente com as novas leituras do setor rural pós ‘modernização conservadora’. Mas é necessário fazer algumas mediações para incluí-lo no enfoque do ‘novo rural’ brasileiro.

Neste sentido, devemos incorporar aspectos históricos concretos da evolução recente do nosso setor rural para compreendê-lo diversamente daquilo que vem sendo traduzido como ‘novo rural’ brasileiro à luz do debate teórico europeu e norte-americano. Para tanto, vamos destacar dois aspectos profundamente diferenciadores do

¹⁸ A respeito, ver Abramovay (1999), Cardoso (1998), Graziano da Silva (1999) e Wanderley (1997).

nosso ‘setor rural’ que são afetados pelas mudanças da política social e agrária dos anos 90, e que se situam em campo diverso do debate teórico europeu e norte-americano.

Em primeiro lugar, o peso significativo, em termos demográficos, de um ‘setor de subsistência’ na economia agrária brasileira é algo que tem raízes históricas na nossa formação econômica calcada no escravismo e na grande propriedade, e que não foi eliminado com os processos de industrialização e modernização da agricultura desde o pós-guerra. Esse setor de subsistência, remanescente do período colonial, reforçou-se com o fim do escravismo e transportou-se ao século XX praticamente sem transformações. Passou pela modernização do pós-guerra como fonte inesgotável de mão-de-obra barata para o setor urbano, e chegou aos anos 90, antes da desmontagem da política agrícola brasileira, correspondendo a cerca de metade da força de trabalho e/ou dos residentes do setor rural, segundo as medições feitas pelas PNAD’s. Nos anos 90, veremos que por outras causalidades, esse setor de subsistência tende a se ampliar a partir da dinâmica excludente dos mercados, contraditada apenas pelas ações e movimentos da política social que adiante explicitaremos.

O segundo aspecto importante e diferenciador do setor rural brasileiro na atualidade é seu desempenho estagnacionista nos anos 90, diferentemente da dinâmica produtiva e ocupacional do sistema agro-industrial norte-americano ou do caráter socialmente muito mais homogêneo do setor rural europeu, protegido por sua política agrícola comum.

Nesta década, e especialmente no período 1995/99, o setor agrícola brasileiro revela indicadores múltiplos de reversão daquilo que fora nas duas décadas anteriores. Essa relativa decadência ocorre *pari passu* à desmontagem dos aparatos de política agrícola, presentes em pelo menos três subsistemas de política agrícola e comercial brasileira no pós-guerra, a saber: 1) nos regimes de intercâmbio de *commodities* e de garantia de preços, relativamente protegidos pelas políticas cambial, tarifária e de preços vigentes anteriormente; 2) nos sistemas de crédito rural e favores fiscais vigentes no antigo regime; 3) no próprio mercado de terras, altamente valorizado.

O processo de liberalização comercial, a desmontagem da intervenção estatal, e as condições especiais da estabilização monetária vigentes no período recente têm por contrapartida a queda acentuada da renda agrícola e da renda fundiária, a relativa estagnação do produto agrícola e uma redução mais que proporcional do emprego produtivo no setor agrícola e nas atividades conexas dos complexos agro-industriais (Delgado & Flores, 1999).

Isto posto, temos portanto duas condições diferenciadoras do setor rural brasileiro. Uma de caráter histórico-estrutural, ligada à heterogeneidade estrutural de sua economia, derivada da herança de um enorme setor de subsistência. A outra, manifesta nas condições históricas da atualidade, relacionada à perda de dinamismo econômico do setor rural nacional, sob as condições de convivência política que lhes foram impostas no contexto da liberalização econômica ao longo desta década. Essa dupla caracterização – alta heterogeneidade social e baixo dinamismo econômico – têm conseqüências teórico-interpretativas e prático-políticas da maior relevância para o debate atual acerca do ‘novo rural’ brasileiro.

Por um lado, devemos alertar para a realidade nacional de uma economia e de um setor rural relativamente estagnados nesta década, que não têm o dinamismo pluriocupacional (rural ou urbano) que se lhe quer emprestar a partir de uma mimética interpretação do *agribusiness* e do mercado de trabalho norte-americanos. Na década de 90 no Brasil não se criam novas ocupações, nem se inventam novos produtos e novos processos produtivos na velocidade e diversidade que apresenta um sistema econômico com alto grau de inovação técnica e mobilidade social. Ao contrário, ocorre uma desativação produtiva no país, com relativa estagnação dos complexos agro-industriais, queda do emprego e da produção, antes relativamente defendidos no regime da ‘modernização conservadora’.

Por outro lado, o que cresce nessa situação de crise é o ‘setor de subsistência’ e as formas relativamente integradas da ‘agricultura familiar’ mais resistentes aos efeitos da queda nas taxas de crescimento das rendas agrícolas e do trabalho. Nesse contexto histórico, uma política social que viabiliza a inclusão de amplos segmentos da economia familiar e, em particular, o próprio setor de subsistência da economia rural, sob a salvaguarda do seguro social, na forma de um seguro de renda mínima para idosos e inválidos, é efetivamente um fato novo no espaço rural brasileiro.

Sendo portanto política, e não de caráter mercantil, a origem da mudança recente mais importante do setor rural brasileiro nesta década, dependerá da continuidade e aprofundamento da política de proteção social aos segmentos sociais típicos do regime de economia familiar, incluindo aí o amplo setor de subsistência do mundo rural, a possibilidade de alterar qualitativamente o próprio perfil socioeconômico do setor rural.

Se aceitarmos a tese positiva de que o que há de efetivamente mais importante em termos de contribuição à renda e à subsistência das famílias rurais pobres no Brasil é a sua inclusão no setor de aposentadorias e pensões, teremos vencido a barreira da incredulidade com uma hipótese de impacto efetivo de política social, corroborável por um amplo conjunto de indicadores que apresentamos neste e em outros textos recém elaborados (Delgado, 1997; Delgado & Cardoso Jr., 2000).

Há algo além do impacto de efetividade nesse setor de aposentados e pensionistas rurais. Que lições significativas poderíamos tirar de uma avaliação de eficácia desse seguro social sobre o seu público alvo? Seria ele apenas um mecanismo de renda compensatória, ou esse sistema estaria afetando profundamente as condições de reprodução da economia familiar a partir de um movimento inverso ao da economia de mercado, qual seja, o da transformação da economia de subsistência em economia familiar produtiva e excedentária?

Essa segunda tese pressupõe efeitos transformadores, provocados pelo seguro social da previdência rural, que vão além dos objetivos geralmente declarados e aceitos da política social. A revitalização da agricultura familiar, constatada 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. 195 § 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 de domicílio (o beneficiário ou seu cônjuge são chefes de domicílio em 84% das situações pesquisadas).

Nesse campo, há que considerar o aspecto altamente significativo que é a magnitude da combinação da figura do aposentado com o de responsável por estabelecimento rural em produção, que é de 48% na amostra Sul e de 43% na amostra Nordeste. Este resultado, se extrapolado para o país em seu conjunto, configuraria um segmento social muito vasto, de cerca de dois milhões de estabelecimentos agropecuários, que estariam recebendo o seguro previdenciário da aposentadoria ou pensão e convertendo-o de várias formas numa espécie de seguro de renda 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 S₁ (setor de aposentados e pensionistas rurais), que é praticamente reinvestido na própria

atividade produtiva familiar, criando condições para uma ‘reprodução ampliada’ dessa economia familiar, tal qual procuramos demonstrar em seguida.

IV. Condições de Reprodução da Economia Familiar

Um dos principais objetivos da pesquisa de campo consiste em investigar o papel desempenhado pelo pagamento dos benefícios previdenciários rurais no conjunto de estratégias domiciliares para sua reprodução econômica. Como apontado no capítulo primeiro, o benefício rural cumpre não só a função precípua de seguro previdenciário, ou seja, operando dentro do escopo original que orientou sua concepção, mas também atende de maneira fundamental, ainda que indiretamente, uma função que muito se aproxima de um seguro agrícola, pois reprograma e alarga o potencial produtivo das unidades familiares.

Assim, com o intuito de explorar mais detidamente alguns dos aspectos envolvidos nesta questão, dividimos este capítulo em quatro itens que analisam, respectivamente, a estrutura de rendimentos domiciliares e condições de atividade dos domicílios (item IV.1), as relações de trabalho e condições de inserção ocupacional dos beneficiários (item IV.2), a estrutura de gastos domiciliares (item IV.3) e, por fim, a estrutura do excedente econômico domiciliar (item IV.4).

IV.1. Estrutura dos Rendimentos Domiciliares e Condição de Atividade dos Estabelecimentos Pesquisados

A análise das condições de vida das famílias amparadas pela Previdência Rural revela efeitos muito importantes do impacto das aposentadorias e pensões junto a seu público alvo, notadamente quando se comparam domicílios “com” ou “sem” acesso ao sistema, ou “antes” e “depois” do início dos recebimentos. Um efeito direto bastante evidente é a mudança para cima no patamar da renda domiciliar das famílias que obtiveram ao menos um benefício do sistema previdenciário, trazendo conseqüências não desprezíveis sobre suas condições familiares de reprodução econômica e social.

As famílias dos beneficiários(as) dispõem em geral de um conjunto muito limitado de fontes de renda e ocupações, que são em última instância os meios de subsistência do grupo familiar. Esses meios se transformam quantitativa e qualitativamente ao serem somados aos benefícios rurais, pois estes cumprem não só a função de seguro de proteção social, como também atendem indiretamente uma função que muito se aproxima de um seguro agrícola, ampliando o potencial produtivo da economia familiar. Esta linha de argumentação está explicitamente desenvolvida neste capítulo, a partir da estrutura de rendimentos domiciliares expressa na tabela 3.1 a seguir.

A partir da pesquisa de campo, é empiricamente demonstrável que o rendimento domiciliar médio mensal na região Sul é de aproximadamente R\$ 552,00 no segundo semestre de 1998, sendo de R\$ 283,00 na região Nordeste. A maior contribuição à média provém, no caso da região Sul, dos rendimentos domiciliares oriundos da ocupação principal, que somam perto de R\$ 287,00, representando 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 perto de 41,5% do total, na região Nordeste este peso é de 71,2%, em média. A observação da tabela 3.1, 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.

Em outras palavras, tem-se que o benefício previdenciário representa, no mínimo, 70% da renda domiciliar para as famílias situadas na faixa de 0 a 3 s.m. de renda total, pesando cerca de 30% para os domicílios que se situam nas faixas de renda mensal entre 5 e 10 s.m. Note-se que cerca de 56% dos domicílios pesquisados na região Sul encontram-se no intervalo de 0 a 3 s.m., sendo de 85% este percentual no caso do Nordeste.

Tabela 3.1: Estrutura de Rendimentos dos Domicílios Pesquisados, segundo a Contribuição de Cada Fonte à Renda Total, por Faixa de Salário Mínimo - Sul e Nordeste do Brasil.

REGIÃO NORDESTE								
fx. s.m. renda domiciliar	% de domicílios	% acumulada	benefício previd.		renda da ocup. princ.		Total	
			peso %	R\$ per dom	peso %	R\$ per dom	renda s.m.	R\$ per dom
de 0,01 a 1 s.m.	22,40	22,40	99,92	128,90	0,06	0,08	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
Total	100,00	-	71,24	201,76	26,31	74,50	2,18	283,21
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
Total	100,00	-	41,54	229,26	51,97	286,85	4,25	551,91

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

Mesmo para os domicílios situados nas faixas superiores de rendimentos, o benefício previdenciário continua sendo um componente bastante representativo da renda total das famílias, ao contrário da contribuição advinda dos rendimentos da ocupação principal, que somente passam a ser significativos para as famílias com rendimentos domiciliares acima de 3 s.m.

Esta é uma situação que pode, por si só, demonstrar a importância do benefício previdenciário nas condições de sustentação da renda domiciliar rural, cuja condição de atividade dos domicílios pesquisados, bem como o padrão de inserção ocupacional dos beneficiários e demais membros da família, apenas reforçam os argumentos até aqui elencados. Seja operando meramente como seguro de renda vitalícia, situação na qual o benefício responde por praticamente toda a renda domiciliar, seja servindo também como seguro agrícola, onde 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 as unidades familiares beneficiárias da Previdência Rural e as atividades econômicas a sua volta.

Os dados presentes na tabela 3.2 mostram que 48% dos domicílios da região Sul e 43% dos domicílios do Nordeste são responsáveis por estabelecimento rural ativo. A agricultura é a atividade predominante em 72% dos domicílios pesquisados no Sul e em cerca de 85% nos do Nordeste.¹⁹ Particularmente significativo é o fato de 44,7%

¹⁹ É importante lembrar que cerca da metade dos domicílios pesquisados encontram-se em áreas rurais tradicionais (49% no Sul e 45,3% no Nordeste). No caso da região Sul, dos 48% dos domicílios que afirmaram ser responsáveis por estabelecimento

dos domicílios responsáveis por estabelecimento rural no Sul e 51,5% no Nordeste utilizarem a renda do benefício previdenciário na manutenção e custeio das suas atividades produtivas. Por outro lado, apenas 3,9% dos domicílios responsáveis por estabelecimento rural se declararam inativos no Sul, contra 6,5% no Nordeste, aspecto este parcialmente explicado pelo fato de a pesquisa ter sido feita em um ano de seca acentuada na região. Apesar disto, apenas uma ínfima minoria está inativa devido a problemas relacionados com a perda de rentabilidade econômica da atividade.²⁰

Tabela 3.2: Relação dos Domicílios com a Atividade Econômica - em % de domicílios.

Responsáveis por Estabelecimento Rural	Nordeste	Sul
sim	43,0	48,0
não	57,0	52,0
total em relação à amostra total	100,0	100,0
Atividade Rural Predominante	Nordeste	Sul
Agricultura	84,9	72,2
Agropecuária	7,0	16,3
Pecuária	0,9	4,6
Outras Atividades	0,7	3,0
Estabelecimentos Inativos	6,5	3,9
total em relação aos domicílios rurais	100,0	100,0
Utilização do Benefício na Atividade Rural	Nordeste	Sul
sim	51,5	44,7
não	48,5	55,2
total em relação aos domicílios ativos	100,0	100,0
Formas de Utilização do Benefício	Nordeste	Sul
Custeio da Atividade	98,1	98,8
Compra de máquina e Equipamento	1,1	0,6
Outros	0,9	0,6
total em relação aos domicílios ativos	100,0	100,0

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

A situação relatada na tabela 3.2 evidencia um dos principais resultados da pesquisa domiciliar. Diz respeito à constatação de que, ao contrário do que se poderia imaginar inicialmente, as famílias beneficiadas com a percepção do seguro previdenciário não são inativas em sua maioria. Elas desenvolvem estratégias múltiplas de sobrevivência que passam, no caso de praticamente todos os domicílios situados em áreas rurais, pelo exercício de atividades produtivas ligadas basicamente à agricultura e à agropecuária, fato este que nos permitiu criar uma tipologia de enquadramento dos domicílios a ser abordada adiante, no item IV.3.

Embora não seja fácil dimensionar empiricamente a importância do seguro previdenciário na função explícita de seguro de renda agrícola, há indícios de que deva abranger efetivamente mais que os percentuais declarados na tabela 3.2, de domicílios responsáveis por estabelecimento rural e que utilizam a renda previdenciária no custeio de atividades produtivas rurais (44,7% no Sul e 51,5% no Nordeste).²¹ Isto porque a função clássica do

rural ativo, temos que 81,2% destes estão localizados em áreas propriamente rurais. Exatamente o oposto ocorre com os domicílios não responsáveis por estabelecimento rural, como era de se esperar, em que 80,8% deles estão localizados em áreas urbanas. No caso da região Nordeste, dos 43% de domicílios responsáveis por estabelecimento rural, 70,7% estão em áreas rurais.

²⁰ Cabe destacar que os demais membros de domicílios inativos alegaram razões de saúde e idade avançada como responsáveis pela inatividade do estabelecimento.

²¹ Estes percentuais dizem respeito apenas ao conjunto de domicílios que se declararam responsáveis por estabelecimentos rurais. Ou seja, se aplicados ao total de domicílios pesquisados nas zonas rural e urbana, o percentual de domicílios que utilizam o benefício previdenciário no custeio de atividades rurais seria de quase 25%, em ambas as regiões, devendo ficar

seguro agrícola, seja ele incidente sobre preços *ex ante* ou sobre a produção, é a de minimizar ou desonerar o produtor rural dos altos riscos que inibem a atividade produtiva rural. Na prática, o seguro social previdenciário, quando associado à figura do responsável por estabelecimento rural, funciona como um seguro agrícola indireto, uma vez que garante a subsistência familiar e até permite financiar sua pequena produção, ainda que não seja sucedâneo do seguro agrícola clássico.

Outro fator explicativo em favor do argumento do seguro previdenciário como seguro agrícola baseia-se na constatação de que a renda previdenciária soma-se, em geral, a outras diversas fontes de renda do domicílio, como ajuda de amigos e parentes, juros e aluguéis, rendimentos da ocupação principal ou acessória etc, para compor a renda domiciliar total, sendo portanto muito precária a informação clara de que parte do benefício previdenciário realmente ajuda no custeio das atividades produtivas familiares. Por fim, há ainda a própria informação sobre a produção para o autoconsumo, que nem sempre é reconhecida (e daí, declarada) pelas famílias como atividade rural produtiva, ainda que tenha um caráter permanente e desempenhe uma função central no conjunto das estratégias de subsistência dos domicílios situados nas áreas rurais e micro-urbanas.

Assim sendo, não parece exagero afirmar que a *regularidade*, a *segurança* e a *liquidez monetária* que caracterizam os pagamentos previdenciários podem estar exercendo a importante função de ampliar as oportunidades e a recorrência de gastos com a manutenção de atividades voltadas seja para o autoconsumo familiar seja para a geração de pequenos excedentes comercializáveis. O ponto central que se quer destacar é que, a despeito do valor unitário reduzido do benefício previdenciário em termos absolutos (1 s.m. ao mês), ele parece desempenhar um papel expansivo não desprezível na sustentação das estratégias familiares de sobrevivência nas zonas rurais e micro-urbanas.

Tabela 3.3: Relação das Pessoas de 10 anos ou mais com a Atividade Econômica, segundo o Ramo e a Ocupação Principal - em % de pessoas - Sul e Nordeste.

Ramos de Ocupação	Nordeste em %	Sul em %	Ocupação Principal	Nordeste em %	Sul em %
desocupação ⁽¹⁾	62,8	48,1	Atividade agrícola, pecuária, extrativismo mineral e vegetal	67,6	72,5
desemprego ⁽²⁾	33,9	33,4	<i>Empregador</i>	1,1	0,5
ocupação ⁽³⁾	37,2	51,9	<i>Conta própria</i>	53,3	58,8
Agropecuária	63,3	71,6	<i>Assalariado</i>	13,2	13,3
Extrativismo e Floresta	0,8	0,7	Ocupações não agrárias ou urbanas	32,9	27,5
Pesca	1,6	0,2	Agroindústria e Artesanato rural	0,3	0,7
Mineração	0,1	0,1	Construção civil	3,7	2,5
Subtotal	65,9	72,5	Outras indústrias	2,5	3,2
Indústria	1,8	5,2	Comércio	6,4	3,8
Comércio	6,7	5,0	Serviços de apoio ao rural	0,0	1,1
Serviços	18,9	12,6	Serviços pessoais diversos e adm.	2,8	3,9
Transporte	1,0	1,2	Serviços domésticos	4,8	5,4
Construção Civil	2,2	2,4	Serv. saúde, educação e segurança	5,6	1,7
Produção Doméstica	0,9	0,3	Transporte, hospedagem, bares etc	1,2	2,2
Domiciliares	2,7	0,2	Outras atividades	5,5	3,0
Outros	0,0	0,4	Subtotal	32,9	27,5
Subtotal	34,1	27,5	Total	100,0	100,0
Total	100,0	100,0			

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

(1) desocupação = pessoas 10 anos ou mais sem ocupação / pessoas em idade ativa, incluindo os beneficiários rurais.

(2) desemprego = pessoas 10 anos ou mais sem ocupação / pessoas econ. ativas, excluindo os beneficiários inativos.

(3) ocupação = pessoas 10 anos ou mais empregadas numa ocupação principal, incluindo os beneficiários rurais.

claro que esta não é a conta mais correta, pois obviamente quem reside em áreas urbanas não pode se valer da renda previdenciária para custear atividades rurais.

Não por acaso, a agropecuária é o ramo de ocupação principal das pessoas ocupadas de 10 anos ou mais residentes nos domicílios pesquisados (71,6% no Sul e 63,3% no Nordeste), sendo também elevado o percentual de pessoas empregadas em atividades agropecuárias e extrativas (72,5% no Sul e 65,9% no Nordeste).

IV.2. Relações de Trabalho e Condições de Inserção Ocupacional dos Beneficiários

Do ponto de vista das relações de trabalho, é importante assinalar que prevalece, no grupo social pesquisado, formas de inserção ocupacional majoritariamente ligadas à auto-ocupação, em magnitude tal que excede a categoria específica dos trabalhadores por conta própria (tabela 3.4). Ou seja, quando agregamos aos conta própria os meeiros, parceiros, arrendatários, os que ganham por produção e por empreitada e os ajudantes dentro da família, temos que 72,2% dos ocupados no Sul e 68,3% no Nordeste poderiam ser classificados como auto-ocupados. Já o assalariamento e os diaristas comporiam a categoria de empregados propriamente ditos, correspondendo a 27,3% no Sul e a 30,5% no Nordeste.

Tabela 3.4: Condição de Atividade e Relação de Trabalho das pessoas de 10 anos ou mais.

Condição de Atividade e Relação de Trabalho	Nordeste em %	Sul em %
desocupação⁽¹⁾	62,8	48,1
desemprego⁽²⁾	33,9	33,4
ocupação⁽³⁾	37,2	51,9
Empregador	1,2	0,5
Conta própria	43,2	60,8
Assalariado	20,7	22,2
Diarista	9,8	5,1
Meeiro / parceiro	1,8	2,0
Arrendatário	2,3	2,2
Ganha por produção	5,0	0,5
Ganha por empreitada	0,7	0,7
Ajudante da família	15,2	5,6
Outros	0,1	0,4
Total	100,0	100,0

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

(1) desocupação = pessoas 10 anos ou mais sem ocupação / pessoas em idade ativa, incluindo os beneficiários rurais.

(2) desemprego = pessoas 10 anos ou mais sem ocupação / pessoas econ. ativas, excluindo os beneficiários inativos.

(3) ocupação = pessoas 10 anos ou mais empregadas numa ocupação principal, incluindo os beneficiários rurais.

Essa situação é ainda problematizada quando se verifica que a ocupação total é de apenas 37,2% no Nordeste e de 51,9% no Sul. Entre as pessoas ocupadas, destacam-se as que se ocupam em atividades não agrárias ou urbanas (27,5% no Sul e 32,9% no Nordeste, cf. tabela 3.3), tais como serviços domésticos, serviços pessoais diversos, comércio, indústrias diversas e construção civil. No que se poderia chamar de ocupações derivadas estrito senso do 'novo rural' brasileiro estariam atividades tais como agroindústria e artesanato rural, serviços de apoio ao rural como topógrafos, loteadores de terra, pesadores, balancistas, técnicos agrícolas, operadores de máquina, perfuradores de poços etc, envolvendo, no entanto, um percentual ainda bem pequeno de trabalhadores do universo pesquisado.

Não obstante, os dados ainda revelam uma situação ocupacional adversa no seio do universo pesquisado. Trata-se de apontar para uma taxa de desocupação geral (pessoas sem ocupação/população em idade ativa: pessoas de 10 anos ou mais, incluindo os beneficiários da Previdência Rural) de 48,1% no Sul e 62,8% no Nordeste, bem

como uma taxa aproximada de desemprego (pessoas sem ocupação/população economicamente ativa: pessoas de 10 anos ou mais, excluindo os aposentados e pensionistas rurais inativos) de 33,4% no Sul e 33,9% no Nordeste. Sendo a taxa aproximada de desemprego praticamente a mesma em ambas as regiões (em torno de 33%), tem-se que a diferença entre o contingente de ocupados se explica por um nível de desocupação maior no Nordeste que no Sul, principalmente dentre os beneficiários da Previdência Rural, o que pode ser confirmado pela tabela 3.5 abaixo.

Ao nos determos sobre a situação ocupacional apenas dos beneficiários da Previdência Rural, nota-se que sua taxa de desocupação geral atinge 64,1% na região Sul e 70,4% no Nordeste. Em ambos os casos, a desocupação é maior entre as mulheres que para os homens. Mas além disso, importa ressaltar que cerca de 51,9% dos beneficiários (homens maiores de 60 anos) do Sul e 44,9% do Nordeste continuam ativos, a despeito da aposentadoria formal, contra apenas 25,2% das beneficiárias mulheres do Sul e 20% das do Nordeste, 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.

Tabela 3.5: Beneficiários da Previdência Rural, homens maiores de 60 anos e mulheres maiores de 55 anos, com e sem ocupação - em % de beneficiários - Sul e Nordeste.

situacao ocupacional	Região Nordeste			Região Sul		
	total em %	homens > 60 em %	mulheres > 55 em %	total em %	homens > 60 em %	mulheres > 55 em %
sem ocupacao	70,4	55,1	79,9	64,1	48,1	74,5
com ocupacao	29,6	44,9	20,1	34,9	51,9	25,2
. Remunerada	11,2	16,9	7,0	23,1	37,0	12,7
. Não remunerada	17,0	26,0	12,1	11,8	13,3	12,4
outros	1,4	2,0	1,0	1,0	1,6	0,4
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, 1998.

Por fim, outra informação importante, apresentada na tabela 3.6 diz respeito ao local de ocupação do conjunto de pessoas ocupadas de 10 anos ou mais, inclusive os beneficiários da previdência.

Tabela 3.6: Número de Pessoas de 10 anos ou mais, Residentes no Domicílio, segundo o Local de Ocupação - em % de pessoas - Sul e Nordeste.

Local de Ocupação	Nordeste em %	Sul em %
No Domicílio sem local exclusivo	2,5	1,4
No Domicílio com local exclusivo	3,3	1,8
Na via pública com equipamento pesado	0,5	0,6
Na via pública com equipamento leve ou sem	3,2	1,0
Empresa ou firma	17,1	16,6
No estabelecimento rural	63,8	69,9
Em casa do cliente ou patrão	7,6	7,4
Outros	1,9	1,3
Total	100,0	100,0

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

Embora a maior parte das pessoas ocupadas trabalhem em estabelecimento rural (cerca de 70% no Sul e 64% no Nordeste), não deixa de ser significativo o fato de pouco menos de 30% estarem ocupadas fora, seja em vias públicas, empresas ou casas de clientes e patrões. Esta constatação reforça uma idéia que será retomada a frente, acerca da dominância de domicílios economicamente ativos, cujas estratégias de sobrevivência não se resumem ao autoconsumo ou produção rural excedente, mas também contemplam atividades de trabalho externo aos domicílios.

IV.3. Estrutura dos Gastos Domiciliares

O estudo das despesas domiciliares complementa a análise anterior dos rendimentos e ocupações e permite encaminhar, no próximo item, a discussão acerca do excedente econômico domiciliar como condição precípua do combate à pobreza.

A tabela 3.7 traz informações acerca das despesas médias por domicílio nas regiões Sul e Nordeste do Brasil, com ênfase nas principais diferenças. 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 63% no Nordeste), ‘transporte’, ‘saúde’, ‘educação’, ‘vestuário e calçados’, ‘habitação’ – tarifas de água, luz e aluguel, ‘serviços pessoais’ e ‘recreação’.

Tabela 3.7: 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 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	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
Total	341,25	2,63	100,0	195,33	1,50	100,0

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

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.²² Dentre o 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’.

²² É preciso lembrar que o insignificante peso do item Produção na composição das despesas totais dos domicílios da região Nordeste, em comparação com o Sul, pode ser parcialmente explicado pela realidade do mundo rural nordestino, bem como pelo 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.

Com relação aos valores médios obtidos, nota-se que é de quase R\$ 270 (ou 2 s.m.) a importância gasta pelos domicílios da região Sul, em média, com itens de Consumo, sendo de aproximadamente R\$ 185 (1,4 s.m.) os gastos médios com Consumo no Nordeste. Em ambos os casos, o item ‘alimentação e higiene’ consome pouco menos de R\$ 130 por domicílio, ou seja, quase integralmente o valor de 1 s.m. 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 s.m.), contra tão somente R\$ 16 (ou 0,13 s.m.) no Nordeste.

IV.4. Linhas de Pobreza e Tipificação das Unidades Domiciliares

A análise das seções precedentes evidenciou algumas relações importantes entre o sistema da Previdência Rural e a economia familiar, onde rendimentos, gastos e ocupações das pessoas residentes nos domicílios pesquisados são fortemente afetados. Essa mesma análise destacou duas outras estratégias econômicas das famílias beneficiárias, quais sejam, a exploração de estabelecimentos agrícolas familiares e a inserção no mercado de trabalho regional como formas associadas à condição de segurados, tendo em vista alcançar a reprodução familiar.

Nesta pesquisa, o excedente econômico foi definido como o excesso de renda monetária sobre os gastos de consumo, ambos apurados na unidade domiciliar. O confronto ‘renda-gastos’ no interior de cada domicílio permitiu-nos estabelecer uma ‘linha endógena de indigência’, onde gastos com alimentação são maiores que a renda total domiciliar, e uma ‘linha endógena de pobreza sem indigência’, em que a renda domiciliar é maior que os gastos com alimentação, mas é ainda insuficiente para cobrir os gastos totais de consumo (alimentação e higiene, transporte, saúde, educação, vestuário e calçado, habitação, serviços pessoais e lazer).

Tabela 3.8: Distribuição dos Domicílios Pesquisados, segundo a Condição de Reprodução Econômica - em % de domicílios.

regiões pesquisadas	condição de indigência domiciliar $Rt < Ga$	condição de pobreza sem indigência $Ga < Rt < Gc$	condição de reprodução econômica $Rt > Gc$	total
REGIÃO NORDESTE	2,1	12,6	85,3	100,0
REGIÃO SUL	0,4	8,8	90,8	100,0

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

Siglas: Rt: renda total; Ga: gastos com alimentação;

Gc: gastos com itens totais de consumo; Gt: gastos totais com consumo, produção e outras despesas.

Dos gastos totais de consumo levantados na amostra (alimentação, transporte, saúde, educação, vestuário e calçado, habitação, serviços pessoais e lazer), quando se isola o item ‘alimentação e material de higiene e limpeza’, constata-se que apenas 0,4% dos domicílios no Sul e 2,1% no Nordeste apresentam gastos nestes itens acima da renda monetária total. Isto definiria essa classe de domicílios como integrante do conjunto de ‘indigentes’. Simetricamente, um conjunto expressivo de domicílios complementares em cada região estariam fora da chamada ‘linha endógena de indigência’, o que é um resultado muito importante do estudo, fortemente associado ao fato de que a amostra se situa no universo coberto pelo sistema previdenciário rural. Em outras palavras, constata-se que as situações de ‘pobreza’ – gastos totais de consumo maiores que rendimentos domiciliares totais – foram minoritárias no universo amostral (9,2% no Sul e 14,3% no Nordeste), sendo dominante o percentual de domicílios que apresentaram algum excedente monetário.

Nas situações de déficit da amostra, observam-se algumas anomalias estatísticas que de certa forma explicam os resultados negativos. Alguns indicadores importantes, como por exemplo, o ‘número de pessoas por domicílio’, o ‘peso da renda da ocupação principal na renda total’ e o ‘número de benefícios por domicílio’, estão em desalinho com o padrão geral encontrado na amostra, revelando dificuldades objetivas para as famílias construírem estratégias econômicas adequadas à reprodução ampliada. Ainda com relação ao grupo de domicílios situados abaixo da linha de pobreza, é bastante significativo o fato de que aproximadamente 2/3 deles (67,5%) pertencerem a áreas urbanas, numa indicação indireta muito forte dos impactos derivados do benefício previdenciário no meio estritamente rural.

A tabela 3.8 também revela, na última coluna, que a condição predominante é de geração de um excedente monetário, mediante o qual todos os itens de despesas são cobertos com o somatório dos rendimentos domiciliares (renda do benefício previdenciário, renda proveniente da ocupação principal, etc). Esta situação acontece para 90,8% dos domicílios do Sul e 85,3% dos do Nordeste, pertencentes ao chamado setor 1 (cf. figura 1, cap. I), composto de aposentados e pensionistas da previdência rural. Neste caso, há uma divisão entre os domicílios de ambas as regiões, no que se refere ao local de residência, tal que metade está localizada em áreas rurais e metade em áreas urbanas, aproximadamente.

Por outro lado, se ao invés da ‘linha endógena’, adotássemos uma ‘linha exógena de pobreza’, medida pelo critério de ½ salário mínimo domiciliar *per-capita* (equivalente a cerca de US\$ 60 dólares 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, como atesta a tabela 3.9 abaixo.

Tabela 3.9: Combate à Pobreza - Quadro Comparativo Sul - Nordeste - em % de domicílios.

% de domicílios abaixo da linha de pobreza	domicílios com acesso à Previdência Rural		domicílios sem acesso à Previdência Rural
	linha endógena de pobreza *	linha exógena de pobreza **	linha exógena de pobreza **
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.

(*) A linha endógena de pobreza foi calculada com base no confronto "renda-gastos" dos domicílios pesquisados no segundo semestre de 1998.

(**) A linha exógena de pobreza foi tomada em termos de 1/2 s.m. domiciliar per capita ao mês, segundo a PNAD de 1998.

Observe-se que a ‘linha exógena’ de ½ salário mínimo domiciliar per-capita posiciona abaixo 14,3% de domicílios do setor de aposentados e pensionistas rurais no Sul e 38,1% no Nordeste. Se recorrermos ao setor de domicílios onde não se encontram quaisquer pessoas aposentadas ou pensionistas (S₂ não S₁, cf. figura 1), os resultados são profundamente distintos, como se pode constatar pela última coluna da tabela 3.9, a partir de uma amostra de controle construída com dados da PNAD de 1998.

Neste caso, aplicando-se o corte de ½ salário mínimo domiciliar per-capita numa estratificação de domicílios sem acesso às aposentadorias e pensões, deixamos abaixo dela cerca de 18,9% dos domicílios da região Sul e 51,5% dos domicílios da região Nordeste. Essa evidência estatística é muito forte para revelar o tamanho da pobreza no setor rural, como também para destacar a diferença que faz às famílias terem ou não acesso ao sistema de proteção social da Previdência Rural. Também significativo em relação a este grupo de domicílios situados abaixo da linha de pobreza é o fato de mais da metade deles (67,5% no Sul e 58,6% no Nordeste) pertencerem a áreas urbanas, numa indicação indireta porém forte dos impactos derivados do benefício previdenciário no meio estritamente rural.

A produção de excedente monetário (ou déficit zero) está em geral associada a um conjunto de variáveis que convêm aqui realçar: 1) os domicílios acessam mais de um benefício da Previdência Rural; 2) os domicílios estão associados a estabelecimentos produtivos, em geral agropecuários; 3) o tamanho médio das famílias não é muito superior a média amostral; 4) os domicílios apresentam pessoas ocupadas no mercado de trabalho.

Examinadas inúmeras situações domiciliares, onde se combinam vários arranjos de produção e ocupação, é possível delinear uma tipologia de domicílios, onde de maneira mais freqüente se verifica a ocorrência de superávit ou déficit na relação ‘renda-gastos’ domiciliares. A tabela 3.10 sintetiza este conjunto de situações.

Tabela 3.10: Classificação das Unidades Domiciliares - Nordeste e Sul - em % de domicílios.

tipologias	estabelec. rural	trabalho externo	gastos c/ produção	REGIÃO NORDESTE		REGIÃO SUL	
				% de domicílios	autoconsumo básico *	% de domicílios	autoconsumo básico *
Unidade Domiciliar de Consumo, Trabalho Externo e Produção Familiar Própria	sim	sim	sim	40,3	79,8	46,8	92,1
Unidade Domiciliar Exclusivamente de Consumo	não	não	não	34,8	4,9	28,0	10,1
Unidade Domiciliar de Consumo e Trabalho Externo	não	sim	não	21,7	6,1	22,9	8,0
Unidade Domiciliar de Consumo e Produção Familiar Própria	sim	não	sim	3,2	30,7	2,0	37,7
Total	-	-	-	100,0	-	100,0	-

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

(*) O autoconsumo básico mostra o percentual de cada tipologia de domicílios que produz algum tipo de gênero alimentar básico, ou seja, cereais e grãos, tubérculos, produtos de origem animal e açúcares. Não entram nesta classificação produtos considerados complementares, como mel, bebidas naturais, hortícolas e frutícolas.

Uma primeira observação relevante é que a “unidade domiciliar exclusivamente de consumo” não representa o evento mais freqüente, 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. Esta categoria representa 28% dos domicílios da região Sul e 34,8% do Nordeste, sendo interessante notar, adicionalmente, que a parcela de unidades exclusivamente de consumo a manter alguma atividade de autoconsumo agrícola é o dobro no Sul em relação ao Nordeste (10,1% no Sul contra 4,9% no Nordeste).

Por outro lado, a “unidade domiciliar de consumo, trabalho externo e produção familiar própria” constitui o evento de fato mais recorrente em ambas as regiões, justamente o mais ativo, à luz dos critérios selecionados. Ou seja, eles somam 46,8% dos domicílios no Sul e 40,3% do Nordeste, sendo importante registrar o alto índice destes domicílios que estão ligados a atividades de autoconsumo (cerca de 92% no Sul e 79,8% no Nordeste), como estratégia de sustentação, muitas vezes não mercantil, e de diversificação e complementação das fontes de subsistência. Não por acaso, a maior parte destes domicílios se localizam em áreas rurais, seja no Sul, seja no Nordeste.

As duas últimas situações apontadas pela tabela 3.10 – “unidade domiciliar de consumo e trabalho externo” e “unidade domiciliar de consumo e produção familiar própria” – são desdobramentos da situação dominante. Estas categorias representam juntas quase 25% 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. No primeiro caso, predominam domicílios urbanos,

enquanto no segundo pesam mais os domicílios rurais, em ambas as regiões. 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 no Sul e 3,2% no Nordeste, mas é majoritária como estratégia pluriocupacional, na medida em que representa a situação dominante em ambas as regiões do Brasil.

V. Conclusões

A década de 90 presenciou mudanças significativas na política social e agrária no Brasil, ao mesmo tempo em que o setor econômico-social conhecido por setor rural veio se transformando rapidamente. A pesquisa sobre o impacto da previdência no setor rural encontrou novas evidências empíricas sobre a reconfiguração de um setor rural ampliado, onde o principal fator diferenciador reside na constituição de um núcleo de aposentados e pensionistas rurais, demograficamente significante, tecendo relações importantes com a chamada economia familiar rural.

Este núcleo ampliado pelo seguro universal da Previdência Rural, inaugurado sob auspícios da Constituição de 1988, contrapõe-se a duas tendências excludentes do mundo rural brasileiro. De um lado, a herança histórica do setor de subsistência da agricultura brasileira; de outro, a ampliação conjuntural desse setor a partir da liberalização comercial e estagnação econômica vigentes na década de 90.

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 um fruto ainda recente das precárias conquistas sociais advindas da Constituição de 1988, não podemos afirmar que seja algo realmente consolidado e definitivo no país.

O conhecimento efetivo da dimensão desse núcleo social e de suas estratégias de reprodução, fortemente vinculadas à chamada agricultura familiar, alerta-nos para uma nova configuração da economia rural, de certa forma convergente com as tendências do 'novo rural' desenhadas nas contribuições teóricas recentes, mas bastante peculiar à historicidade do setor rural brasileiro.

Os resultados da pesquisa de campo permite-nos resgatar e diferenciar vários aspectos do debate sobre o 'novo rural'. Parece-nos particularmente resgatável da experiência internacional os seguintes pontos: 1) a superação da dicotomia rural-urbana, sem contudo cairmos na visão europeia de *continuum* geográfico e ocupacional; 2) a prevalência de pluriatividade e de fontes múltiplas de rendimentos familiares, além da renda agropecuária estrito senso. Mas isto, relativamente independente do *agrobusiness* e/ou da dinâmica do mercado de trabalho; e 3) a emergência do trabalho por conta própria, *vis-à-vis* uma certa minimização do mercado de trabalho rural.

Do ponto de vista tipicamente brasileiro, a pesquisa de campo ainda permite-nos destacar três fatores diferenciadores cruciais, a saber: 1) a herança histórica de um enorme setor de subsistência, precariamente albergado no mundo rural; 2) a estagnação econômica da década de 90 e as tendências à desativação produtiva e queda da renda agrícola, as quais magnificam conjunturalmente o tamanho do setor de subsistência da economia rural; e 3) o papel protagônico da política social como principal antídoto à miséria reinante no meio rural brasileiro.

Neste 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, é a novidade mais significativa da década de 1990 no país, cujos primeiros frutos já puderam ser conhecidos e colhidos.

VI. Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. São Paulo: Primeiro Relatório de Pesquisa, Projeto BRA 97/013, *mimeo*, 1999.
- CARDOSO, A. Dicotomia rural-urbana, economia local e pluriatividade. Uberlândia – MG: *Economia Ensaios*, vol. 12/13, n. 2/1, 1998.
- DELGADO, G. Previdência Rural: relatório de avaliação socioeconômica. Brasília: IPEA, *Texto para Discussão* n. 477, 1997.
- DELGADO, G. *et alli*. *Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural: relatório metodológico*. Brasília: IPEA, 1999.
- DELGADO, G. & CARDOSO JR., J.C. Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar sobre a Previdência Rural na Região Sul do Brasil. Brasília: IPEA, *Texto para Discussão* no prelo, 2000.
- DELGADO, G. & FLORES, J. F. Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil. Uberlândia – MG: *Economia Ensaios*, vol. 12/13, n. 2/1, 1998.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *O Novo Rural Brasileiro*. Campinas – SP: Unicamp, IE, 1999.
- WANDERLEY, M.N. O lugar dos rurais: o meio rural no Brasil moderno. Natal-RN: *Resumo dos Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, 1997.