

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

**Universalização da Previdência Social no Brasil: uma
questão ainda em aberto.**

Beatriz Cardoso Cordero

Dissertação apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas para obtenção do título de Mestre
em Economia Social e do Trabalho, sob
orientação do Prof. Dr. Cláudio Dedecca

Campinas, fevereiro de 2005

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

C811u

Cordero, Beatriz Cardoso.

Universalização da previdência social no Brasil: uma questão ainda em aberto / Beatriz Cardoso Cordero. – Campinas, SP : [s.n.], 2005.

Orientador: Cláudio Salvadori Dedecca.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Previdência social – Brasil. I. Dedecca, Cláudio Salvadori.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III.
Título.

AGRADECIMENTOS:

Aos meus pais, pela formação que me proporcionaram e aos valores que sempre cultivaram e procuraram me passar. Agradeço também pelo apoio que me deram em todas as minhas decisões e pela paciência que tiveram durante essa extensa jornada.

Ao meu orientador, Professor Cláudio Dedecca, pela dedicação e orientação do trabalho. Ao professor Milko Matijascic, que acompanhou esta pesquisa desde o início, pelas valiosas sugestões e críticas e pelo apoio e amizade nos momentos difíceis.

Ao Pedro Luiz, pela oportunidade de trabalhar no NEPP, e aos amigos que fiz por lá, Jane, Débora, Hudson, Juliana, e especialmente ao Rogério, pelo constante carinho e amizade.

Aos colegas do Cesit, especialmente a Carol, pelo auxílio no processamento dos dados, sem a qual esta pesquisa não teria sido possível. Agradeço também ao Gori e Maria Alice, pela paciência e disposição em sempre tirar as minhas dúvidas.

Aos queridos amigos Larissa, Juliana, Renata, Érika, Eleonora, Fabi, Henrique e Igor, pela amizade e alegria proporcionada durante todos esses anos. O mesmo vale para os amigos do Instituto de Economia, que foram se somando na convivência do curso, Ricardo, Everton, Rogério, Leandro, Edgar, Thiago, Carolina, Kleber e Zeca.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-graduação, Cida e Alberto, pela presteza e competência com as quais sempre me atenderam.

Finalmente, agradeço a CAPES, pelo apoio financeiro às atividades de pesquisa que resultaram na dissertação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL.....	1
CAPÍTULO 1: SEGURO X SEGURIDADE: TRAJETÓRIA E DEBATE ATUAL.....	4
1.1 – O CONTRIBUINTE E O CIDADÃO NA TRAJETÓRIA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA.....	6
1.1.1. Anos 20: as Caixas de Aposentadorias e Pensões e a Cobertura por Empresa.....	6
1.1.2. Anos 30: o início da Previdência Social Pública Brasileira e a Cobertura por Categoria Profissional.....	8
1.1.3. Anos 70: a incorporação das categorias sem capacidade contributiva e expansão do grau de cobertura.....	13
1.1.4. A Seguridade Social na Constituição de 1988 e a Universalização da Cobertura Previdenciária.....	16
1.2 – UNIVERSALIZAÇÃO OU RETRAÇÃO DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS : A SEGURIDADE SOCIAL NOS ANOS 90 E AS REFORMAS DA PREVIDENCIA SOCIAL.....	19
1.2.1. O longo caminho da Seguridade e da Previdência Social.....	19
1.2.2. A Reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso.....	22
1.2.3. A Reforma no Governo Lula.....	24
1.3 – DEBATE ATUAL SOBRE PREVIDENCIA SOCIAL NO BRASIL: OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS E SEU PAPEL NA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA.....	25
1.3.1. O questionamento da Constituição e os argumentos para uma nova reforma.....	26
1.3.2. A concepção ampliada de proteção social e os impactos da Previdência sobre o Nível de Pobreza.....	29
1.4. DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL: UMA QUESTÃO AINDA EM ABERTO.....	34
CAPÍTULO 2: A COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASIL.....	37
2.1 – PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: ESTRUTURA ATUAL E AS REGRAS DE COBERTURA DOS BENEFÍCIOS.....	38
2.1.1. Estrutura Atual da Previdência Social no Brasil.....	38
2.2.2. Benefícios da Previdência Social Brasileira.....	39
2.2 – O GRAU DE COBERTURA DA POPULAÇÃO IDOSA.....	45
2.2.1. Cobertura da População Idosa.....	45

CAPÍTULO 3: PERFIL DA POPULAÇÃO IDOSA COBERTURA E DESCOBERTA...	54
3.1 - PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DA POPULAÇÃO IDOSA COBERTA E DESCOBERTA.....	55
3.1.1. População idosa coberta e descoberta segundo Idade.....	55
3.1.2. População idosa coberta e descoberta segundo Sexo.....	56
3.1.3. População idosa coberta e descoberta segundo Escolaridade.....	60
3.1.4. População idosa coberta e descoberta segundo Rendimento.....	63
3.1.5. População idosa coberta e descoberta segundo Raça/Cor.....	67
3.2. ANÁLISE ESPACIAL DA POPULAÇÃO IDOSA COBERTA E DESCOBERTA...	70
3.2.1. População idosa coberta e descoberta segundo Grandes Regiões.....	70
3.2.2. População idosa coberta e descoberta segundo Unidades da Federação.....	73
3.2.3. População idosa coberta e descoberta segundo Zona de Domicílio.....	77
3.3. SEGURIDADE OU SEGURO SOCIAL.....	80
CONCLUSÃO.....	82
BIBLIOGRAFIA.....	87

ÍNDICE DE QUADRO, GRÁFICOS E TABELAS

QUADROS

Quadro 1 - Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social Brasileira.....	7
Quadro 2 - Comparação entre diferentes momentos da Previdência Social brasileira, segundo o plano de benefícios e serviços e alíquota de contribuições dos segurados.....	11
Quadro 3 - Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social (1970 - 88)....	15

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Quantidade de Benefícios Mantidos pela Previdência Social – 1988 a 2002.....	48
Gráfico 2 - Evolução dos Benefícios Rurais Concedidos, 1988-2002.....	49
Gráfico 3 – Evolução dos Benefícios Rurais Concedidos segundo Regiões, 1988 – 2002.....	50
Gráfico 4 - Quantidade de Benefícios da Assistência Social, 1988 – 2002.....	51

TABELAS

Tabela 1 - Evolução do Número de Institutos e de Associados (Por Categoria) da Previdência Social Brasileira (1923-1966).....	9
Tabela 2 - Receitas e Despesas da Seguridade Social em 2001.....	30
Tabela 3 – Fontes de Rendimento dos Idosos – 1998.....	32
Tabela 4 - Composição da Renda Domiciliar segundo a contribuição de cada fonte à renda total, por Faixa de Salário Mínimo - Setor Rural das Regiões Sul e Nordeste – 1997.....	33
Tabela 5 - Quantidade e valor dos benefícios previdenciários no INSS – 2001.....	44
Tabela 6 – Idosos Cobertos e Descobertos em relação ao Total de Idosos – 2001.....	47
Tabela 7 - Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos segundo Idade - 2001.....	55
Tabela 8 - Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos em relação ao Sexo – 2001.....	57

Tabela 9 – Participação da População Idosa segundo sexo na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos.....	59
Tabela 10 – Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Escolaridade - 2001.....	61
Tabela 11 - Participação da População Idosa segundo diferentes Níveis de Escolaridade na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos.....	62
Tabela 12 – Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Renda Familiar <i>Per Capita</i> – 2001.....	64
Tabela 13 - Participação da População Idosa segundo diferentes Níveis de Renda Familiar <i>Per Capita</i> na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos.....	65
Tabela 14 - Proporção de Idosos Descobertos segundo Renda Familiar Per Capita e Idade..	66
Tabela 15 - Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Raça / Cor – 2001.....	68
Tabela 16 - Participação da População Idosa segundo a Cor/Raça na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos.....	69
Tabela 17 - Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos segundo Grandes Regiões- 2001.....	70
Tabela 18 - Participação da População Idosa segundo a Região na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos.....	72
Tabela 19 - Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Unidade da Federação - 2001	74
Tabela 20 - Participação da População Idosa segundo a Unidade da Federação na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos.....	76
Tabela 21 – Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Zona de Domicílio	78
Tabela 22 - Participação da População Idosa segundo a Zona de Domicílio na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos.....	79

RESUMO:

O presente estudo tem como objetivo principal examinar o grau e o perfil da cobertura previdenciária entre a população idosa no Brasil. Além dos idosos que recebem aposentadoria e/ou pensão da previdência social, a pesquisa considera também a cobertura daqueles que contribuem para a previdência, assim como dos idosos dependentes, e que conquanto não sejam beneficiários ou contribuintes, não podem ser considerados descobertos, pois têm direito a pensão em caso de morte do aposentado ou segurado do qual dependem. Os resultados do trabalho revelam que a previdência social brasileira possui um grau de cobertura entre a população idosa bastante elevada. Os dados mostram também que a proteção social oferecida pela previdência cobre principalmente os segmentos da população idosa de mais baixa renda.

INTRODUÇÃO GERAL:

Em seus traços gerais, a formação do sistema de previdência social no Brasil apresenta-se como uma reprodução da trajetória realizada pelos sistemas dos países desenvolvidos. O sistema inicia-se voltado aos segmentos mais organizados dos trabalhadores urbanos, estende-se posteriormente para todas as categorias socioprofissionais legalmente reconhecidas, em seguida para os rurais e demais trabalhadores e, finalmente, com a Constituição de 1988, para todos os cidadãos, adotando o conceito de seguridade social. A seguridade traz, em sua essência, tanto a concepção do seguro quanto a concepção da assistência, sendo essa associação a grande inovação proposta pela atual Constituição de 1988.

O modelo de seguros sociais – nascido na Alemanha bismarckiana do final do século XIX – assemelha-se aos seguros privados. As políticas orientadas por esse modelo cobrem, principalmente, e às vezes exclusivamente, os trabalhadores: o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior, e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Com relação ao financiamento, os recursos são provenientes, essencialmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários. (Boschetti, 2003)

O modelo chamado de seguridade – fundado na lógica Beveridgiana e implementado inicialmente na Inglaterra do Pós-Segunda Guerra Mundial -, ao contrário, preconiza que os direitos devem ser universais, destinado a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a testes de meios, garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. Verifica-se também uma redefinição do financiamento, que deixa de ser estritamente contributivo e que passa a introduzir recursos provenientes dos impostos.

A introdução do Capítulo sobre a seguridade social na Constituição de 1988 foi saudada como uma das maiores conquistas do direito social brasileiro, verificando-se assim, ainda que no plano da lei, um importante passo para a universalização dos direitos sociais relativos à cidadania.

Este foi o mesmo princípio que orientou a universalização da proteção social nos países capitalistas europeus enquanto predominou o que se denomina de “sociedade salarial” (Castel, 1995). Mesmo nas décadas de 70 e 80, quando a economia desses países

passou a apresentar problemas, principalmente devido à retração do crescimento econômico, à elevação das taxas de desemprego e ao surgimento de déficits fiscais, os sistemas de proteção social ampliaram seu campo de ação, incorporando novos segmentos em sua cobertura. (Marques, 1995)

Entretanto, ao contrário do verificado nesses países, a crescente crise econômica e fiscal do Estado brasileiro nos anos 90, deu início a um período de debates e de ações contraditórias no que diz respeito a uma concepção ampliada de proteção social. Por um lado, se verifica a implantação de importantes medidas institucionais decididas na Constituição de 1988. Por outro, realizaram-se alterações que dificultaram a consolidação do sistema de seguridade social no Brasil, principalmente no que diz respeito ao seu financiamento, impedindo o equilíbrio financeiro do sistema e reforçando o discurso sobre a necessidade de reformar a previdência.

Alguns indicadores sobre o grau de proteção social que a política previdenciária oferece entre a população idosa no Brasil foram apresentados pelo *Boletim de Políticas Sociais* do IPEA (2004) e pelo *Informe de Previdência Social* (2004). No *Boletim de Políticas Sociais*, a cobertura da população idosa é estimada considerando-se o número absoluto do total de pessoas com 60 anos de idade ou mais e daqueles que recebem aposentadoria e/ou pensão de algum regime de previdência básica. Entretanto, segundo essa metodologia, é considerada desprotegida parte da população idosa que ainda não atingiu as condições de elegibilidade aos benefícios e que, portanto, não deveria estar coberta. A aposentadoria por idade para homens, por exemplo, é concedida somente aos 65 anos. Além disso, parte dos idosos considerados desprotegidos, embora não sejam beneficiários da previdência social, estão cobertos como dependentes, seja de aposentado ou de contribuinte, e tem direito a pensão em caso de falecimento do segurado do qual dependem.

O Informe do Ministério da Previdência Social (2004) oferece uma alternativa que retrata, de maneira mais precisa, o grau de proteção social que a previdência social oferece à população idosa no Brasil. Segundo a metodologia do informe, são considerados cobertos, além dos indivíduos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão de algum regime de previdência básica, aqueles que contribuem para a previdência, incorporando, desta forma, parte da população idosa que

embora ainda não tenha atingido as condições de elegibilidade para acesso a um benefício, esta segurada como contribuinte. Esta metodologia, entretanto, não fornece informações a respeito dos idosos dependentes com direito a pensão.

Nesse sentido, o presente estudo tem como finalidade apresentar um quadro mais completo da cobertura entre a população idosa no Brasil. Além dos idosos que recebem aposentadoria e/ou pensão da previdência social, a pesquisa considera também a cobertura daqueles que contribuem para a previdência, assim como dos idosos dependentes, e que conquanto não sejam beneficiários ou contribuintes, não podem ser considerados descobertos, pois têm direito a pensão em caso de morte do aposentado ou segurado do qual dependem, na maioria dos casos o próprio cônjuge.

O estudo tem como objetivo também traçar o perfil da cobertura, identificando as principais características da população idosa coberta (seja diretamente, como beneficiário ou contribuinte, ou indiretamente, como dependente) assim como da população idosa sem nenhum tipo de proteção social. Para cumprir os objetivos propostos, o texto será composto por dois capítulos:

- No primeiro, será apresentada a trajetória do sistema previdenciário brasileiro, as reformas implementadas no Brasil nos anos 90, assim como o debate atual acerca dos direitos previdenciários, concentrando-se principalmente na cobertura do sistema, ou seja, quais as principais categorias sociais e quais os principais benefícios abrangidos em cada período.
- No segundo capítulo, será realizada uma pesquisa com base nos dados da PNAD para verificação do grau de cobertura previdenciária entre os idosos no Brasil. Para isso, serão considerados tanto os programas da Previdência baseados no princípio contributivo quanto os programas que não requerem contribuição monetária individual, como a Previdência Rural.
- O terceiro capítulo terá como objetivo traçar o perfil da cobertura da previdência social no Brasil, identificando as principais características da população idosa coberta, assim como da população idosa sem nenhum tipo de proteção social

Capítulo I: Seguro e Seguridade Social no Brasil: Trajetória e Debate Atual

“Seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringindo benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não somente à perda ou redução da capacidade laborativa (por idade, doença, invalidez, acidente de trabalho, conforme a doutrina previdenciária stritu sensu), mas, também, a situações em que a insuficiência de renda fragiliza a vida do cidadão”

Organização Internacional do Trabalho

CAPÍTULO 1 - SEGURO E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA E DEBATE ATUAL:

A previdência social no Brasil passou por diversas mudanças ao longo de sua história envolvendo o grau de cobertura, tanto no que se refere às dimensões do sistema e de sua clientela, quanto aos benefícios e serviços prestados. O sistema destina-se inicialmente às categorias sociais mais organizadas do setor urbano, estende-se posteriormente para todos os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho, em seguida para os rurais e demais trabalhadores e, por fim, com a Constituição de 1988, ela se torna, ainda que no plano da lei, universal.

Uma análise de cada fase histórica da previdência social permite verificar os progressos alcançados ao longo de sua existência. Mais ainda, apreender essa trajetória é fundamental para a compreensão de muitos problemas enfrentados pelo sistema atualmente, assim como o debate atual sobre universalização ou retração dos direitos sociais.

A década de 90 foi fortemente marcada pelo debate entre dois principais modelos em termos de organização do sistema. Por um lado, encontram-se os defensores de um sistema fundamentado na lógica do seguro social, no qual o acesso esteja condicionado a uma contribuição anterior, e na qual o montante das prestações seja proporcional à contribuição efetuada. Por outro lado, estão os que defendem um sistema ampliado de proteção social, destinado a todos os cidadãos, incluindo os que contribuem regularmente e aqueles sem capacidade contributiva, sendo necessário para tanto uma base de arrecadação mais ampla, que não dependa exclusivamente das contribuições sobre a folha salarial.

Para colocar em destaque os aspectos mais fundamentais da trajetória do sistema previdenciário brasileiro, assim como os problemas enfrentados atualmente, o capítulo que se inicia compreenderá as seguintes seções:

- Evolução do sistema previdenciário brasileiro, desde a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs – quando prevalecia uma concepção mais

restrita de seguro social, até a Constituição de 1988, quando foi introduzido o conceito de seguridade social, concentrando-se especialmente na discussão acerca da cobertura da previdência, ou seja, quais as principais categorias sociais e quais os principais benefícios incorporados ao sistema em cada período;

- Reformas implementadas no Brasil nos anos 90, assim como o que vem sendo debatido no Brasil atualmente, buscando verificar em que medida tais reformas colaboraram para consolidação e/ou para a retração dos direitos previdenciários introduzidos na Constituição de 1988.

1.1. O CONTRIBUINTE E O CIDADÃO NA TRAJETÓRIA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

Esta seção inicial tem como finalidade traçar a evolução do sistema previdenciário brasileiro, concentrando-se especialmente na discussão acerca da cobertura da previdência, ou seja, quais as categorias sociais e quais os benefícios incorporados ao sistema desde a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs – quando prevalecia uma concepção mais restrita de seguro social, até a Constituição de 1988, quando foi introduzido o conceito de seguridade social, adotando uma concepção mais abrangente de proteção social.

1.1.1. Anos 20: as Caixas de Aposentadorias e Pensões e a Cobertura por Empresa:

A previdência social no Brasil tem início em 1923, com a Lei Eloy Chaves, a qual autorizava a criação das primeiras organizações previdenciárias autônomas para os empregados das empresas ferroviárias, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). A partir desta lei, os empregados ferroviários passavam a contar com uma instituição previdenciária que oferecia aposentadoria (ordinária ou por invalidez), pensão, assistência médica e assistência farmacêutica.¹

¹ Segundo Oliveira e Teixeira (1985), a aposentadoria ordinária competia ao empregado que tivesse prestado, pelo menos, 30 anos de serviço e tivesse completado 50 anos de idade. A

Em 1926, o decreto nº 5.109 estende a Lei Elói Chaves a outras empresas. Neste mesmo ano, criam-se as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos marítimos e portuários, mantendo seu estatuto privado e a organização por empresa. Dois anos mais tarde, foi criada a Caixa dos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos; em 1930, dos serviços de força, luz e bondes; em 1931, dos demais serviços públicos explorados ou concedidos pelo poder público; em 1932, foram incorporados os trabalhadores das empresas de mineração e 1934, foram criadas as Caixas dos trabalhadores das empresas de transporte aéreo, estivadores, trapiches e armazéns.

Quadro 1

Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social Brasileira

Ano	Categoria Socioprofissional
1923	Ferrovários
1926	Marítimos e Portuários
1928	Serviços Telegráficos e Radiotelegráficos
1930	Serviços de Força, Luz e Bondes
1931	Outros Serviços Públicos
1932	Mineração
1934	Transporte Aéreo
1934	Estivadores
1934	Trapiches e Armazéns

Fonte: Ministério da Previdência Social

Enquanto princípio de organização, as CAPs caracterizavam-se por promover a cobertura de riscos por empresa. A forma de financiamento estava baseada nas contribuições dos empregados (uma porcentagem sobre os salários) e das empresas (uma porcentagem sobre o faturamento bruto), além de uma fração das tarifas pagas pelos usuários dos serviços. Assim como ocorreu nos países desenvolvidos, o regime era de

aposentadoria por invalidez era concedida, nos mesmos valores financeiros da aposentadoria ordinária, desde que o segurado contasse com pelo menos 10 anos de serviço. Esse prazo de carência era eliminado nos casos em que a invalidez resultasse de acidente de trabalho.

A assistência farmacêutica consistia na venda de medicamentos a preços especiais, os quais eram determinados pelo Conselho de Administração. Ainda de acordo com os autores, chama a atenção, no que se refere ao plano de benefícios e serviços, a amplitude na definição dos beneficiários dos serviços médicos, uma vez que o decreto estendia o direito a estes serviços não apenas ao segurado, mas também, a todas as pessoas da família (Oliveira e Teixeira, 1985).

capitalização (Oliveira, Beltrão, Lustosa e Pasinato, 1994). O sistema decisório apoiava-se em decisões tomadas paritariamente por representantes dos empregados, eleitos em assembléia, e dos empregadores, sendo de responsabilidade do Estado um papel meramente fiscalizador, cabendo-lhe garantir o cumprimento da Lei.

Segundo Teixeira (1990), a forma de organização das CAPs revela que esta primeira manifestação da previdência social brasileira estava fundado no conceito de previdência enquanto seguro. Não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, mas de um contrato a rigor privado entre os trabalhadores de uma empresa e seus proprietários. De acordo com o autor, a vinculação por empresa, a relativa autonomia decisória frente ao poder público e o regime de capitalização apenas comprovam que esta era a concepção dominante.

1.1.2. Anos 30: o início da Previdência Social Pública Brasileira e a Cobertura por Categoria Profissional

A partir dos anos 30, durante o governo Getúlio Vargas, tem início a montagem de um sistema público de previdência social no Brasil, de modo a responder ao dinamismo político e econômico do início do processo de industrialização. Paralelamente as Caixas, proliferam os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), restritos aos trabalhadores urbanos.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões diferenciavam-se das CAPs em dois sentidos. Organizavam-se por categoria profissional, e não mais por empresa. Assim, todos os profissionais de uma mesma categoria estavam qualificados para receber os mesmos benefícios, independentemente da empresa à qual estivessem ligados (Santos, 1987).

Além disso, a administração não ficava mais a cargo de empregados e patrões, como nas CAPs. O governo era agora parte integrante do sistema. O presidente da República nomeava o presidente de cada IAP, que contava com um Conselho de Administração formado de maneira paritária por representantes das organizações sindicais de patrões e empregados (Teixeira, 1990). O regime era de capitalização e o

financiamento era baseado nas contribuições de empregados e empregadores, incidentes sobre a folha salarial, e uma parcela do Estado que, geralmente, era financiada por tarifas incidentes sobre os serviços prestados pelas categorias socioprofissionais de cada IAP.

O número de institutos cresceu rapidamente no período, ampliando continuamente a rede de beneficiários. Em 1933, foi criado o IAPM (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos); em 1934, o IAPB (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários); em 1936, o IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários); em 1938, o IPASE (Instituto de Previdência dos Servidores do Estado) e o IAPTEC (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores em Empresas de Transporte de Cargas); e em 1940, o IAPC (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes).

No final de 1960, os Institutos existentes mantinham 518.088 aposentados e 698.026 pensionistas (ver tabela 1). Além de prover aposentadorias e pensões, ofereciam a prestação de assistência médica para seus filiados e dependentes. Para isso mantinham hospitais e ambulatórios próprios, mas também contratavam serviços de estabelecimentos de saúde privados, fossem eles lucrativos ou filantrópicos. (Oliveira e Teixeira, 1985)

Tabela 1
Evolução do Número de Institutos e de Associados (Por Categoria) da Previdência Social Brasileira (1923-1966)

Anos	Nº de Institutos e Caixas	Nº de Associados		
		Ativos	Aposentados	Pensionistas
1930	47	142.464	8.009	7.013
1935	179	495.363	13.759	16.102
1940	95	1.912.972	34.837	63.138
1945	35	2.762.822	110.724	124.401
1950	-	2.857.163	168.214	295.690
1955	-	3.560.280	318.119	449.612
1960	-	4.422.470	518.088	698.026

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Anuários Estatísticos do Brasil

***Não há dados sobre o número de associados ativos para todos os Institutos, a partir de 1964

Fonte: Oliveira e Teixeira (1985:357).

Segundo Cohn (1995) e Vianna (1998), os IAPs representaram a agregação de direitos sociais ao conjunto de leis trabalhistas implementado por Vargas, como parte de seu projeto de reorganização do processo acumulativo, para conduzir preventivamente o

conflito entre capital e trabalho². Em estreita ligação com a estrutura sindical corporativa montada no mesmo período, a Previdência tornou-se, segundo as autoras, um instrumento de incorporação controlada, definindo que direitos integravam o pacote da cidadania e quem a ele tinha acesso. De acordo com Conh,

“A expansão da previdência social obedece a duas regras básicas: o critério de inserção no mercado formal de trabalho como mecanismo básico de definição de direitos sociais, e a ordem cronológica de sua implementação pelos diferentes assalariados em sincronia com a importância dos setores econômicos nos quais esses segmentos estavam inseridos e com capacidade de mobilização e reivindicação por melhores condições de vida e trabalho”.(Cohn, 1995: 54).

Assim, se é possível verificar avanços do ponto de vista organizacional e na incorporação de novas categorias sociais, por outro se verifica que o sistema previdenciário continuava marcado por um padrão bastante seletivo no plano de beneficiários. Embora em relação às CAPs a criação dos IAPs tenha significado uma ampliação da cobertura previdenciária para categorias socioprofissionais até então desprotegidas, um amplo contingente de trabalhadores permaneceu excluído, como os autônomos e os trabalhadores domésticos. Ficavam ainda de fora todos os trabalhadores rurais, que na época ainda eram maioria.

Outro problema associado aos Institutos era a desigualdade de tratamento na cobertura de riscos, uma vez que os benefícios e serviços prestados variavam muito segundo cada IAP. Algumas categorias, como os bancários, possuíam uma cobertura de benefícios bastante ampla, incluindo a aposentadoria por invalidez e velhice, auxílio médico-hospitalar, auxílio para caso de doença e de morte, assistência farmacêutica e auxílio em caso de detenção. Em contrapartida, os industriários contavam apenas com pensões por morte, aposentadorias por invalidez e auxílio-doença (Quadro 2).

² Paralelamente a disseminação dos IAPs e da legislação previdenciária, foi instituída, em 1932, a carteira de trabalho obrigatória para os trabalhadores urbanos, regulamentado o trabalho feminino e a jornada de trabalho de oito horas diárias. Em 1933, é regulado o direito de férias; em 1934 sai a lei do salário mínimo, que passará a vigorar a partir de 1940; e, em 1943, a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas)

Quadro 2

Comparação entre diferentes momentos da Previdência Social Brasileira, segundo o plano de benefícios e serviços e alíquota de contribuições dos segurados

Institutos (período 30–45)							
Benefícios e Serviços	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI 1936	IAPETC 1938	IPASE 1938/41	IAPC 1940	Lei Orgânica Previdência Social (1960)
<i>Aposent. Ordinária</i>		X		X	X	X	X
<i>Aposent. P/ Invalidez</i>	X	X	X	X	X	X	X
<i>Pensão</i>	X	X	X	X	X	X	X
<i>Assist. Médico-Hospit.</i>	X	X			X	X	X
<i>Assist. Farmacêutica</i>	X	X					X
<i>Auxílio-Funeral</i>		X		X		X	X
<i>Pecúlio</i>					X	X	X
<i>Auxílio-Doença</i>		X	X			X	X
<i>Auxílio-Maternidade</i>		X				X	X
<i>Auxílio-Detenção</i>		X					X
<i>Salário-família</i>							X
<i>Assist. Alimentar</i>							X
Contrib.Segurados**	3%	4 a 7%	3 a 8%	3 a 8%	4 a 7%	3 a 8%	8%

** No IAPB e IPASE, as porcentagens variavam entre os segurados, conforme a faixa salarial. No IAPI e IAPC vigorava um coeficiente único (dentro do intervalo assinalado na tabela), periodicamente redefinido.

Fontes: para os períodos pré-45, legislação da Previdência Social In VALERIUS, *op. cit.*; para a última coluna, LOPS, Lei n. 3.807, de 26.08.1960.

Fonte: Oliveira e Teixeira (1985:357).

Em linhas gerais, o sistema de previdência social brasileira, nesta fase inicial, organizou-se segundo os postulados da capitalização e do seguro social, com um caráter fortemente segmentado. Associando o direito a determinados benefícios à participação no mercado formal e ao montante de contribuições efetuadas, configurou um sistema de *cidadania regulada*³, da qual estavam excluídos os trabalhadores rurais e uma parcela significativa da força de trabalho urbana. (Santos, 1987). Mais que isso, desde o princípio, ela diferencia internamente os trabalhadores do setor formal da economia. Tanto no caso das CAPs como dos IAPs, são as categorias politicamente mais combativas, mais diferenciadas em termos salariais e que estão nos setores econômicos

³ Segundo Santos (1987), por cidadania regulada entende-se o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas por lei. A extensão da cidadania se faz portanto, via regulamentação de novas profissões, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.

mais estratégicos em relação ao modelo de acumulação então vigente aquelas que conquistam maiores e melhores benefícios. (Cohn, 1995)

Nesse sentido, passavam a ser itens importantes da agenda reivindicatória e da construção de um outro conceito de cidadania, tanto a uniformização dos benefícios e serviços prestados pelo sistema previdenciário quanto à extensão da cobertura a importantes segmentos da classe trabalhadora sem nenhum tipo de proteção social.

Os primeiros esforços de instituir um modelo unificado, padronizado e universal de proteção social ocorreu em 1945, com a criação do Instituto Brasileiro de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), o qual deveria agrupar os diversos institutos existentes, assegurando-se a padronização dos benefícios e universalização da cobertura, com extensão da assistência médica e social, além da absorção dos seguros sobre acidentes de trabalho na previdência pública⁴. Ainda que sancionado pelo Presidente Vargas através do decreto 7.526, o projeto do ISSB não prosperou.

Em 1960 foi aprovada, após longa tramitação no Congresso, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPs), a qual uniformizou os planos de benefícios e serviços prestados pelos diversos IAPs, ainda que não os unificasse em uma organização única encarregada da execução do que, convencionalmente, se denomina política de previdência social. Segundo Santos (1987), foi este o primeiro golpe no conceito de *cidadania regulada* embutido nas instituições sociais brasileiras.

“A lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independente da categoria profissional de cada um, a todos os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho – o que quer dizer, a todas as pessoas ocupando posições no processo de acumulação, reconhecidas e reguladas pelo poder estatal”. (Santos, 1987:30).

Em 1966, no âmbito das reformas empreendidas pelo regime militar, foi o criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)⁵. Assim, em complementação à uniformização dos benefícios e serviços, promovia-se a unificação político administrativa

⁴ O seguro contra acidente de trabalho, instituído em 1919 pelo Decreto-Lei 3.724, foi a primeira iniciativa do Estado Brasileiro no tocante à construção de uma proteção social, determinando a responsabilidade potencial do empregador pelos acidentes que viessem a ocorrer *no* trabalho.

⁵ Decreto nº 72/66

de todas as agências estatais incumbidas de prover serviços de proteção social (Santos, 1987). O novo instituto passaria a responsabilizar-se pelas aposentadorias, pensões e pela assistência médica de todos os trabalhadores do mercado formal e seus dependentes, com exceção do funcionalismo da União, que continuava com seu próprio Instituto, o IPASE.

O sistema deixou de adotar o regime de capitalização coletiva, que existia desde a criação das CAPs, em 1923, passando a ser de repartição simples. O financiamento, entretanto, continuava a ser baseado na contribuição de empregados, empregadores e da União (Oliveira, Beltrão, Lustosa e Pasinato, 1994). Outra modificação importante foi a incorporação, em 1967, do seguro de acidentes de trabalho ao INPS, rompendo a sistemática existente desde 1919.

1.1.3: Anos 70: incorporação das categorias sem capacidade contributiva e expansão do grau de cobertura:

Com a unificação administrativa e a substituição do regime de capitalização pelo regime de repartição, inaugura-se uma nova fase, caracterizada pela extensão dos benefícios e serviços a categorias ainda não cobertas, como os trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos. A extensão dos benefícios e serviços a essas novas categorias acabou por constituir um importante passo no processo de universalização da cobertura e da implantação de um sistema de seguridade social no Brasil.

Em 1971, cria-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), a ser gerido pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), estendendo aos trabalhadores do campo o início de uma legislação previdenciária. O PRORURAL/FUNRURAL beneficiava os trabalhadores rurais dependentes e autônomos em regime de economia familiar, pescadores (a partir de 1972) e garimpeiros (a partir de 1975), bem como seus dependentes, oferecendo aposentadoria por idade aos 65 anos, aposentadoria por invalidez, pensão para viúvas e órfãos, auxílio funeral e assistência médica.

O programa rural foi montado em bases diversas do sistema previdenciário urbano, rompendo com o caráter de seguro social característico deste. Segundo Delgado e

Schwarzer (2000), o FUNRURAL representou um rompimento com os princípios contributivos bismarckiano, inovando ao estabelecer que os benefícios não estariam relacionados com a renda anterior ou com seu esforço contributivo. O financiamento dos benefícios era assegurado por recursos advindos de contribuições sobre a comercialização dos produtos rurais, além de uma tributação incidente sobre as empresas urbanas. Os trabalhadores rurais não eram obrigados a realizar contribuição individual direta ao fundo. Verifica-se assim que, ao desvincular o esquema de concessão de benefícios a contribuições pretéritas, impôs-se a busca de outros critérios para a definição da pauta de direitos sociais.

Entretanto, é importante salientar que embora tenha representado um avanço significativo, o plano de benefícios dos trabalhadores agrícolas foi constituído, num primeiro momento, de maneira bem mais modesta se comparado ao dos trabalhadores urbanos. O auxílio-doença e o seguro de acidentes de trabalho não estavam incluídos no FUNRURAL. A aposentadoria era devida apenas ao chefe de família, o que significava que as mulheres eram excluídas da cobertura com benefícios por idade, a não ser que vivessem sozinhas. Além disso, o valor dos benefícios pago também era menor, representando cerca de $\frac{1}{2}$ salário mínimo para as aposentadorias e um $\frac{1}{3}$ do salário mínimo para as pensões (Delgado e Cardoso, 2000). Caberia assim, no que diz respeito à equidade, a expansão gradual do espectro de serviços e benefícios distribuídos pelo programa, o que será realizado com a Constituição de 1988.

Em 1972, abriu-se a possibilidade de incorporação, mediante contribuição, dos empregados domésticos, e em 1973, dos trabalhadores autônomos, abrangendo-se assim praticamente todos os trabalhadores urbanos. Em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que dava cobertura aos inválidos e idosos maiores de 70 anos que não tivessem conseguido satisfazer os requisitos para a aposentadoria, também no valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Para ter direito a RMV, o beneficiário deveria ter sido filiado ao INPS por no mínimo 12 meses. O benefício era concedido e pago pelo INPS para os segurados urbanos e pelo FUNRURAL para os candidatos que viviam em áreas rurais.⁶ Verifica-se ainda, em 1974, a extensão do seguro de acidente de trabalho ao trabalhador rural.

Finalmente, em 1975, foram incorporados os estudantes, garimpeiros e empregadores rurais. (ver Quadro 3)

Quadro 3

Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social (1970–88)

Ano	Categoria socioprofissional
1971	Trabalhadores rurais
1972	Empregados domésticos
1973	Trabalhadores autônomos
1974	Idosos e portadores de deficiência de famílias carentes
1975	Estudantes, garimpeiros e empregadores rurais

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social / Ministério da Previdência Social.

Do ponto de vista do plano de benefícios verifica-se, nesse período, a incorporação de três benefícios ao sistema previdenciário: o salário-família, o salário-maternidade, inicialmente destinado apenas às empregadas, e o auxílio-natalidade.

A expansão do escopo das ações do INPS determinou a criação, em 1974, do Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS), e em 1977, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com a finalidade de integrar a concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial. Para tanto, foram criados o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), responsável pelos serviços de assistência médica, e o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), responsável pela administração financeira e patrimonial.

Também foram incorporados ao novo Ministério a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), ambas responsáveis pela área de assistência social. Foram criadas e incorporadas ao sistema ainda duas autarquias: a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), e a Central de Medicamentos (CEME).

⁶ A RMV era financiada com recursos provenientes de contribuições sobre a folha salarial do fundo gerenciado pela Previdência Social

Juntamente com o SINPAS, foi criado o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), para o qual convergiam as contribuições previdenciárias, bem como os repasses da União, sinalizando, no plano formal, a tendência à adoção de um modelo institucional mais amplo de seguridade. Entretanto, segundo Draibe, Guimarães e Azeredo (1991), apesar da nova estrutura, as partes integrantes do complexo atuavam de forma autônoma, com reduzido nível de integração entre as burocracias e as políticas implementadas.

1.1.4. Anos 80: a Seguridade Social no Brasil e a Universalização da Cobertura Previdenciária:

A introdução do Capítulo sobre a seguridade social na Constituição de 1988 veio dar forma às propostas que já vinham sendo discutidas na sociedade desde o final da década de 70, expressando um importante passo no processo de universalização da proteção social no Brasil. Compreendendo um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social, a Seguridade deveria ser organizada pelo Poder Público, com base nos seguintes objetivos:

“I - Universalidade da cobertura e do atendimento; II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios; V - Equidade na forma de participação no custeio; VI - Diversidade da base de financiamento; e VII - Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.(Constituição Federal, 1988)

O primeiro princípio, a **universalidade da cobertura e do atendimento**, indica que a saúde é um direito de todos; que a assistência é devida a quem necessitar; e que a previdência é um direito derivado de uma contribuição anterior, mas a partir de então desvinculado de um trabalho. A partir da Constituição de 1988, qualquer pessoa, mesmo que não esteja exercendo atividade remunerada pode contribuir para a previdência, rompendo definitivamente com o conceito de *cidadania regulada*. Por outro lado,

verifica-se que embora a Constituição mantenha o princípio contributivo para acesso aos benefícios da previdência social, reforça também a possibilidade de se organizar programas não contributivos – como a previdência rural - garantindo benefícios mínimos a todos em condições de necessidade e reforçando a concepção de seguridade social do sistema.⁷

O princípio da *uniformidade e da equivalência dos benefícios e serviços* foi um dos principais avanços apresentados pela Constituição de 1988, igualando os direitos dos trabalhadores rurais e urbanos, e extinguindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência. Os trabalhadores rurais passaram também a ter o direito a uma aposentadoria por idade aos 60 anos, no caso dos homens, e aos 55 anos, no caso das mulheres. Os trabalhadores urbanos precisariam trabalhar cinco anos a mais para ter acesso ao benefício. Verificou-se também a equiparação das condições de acesso à aposentadoria para homens e mulheres do setor rural, possibilitando que as mulheres viessem a ter acesso à aposentadoria independentemente de serem chefe de casal, em igualdade de condições com o cônjuge.

A *irredutibilidade do valor dos benefícios* indica que nenhum benefício poderia ser inferior ao salário mínimo, e que esses deveriam ser reajustados de forma a não serem corroídos pela inflação. A introdução do piso de um salário mínimo também foi bastante significativa para os segurados rurais, pois duplicava o valor das aposentadorias e triplicava o das pensões por morte. A medida representou também um aumento da renda para os que recebiam a Renda Mensal Vitalícia (RMV), assim como para os aposentados e pensionistas urbanos que recebiam valores inferiores ao novo patamar mínimo fixado.

A *diversidade das bases de financiamento* também representou outro importante avanço, uma vez que previa a criação de novas fontes de financiamento para a seguridade social que, além da contribuição sobre a folha de salários, passava a dispor de recursos a serem obtidos na tributação sobre o faturamento e o lucro das empresas. Nesse sentido, foram criadas a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e a

⁷ Como já mencionado anteriormente, o processo de implantação da Seguridade Social se dá em meados dos anos 70, com a criação do PRORURAL e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), mas se consolida com a Constituição de 1988, quando os direitos dos trabalhadores rurais e urbanos são equiparados e o plano de benefícios e serviços dos trabalhadores rurais é igualado ao dos trabalhadores urbanos.

Contribuição sobre Movimentação Financeira (CSLL).⁸ Segundo Boschetti (2003), a ampliação e diversificação das fontes foram um requisito para atender, coerentemente, a expansão dos direitos sociais e à instituição de um sistema amplo de seguridade social. De acordo com a autora, a inclusão de novos direitos – como saúde universal, benefícios assistenciais e expansão da previdência rural - demandavam uma base financeira mais ampla que a contribuição direta de empregados e empregadores sobre a folha de salários. A inclusão dessas novas fontes de financiamento teria ainda como objetivo compensar a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução da tecnologia e conseqüente redução da mão-de-obra, além de compensar o elevado mercado informal no Brasil.

Finalmente, o *caráter democrático e descentralizado da administração* – com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Estado, no caso da previdência social, – determinava que aqueles que financiam e usufruem os direitos deveriam participar das tomadas de decisão e gestão.⁹

Estas conquistas confirmam a tendência do sistema brasileiro de proteção social a se afirmar como um sistema redistributivo e assistencial, e não apenas como mero seguro. Em contraposição à *cidadania regulada*, na qual somente as categorias sociais mais organizadas tinham acesso aos benefícios da previdência social, institui-se, assim, a cidadania como *direito universal*, independentemente de vínculo com o mercado de trabalho e em caso de necessidade, da existência de vínculo contributivo com o sistema.

Apesar de tais indicações, não parecem ter sido esses os princípios que sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social na década de 1990, assim como das reformas ocorridas recentemente no âmbito da previdência social (Boschetti, 2003).

⁸ Vale ressaltar, ainda, que a Constituição de 1988 não estabeleceu vinculação no interior da Seguridade Social, com exceção dos recursos do PIS-Pasep que sempre foram destinados ao financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), responsável pela concessão do seguro desemprego. Posteriormente, foi criada a Contribuição sobre Movimentação Financeira (CPMF), esta com destino exclusivo para o financiamento da saúde.

⁹ Segundo Marques (1997), entretanto, os conselhos criados com essa finalidade não tem poder decisório nenhum, sendo seu caráter somente consultivo.

1.2.UNIVERSALIZAÇÃO OU RETRAÇÃO DE DIREITOS PREVIDENCIARIOS: A SEGURIDADE SOCIAL NOS ANOS 90 E AS REFORMAS DA PREVIDENCIA SOCIAL

Esta seção tem como objetivo avaliar a trajetória da seguridade social nos anos 90, assim como as reformas implementadas na previdência social, buscando verificar em que medida tais mudanças colaboraram para consolidação e/ou para a retração dos direitos previdenciários introduzidos na Constituição de 1988.

1.2.1. O longo caminho da Seguridade e da Previdência Social:

A partir dos anos 90, com a crise econômica e fiscal do Estado, deu-se início a um período de debates e de ações contraditórias no que diz respeito a uma concepção ampliada de uma proteção social baseada nos direitos de cidadania. Assim, ao mesmo tempo em que se implementavam medidas e inovações institucionais decididas na Constituição, realizavam-se alterações que dificultavam a consolidação do sistema de seguridade social no Brasil, principalmente no que diz respeito ao seu financiamento, impedindo o equilíbrio financeiro do sistema e reforçando o discurso sobre a necessidade de reformar a previdência.

Em 1991, foi aprovada a Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213), incorporando, em grande medida, as alterações introduzidas na Constituição de 1988. Entre as principais, destacam-se:

- ***A introdução do piso de um salário mínimo para os benefícios previdenciários e assistenciais.*** Esta medida alcançou um contingente superior a cinco milhões de segurados, concentrados basicamente no meio rural, que recebiam metade do salário mínimo, no caso das aposentadorias, e um terço do salário mínimo, no caso das pensões.
- ***A ampliação do salário maternidade de 90 para 120 dias,*** estendendo este direito às empregadas domésticas e as trabalhadoras rurais sem prejuízo do emprego ou do salário.

- ***A eliminação da exigência de carência para a concessão de pensão por morte e de auxílio reclusão.*** No caso de acidente de qualquer natureza ou causa, também foi suprimida a carência para auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, o que significou um grande avanço na concepção do seguro, em razão da imprevisibilidade da ocorrência.
- ***A redução em cinco anos para concessão da aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais,*** que passaram a se aposentar aos 55 anos, no caso das mulheres, e aos 60 anos, no dos homens.
- ***Enquadramento dos trabalhadores rurais no Regime Geral,*** extinguindo o tratamento administrativo-institucional em separado dado ao setor rural na previdência social e igualando o elenco e o valor dos benefícios previdenciários concedidos aos trabalhadores rurais com relação aos urbanos.
- ***Criação da categoria de segurados especiais para os trabalhadores rurais:*** produtor, parceiro, meeiro, arrendatário e pescador artesanal que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, os quais adquiriram o direito de requerer aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, desde que comprovem o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência do referido benefício.

Na direção contrária, o número mínimo de contribuições necessárias para a concessão das aposentadorias por idade, por tempo de serviço e especial foi aumentado, de 60 para 180. Assim, o número de contribuições, que em 1991 era equivalente a 60 meses, seria acrescido de seis meses a cada ano até que, em 2011, o tempo mínimo de contribuições venha a ser de 180 meses.

Simultaneamente ao novo Regulamento de Benefícios, foi aprovada a Lei de Organização e Custeio da seguridade social (Lei 8.212), introduzindo algumas distorções na base financeira da Seguridade, uma vez que, ao contrário de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da previdência, saúde e assistência, a Lei destinou parte dos recursos da seguridade social para financiar os Encargos Previdenciários da União (Marques, 1992).

Em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência – FSE – o qual permitiu a desvinculação de 20% dos recursos oriundos das contribuições sociais (Confins, CSLL e CPMF) pelo Tesouro Nacional. Esse fundo teve o nome alterado duas vezes: primeiro para FEF - Fundo de Estabilização Fiscal e posteriormente para DRU – Desvinculação das Receitas da União. Foi uma medida bastante regressiva, pois desvinculou parte dos recursos do orçamento da seguridade, que deveria direcionar recursos somente para a saúde, assistência e previdência social, para compor o superávit primário e financiar os compromissos com o pagamento da dívida do governo. (Marques e Mendes, 2001)

Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) promoveu a substituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV), para a qual se exigia, como um dos requisitos, que o beneficiário tivesse sido filiado ao INPS por no mínimo 12 meses, pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), de valor correspondente a um salário mínimo mensal e sem a exigência de filiação ao sistema. O benefício passa a ser destinado aos idosos a partir de 70 anos de idade e aos portadores de deficiência incapacitados para o trabalho e uma vida independente, tendo como requisito para a solicitação do benefício a comprovação de renda mensal *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo.¹⁰

Em março de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional (PEC 33) para promover mudanças nos regulamentos contidos na Constituição. As discussões a respeito ficaram em pauta até julho de 1996. Devido as repercussões negativas que suscitou em relação a alguns aspectos da proposta, sofreu reformulações, sendo reapresentada em 1997. Em dezembro de 1998, finalmente foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20.

¹⁰ Instituído pela LOAS em 1993, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é regulamentado em 1995 e passa a ser concedido a partir de 1996. Inicialmente, a LOAS previa a concessão do benefício para idosos com 70 anos de idade ou mais. Já a Lei 9.720/98 alterou a idade mínima para 67 anos. O Estatuto do Idoso, Lei 10.741/03, reduziu a idade mínima para 65 anos. A mesma lei também permite que mais de um idoso da mesma família tenha acesso ao BPC.

1.2.2. A Reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso:

A reforma da previdência realizada em 1998 atingiu, não somente, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT, principalmente os do setor privado. Entre as principais mudanças verificadas, destacam-se:

- ***A substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição***, tendo direito o segurado que comprovar 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) de contribuição. Segundo Matijascic (2002), essa mudança já havia sido parcialmente prevista em 1991, ao ser exigido um mínimo de 15 anos de contribuições comprovadas para se ter acesso a aposentadorias por tempo de serviço ou idade. Porém, foi em 1998 que ela se tornou efetiva, ao extinguir definitivamente as aposentadorias por tempo de serviço.
- ***Ampliação do período que serve como base de cálculo para o benefício***, que deixou de considerar a média de salário de contribuição dos últimos 36 meses e passou a considerar a média dos 80% maiores salários de contribuição, observado em toda a vida laboral do trabalhador.
- ***Extinção das aposentadorias proporcionais por tempo de contribuição para os novos segurados***. Para aqueles que contribuía antes de dezembro de 1998, passou a ser exigida uma idade mínima de 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres.
- ***Extinção das aposentadorias especiais***, exceto para professores do ensino básico, médio e ensino infantil e para aqueles que exercessem atividades reconhecidamente insalubres;
- ***Criação do Fator Previdenciário***, aplicado obrigatoriamente às aposentadorias por tempo de contribuição, o qual considera para o cálculo da aposentadoria o total de contribuições, a idade do segurado e a expectativa de vida segundo cálculos do IBGE.¹¹

¹¹ No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, no lugar do valor do benefício ser estabelecido pela média aritmética dos últimos 36 meses de contribuição, passou a considerar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo o período contributivo do

Em relação às aposentadorias do setor público, ocorreram também algumas mudanças importantes. Entre as principais, cabe ressaltar:

- ***Incorporação do conceito de “tempo de contribuição” em substituição ao de “tempo de serviço”,***
- ***Introdução de idade mínima para solicitação de aposentadorias do servidor público***, de 60 anos, para os homens, e 55 para as mulheres, além de comprovação de tempo mínimo de 10 anos de serviço e 5 anos no cargo efetivo. Para aqueles que já contribuía antes de dezembro de 1998, as idades passaram a ser de 53 anos e 48 anos, para homens e mulheres, respectivamente;
- ***Extinção da aposentadoria proporcional para os novos segurados***, com regras de transição idênticas as do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou seja, exigência de idade mínima de 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres, para aqueles que contribuía antes de dezembro de 1998;
- ***Fim da aposentadoria especial para professores universitários;***
- ***Fixação de um teto de benefícios para o Regime dos Servidores Públicos***, quando fosse assegurada a complementação de aposentadorias e pensões por meio de planos de aposentadoria complementar, exonerando os entes federativos de garantir o pagamento de benefícios acima do teto fixado para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Apesar de não terem sido estruturais, ou seja, não terem alterado a essência do sistema de previdência social brasileiro, as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 20 (EC 20) não foram inexpressivas. De acordo com Matijascic (2002), os resultados dessa Emenda podem ser caracterizados como uma inflexão em relação à trajetória anterior, uma vez que o sistema previdenciário sofreu alterações que tornaram o acesso às aposentadorias mais restrito, reduzindo, ainda, o valor a ser pago para alguns dos benefícios mediante a adoção de uma fórmula de cálculo mais rigorosa.

segurado, corrigidos monetariamente. Sobre esse cálculo é aplicado um fator redutor que varia de acordo com a idade do segurado, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado.

1.2.3. A Reforma no Governo Lula:

No primeiro ano do Governo de Lula, algumas ações implantadas na área das políticas sociais, merecem destaque por se inserirem no espectro da Seguridade. Uma primeira novidade, aprovada em outubro de 2003, é o Estatuto do Idoso. Entre outros benefícios, o Estatuto reduziu a idade mínima para requerer o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de 67 para 65 anos, ampliando o potencial de idosos carentes com direito ao benefício da LOAS¹². Outra novidade é a extinção da cláusula que estipula que, para fazer jus ao benefício, nenhum outro membro da família do idoso poderia ser beneficiário de programa semelhante. Esse tipo de benefício foi eliminado do cálculo da renda mensal familiar, permitindo sua obtenção pelos cônjuges, o que antes era ilegal.

Entretanto, apesar da necessidade de promover outras mudanças que dessem prosseguimento ao processo de universalização da cobertura da previdência e da proteção social - como a instituição de um sistema especial para os trabalhadores informais urbanos -, a proposta de reforma do Governo Lula, apresentada no início do ano de 2003, através da Emenda Constitucional nº 41 (EC 41), e promulgada em dezembro do mesmo ano, se restringiu a propor modificações na previdência dos servidores federais, estaduais e municipais. Os principais pontos da reforma da previdência social brasileira de 2003 são as seguintes:

- ***Fim da integralidade para os novos servidores***, os quais terão a aposentadoria calculada segundo a média dos salários de contribuição no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime Geral (RGPS). Para os atuais servidores, a aposentadoria integral será concedida desde que se aposentando com 60/55 anos de idade e 35/30 anos de contribuição (homens/mulheres), tiverem pelo menos 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo de referência;

¹² Essa regra passa a valer a partir de janeiro de 2004, quando passa a vigorar o estatuto do idoso.

- *Nova fórmula de cálculo do valor das pensões*, a qual passará ser igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido até o limite de R\$ 2.400,00, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite.
- *Fim da paridade entre ativos e inativos para futuros aposentados e pensionistas* (exceto alguns casos previstos nas regras de transição) e indexação de aposentadorias e pensões à inflação;
- *Adoção do teto do Regime Geral de Previdência Social para futuros servidores públicos*, desde que esteja constituída a previdência complementar. Para os atuais servidores, continua valendo a última remuneração;
- *Contribuição de todos os aposentados e pensionistas*. Para os atuais aposentados e pensionistas da União, a faixa de isenção é de R\$1.440,00 e dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de R\$1.200,00. Para os futuros aposentados e pensionistas, a faixa de isenção é igual ao novo teto do RGPS, ou seja, R\$2.400,00.

Foi aprovada também, em dezembro de 2003, a Emenda Constitucional nº. 42 (Reforma Tributária), na qual ficou prevista a prorrogação da DRU até 2007, permitindo, desta maneira, a continuidade de desvinculação de recursos da Seguridade para compor o superávit primário do Governo e atender aos compromissos com os organismos financeiros internacionais.

1.3. DEBATE ATUAL SOBRE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL:

Após apresentar a evolução histórica, a trajetória recente e as reformas implementadas sob o Governo Fernando Henrique Cardoso e Lula – especialmente no que se refere à cobertura -, cabe apresentar o debate atual sobre previdência social no Brasil, principalmente no que se refere aos direitos previdenciários.¹³ Em que pese o fato

¹³ A seção trata também de alguns aspectos relativos ao seu financiamento, que embora não faça parte do escopo dessa pesquisa, se justifica na medida em que o discurso sobre “déficit” e sobre a inviabilidade financeira da previdência são a principal justificativa para a adoção de reformas que restrinjam o acesso e o valor dos benefícios.

do sistema ter passado por duas reformas recentemente, a evolução das contas do INSS tem reforçado o debate sobre a necessidade de introduzir novas mudanças nas regras de elegibilidade aos benefícios.

1.3.1. O questionamento da Constituição e os argumentos para uma nova reforma:

Conforme apontado anteriormente, a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema de seguridade social no Brasil, adotando a premissa de ampliar a proteção social, do seguro para a seguridade, determinando a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente.

A partir dos anos 90, entretanto, a crescente crise econômica e financeira do Estado fortaleceram o discurso sobre a necessidade de reformar a previdência. Entre os vários argumentos apresentados, um dos que mais se destacava defendia que os direitos introduzidos pela Constituição de 1988, ao promover gastos adicionais com a proteção social, estariam provocando fortes desequilíbrios financeiros no sistema previdenciário (Marques, Batich e Mendes, 2003). No âmbito do modelo econômico adotado, o déficit da previdência seria inaceitável, pois comprometeria o equilíbrio fiscal das contas públicas e a própria estabilidade da economia.

As reformas implementadas sob o Governo Fernando Henrique Cardoso e Lula, entretanto, não eliminaram o discurso sobre a crescente necessidade de financiamento da previdência social e de reforma do sistema. Segundo estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o Brasil está longe de ter regras de aposentadoria que sejam consistentes com o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.

De acordo com Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004), autores do estudo, a reforma previdenciária discutida no Brasil em 2003 e aprovada no final daquele ano foi apenas um passo de um longo processo de reformas do setor, que teve início na gestão de Fernando Henrique Cardoso e deverá ter continuidade em algum momento futuro indefinido com novas mudanças das regras de passagem à inatividade no Regime Geral.

De acordo com os autores, a não ser que a economia cresça a taxas muito elevadas e/ou se identifiquem formas compensatórias de redução do gasto público, o país

difícilmente escapará da necessidade de implementar uma nova reforma das regras de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social. Entre as medidas propostas pelo estudo, destacam-se:

- ***Estabelecimento de um piso de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Geral.*** Este piso, crescente no tempo, seria inicialmente de 55 anos para as mulheres e 60 para os homens – como é no caso dos servidores – e este seria progressivamente elevado, tanto para o Regime Geral como para os servidores, até que, na prática, a aposentadoria por tempo de contribuição seja extinta;
- ***Redução de 5 para 2 anos o diferencial de requisito de anos – para efeito de aposentadoria – entre homens e mulheres,*** de maneira que, no final de um período de transição, os homens tenham que ter 65 anos de idade e as mulheres 63;
- ***Desvincular o piso previdenciário em relação ao salário mínimo,*** assegurando a plena indexação à inflação passada de todas as aposentadorias, mas sem novos aumentos reais.

Esta última medida, segundo Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004), liberaria parte dos recursos destinados à previdência social e permitiria maior focalização do gasto público nos grupos etários mais necessitados. De acordo com os autores, as políticas sociais devem ser orientadas, entre outros aspectos, para a diminuição da desigualdade e redução da pobreza. Entretanto, estes apontam que a vinculação do piso previdenciário com o salário mínimo não cumpre nenhum desses objetivos:

“Em primeiro lugar, não diminui a desigualdade, pois não tira recursos de quem tem mais para dar a quem tem menos, já que o financiamento desse gasto é difuso e os recursos não vão para os mais necessitados. Em segundo lugar, o problema da pobreza extrema (indigência) no Brasil não se localiza entre os aposentados. De fato, no final da década de 1990, do total de indigentes existentes no Brasil, menos de 2% tinham mais de 65 anos, quadro esse que não há motivos para supor que tenha se modificado” (Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo, 2004: p. 20)

Este aspecto é levantado também por Barros e Carvalho (2003), ao apontar que os atuais programas sociais, ao fixar um valor reduzido para os programas de transferência de renda destinados às famílias com crianças, e o valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou previdência rural em um salário mínimo mensal, introduz um importante e discutível viés intergeracional na política social brasileira, levando a que ela passe a beneficiar prioritariamente a população idosa em detrimento da população infantil.

Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004), defendem também mudanças na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a qual garante o direito a um benefício no valor de 1 SM para deficientes e idosos acima de 65 anos com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do SM. Os autores apontam duas justificativas para as mudanças propostas no programa. Primeiro, por questões atuariais, uma vez que os benefícios assistenciais têm crescido a uma velocidade claramente elevada. De acordo com Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004), embora os BPC sejam captados pela estatística dos desembolsos do Tesouro e não como gastos do INSS nas tabelas oficiais com a composição do resultado primário divulgadas pelo governo, a realidade é que se trata de gastos que pressionam as despesas governamentais como um todo, independentemente de como elas forem classificadas. Isso significa, na visão dos autores, que a sociedade brasileira está contratando uma dívida futura que cresce a cada ano, na medida em que um contingente importante da população poderá ser elegível, sem ter realizado previamente qualquer tipo de contribuição.

A segunda razão diz respeito aos mecanismos de incentivo à formalização da economia. De acordo com Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004), como uma parcela importante da população recebe em torno de 1 SM, conceder o amparo assistencial à mesma idade de 65 anos à qual os homens se aposentam por idade é um poderoso fator de desestímulo à formalização. Isso porque, segundo os autores, um indivíduo que receba em torno de 1 SM não terá nenhum estímulo para se filiar ao INSS e contribuir por muitos anos para fazer jus à aposentadoria, uma vez que estaria recebendo o mesmo benefício de 1 SM à mesma idade de 65 anos como beneficiário da LOAS.

Argumento semelhante é destacado por Carmargo (2003). De acordo com o autor, ao garantir um benefício a qualquer cidadão quando este atinge uma determinada idade, independentemente de ter ou não contribuído para o sistema de previdência social ao longo de sua vida útil, o sistema estaria gerando incentivo para que aqueles cidadãos cuja renda estiver próxima ao benefício não contribuam para a previdência.

Nesse sentido, Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004) apontam que os novos benefícios deveriam se sujeitar a condições de idade mínima superiores às prevalentes para os benefícios previdenciários, passando dos atuais 65 para 70 anos. Adicionalmente, os autores defendem a Redução do valor do benefício assistencial, que passaria de 100% para um percentual inferior, por exemplo, 70% ou 80% em relação ao piso previdenciário. Os autores destacam também que o Programa de Previdência Rural deveria ser reavaliado em linhas similares ao proposto para a LOAS.

1.3.2. A concepção ampliada de proteção social e os impactos da previdência sobre o Nível de Pobreza:

Na seção anterior foi possível observar que a necessidade de uma nova reforma na previdência social é justificada, basicamente, com dois argumentos. O primeiro, recorrente durante toda a década de 90 e o qual constituiu um das principais justificativas para as reformas implementadas nesse período, seria a existência de um “déficit” e sobre a inviabilidade financeira da previdência. O segundo argumento apontado seria o de que o gasto social brasileiro, entre o qual se inclui a previdência, seria mal focado e ineficiente no combate ou diminuição da pobreza. Entretanto, diversos autores revelam que este diagnóstico não encontra respaldo na realidade, não constituindo, portanto, um argumento consistente para reformas que coloquem em risco a concepção de proteção social adotada na Constituição de 1988.

Conforme apontado anteriormente, a Constituição de 1988, prevendo o aumento dos gastos com benefícios, introduziu novas fontes de financiamento para a seguridade social que, além da contribuição sobre a folha de salários, passava a dispor de recursos a

serem obtidos na tributação sobre o faturamento (Cofins) e o lucro das empresas (CSLL). Nesse sentido, é absolutamente inadequado tratar isoladamente as contas da previdência social.

Se o conceito de seguridade social é incorporado, o resultado deficitário antes apresentado se transforma em superavitário. Em 1999, por exemplo, a previdência social registrou, isoladamente, um déficit correspondente a 1% do PIB, enquanto que a seguridade social apresentou superávit de R\$16,3 bilhões, equivalente a 1,7% do PIB. Em 2001, adotando-se o mesmo critério, o superávit da seguridade social aumentou para R\$32,1 bilhões, cerca de 2,6% do PIB, quando a previdência social registrou, isoladamente, déficit de 1,08% do PIB. A tabela 2 a seguir apresenta o resultado das receitas e despesas da seguridade social para o ano de 2001. (ANFIP, 2002)

Tabela 2

Receitas e Despesas da Seguridade Social em 2001 (R\$ bilhões)

I - Receitas	2001
Receita Previdenciária Líquida	62,491
Outras Receitas do INSS	0,618
COFINS	45,679
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	8,968
Concurso de Prognóstico	0,521
Receita Própria do Ministério da Saúde	0,962
Outras Contribuições Sociais	0,481
CPMF	17,157
Total de Receitas	136,877
II - Despesas	2001
Pagamento Total de Benefícios	78,697
1. Benefícios Previdenciários	73,692
Urbanos	59,383
Rurais	14,309
2. Benefícios Assistenciais	4,323
RMV	1,636
LOAS	2,687
3. EPU - Legislação Especial	0,682
Saúde	21,111
Assistência Social Geral	1,875
Custeio e Pessoal do MPAS	3,497
Ações do Fundo de Combate à Pobreza	0,233
Total de Despesas	105,413
Saldo Final	31,464

Fonte: ANFIP 2002

Assim, segundo Dain (2001) e ANFIP (2002), o que se verifica é que o desequilíbrio financeiro é provocado, principalmente, pela realocação das fontes oriundas das contribuições sociais destinadas a seguridade social (Cofins, CSLL e CPMF) pelo Tesouro Nacional, por meio da DRU - Desvinculação das Receitas da União. Estes recursos, que deveriam estar sendo utilizados para assegurar a expansão da seguridade ou para a inclusão de segmentos sociais ainda não incluídos, vêm sendo utilizados para aumentar o superávit primário do governo e fazer frente ao pagamento dos encargos da dívida pública.

Outro sério problema que pode ser apontado para a redução do orçamento da seguridade e da previdência social é a crescente desorganização do mercado de trabalho, implícitos ao próprio modelo econômico adotado durante a década de 90. Conforme já apontado por diversos autores (Marques, 1995; Melo, 1995; Fagnani, 1999; ANFIP, 2003) a baixa atividade econômica, o desemprego e o aumento da informalidade diminuem a arrecadação da previdência, ancorada na massa de salários do mercado formal. Portanto, o que se verifica é que não é o “déficit previdenciário” que estaria comprometendo o equilíbrio das contas públicas e a estabilidade da economia, mas ao contrário, o modelo econômico adotado e o não cumprimento das normas constitucionais é que estaria acarretando o desequilíbrio das contas da previdência e da seguridade social.

Por outro lado, contrariamente aos argumentos de que o gasto social brasileiro seria ineficiente e mal focado, verifica-se que um dos principais impactos sociais das transferências realizadas pela previdência social é a redução da pobreza no Brasil.

Para demonstrar o efeito da previdência sobre a redução da pobreza, Brant (2001) fez um estudo, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999, simulando qual seria o nível atual de pobreza no País, caso não existisse a previdência. Com base nos resultados, o autor verificou que caso não existisse as transferências feitas através do sistema previdenciário, o percentual de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza no ano de 1999 aumentaria de 34% para 45,3%. Isto significa que 18,1 milhões de pessoas deixaram de ser pobres devido aos benefícios da

previdência social, demonstrando que essa política pública representa uma das bases da estabilidade social do País.

Segundo o autor, analisando-se a evolução da pobreza no País nos últimos anos, principalmente após a Constituição de 1988, quando foi ampliada a proteção social e estendido os benefícios da previdência, verifica-se que a pobreza diminuiu de 42,3%, em 1988, para 34%, em 1999. Considerando isoladamente o impacto do aumento dos gastos previdenciários, verifica-se que 67% desta queda é explicada pela expansão da previdência em relação à situação de 1988, que condicionou a redução de 5,7% no nível de pobreza. Nesse período, se houvesse estabilização econômica sem aumento da cobertura previdenciária, o nível de pobreza teria sido reduzido em 2,6%, passando de 42,3% em 1988 para 39,7% em 1999. Acrescentando-se os 5,7% do impacto da previdência, atinge-se aos atuais 34%. Em resumo, no período em questão, 9,1 milhões superaram o nível da Linha de Pobreza devido à expansão da política previdenciária. (Brant, 2001)

A importância social da renda transferida pela previdência pode ser comprovada quando se constata que a renda dos idosos provém, predominantemente, das aposentadorias e pensões. De acordo com pesquisa realizada por Camarano (2000), 60,3% da renda dos idosos homens na área urbana, em média, provém de transferências previdenciárias. Entre as mulheres idosas, esse percentual atinge 79,3%, sendo que para estas as pensões representam 34,9% de seus rendimentos.

Tabela 3

Fontes de Rendimentos dos Idosos – 1998 – (%)

	URBANO		RURAL	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Previdência	60,3	79,3	55,4	87,4
<i>Aposentadoria</i>	59,0	44,4	54,5	69,8
<i>Pensão</i>	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 1998

Elaboração: IPEA

Idosos: População com mais de 60 anos

Uma pesquisa de campo realizada por Delgado e Cardoso (2000) com as famílias de aposentados e pensionistas rurais do Brasil confirma a importância dos benefícios previdenciários, mostrando que o acesso ao sistema de previdência mudou em diversos aspectos o estilo de vida dessas famílias, afetando significativamente a renda monetária das mesmas e contribuindo decisivamente para retirá-las da linha de pobreza. De acordo com os autores, a análise das condições de vida das famílias amparadas pela previdência Rural revela efeitos muito importantes do impacto das aposentadorias e pensões junto ao seu público-alvo, notadamente ao se compararem domicílios *com* e *sem* acesso ao sistema, ou *antes* e *depois* do início dos recebimentos.

Um efeito direto bastante evidente, segundo os autores, é o aumento da renda domiciliar das famílias que obtiveram ao menos um benefício do sistema previdenciário, o que trouxe conseqüências nada desprezíveis sobre suas condições familiares de reprodução econômica e social. Os dados presentes na **tabela 4** mostram que na região Sul o peso do benefício previdenciário na composição do orçamento familiar representa cerca de 41,5% do total. Na região Nordeste, onde o nível de pobreza das famílias rurais é uma das mais elevadas do País, esse peso chega a 71,2%.

Tabela 4

Composição da Renda Domiciliar segundo a contribuição de cada fonte à renda total, por Faixa de Salário Mínimo - Setor Rural das Regiões Sul e Nordeste - 1997

Renda Domiciliar	Região Sul		Região Nordeste	
	Benefícios previdenciários	Renda da ocupação principal	Benefícios previdenciários	Renda da ocupação principal
De 0,01 a 1 SM	99,97	0,00	99,92	0,06
De 1,01 a 2 SM	90,00	8,21	87,47	11,43
De 2,01 a 3 SM	69,20	25,93	74,05	23,32
De 3,01 a 5 SM	48,46	44,66	51,05	45,75
De 5,01 a 10 SM	30,78	61,33	30,77	61,48
Mais de 10 SM	10,27	81,70	30,81	65,91
Total	41,54	51,97	71,24	26,31

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

Elaboração: IPEA

Os dados da **tabela 4** revelam também que a participação do benefício previdenciário na composição da renda domiciliar aumenta conforme esta diminui,

evidenciando, ainda mais, a importância que a previdência social rural tem na sustentação da população mais pobre. Os dados indicam que tanto na área rural da Região Nordeste, quanto na da Região Sul, as famílias que possuem renda domiciliar igual ou inferior a 1 salário mínimo, apresentam quase a totalidade do rendimento proveniente dos benefícios previdenciários, ou seja, 99,92% e 99,97%, respectivamente. Nas famílias que possuem rendimentos entre 1 e 3 salários mínimos, cerca de 74,05% da renda na Região Nordeste, e 69,20% na Região Sul é proveniente da previdência social. Já nas famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos, este percentual chega a quase metade da renda familiar em ambas as regiões.

A Constituição de 1988 foi fundamental nesse sentido ao estender os benefícios urbanos para o setor rural, proporcionando a incorporação de milhares de pessoas que de outra maneira não teriam acesso ao sistema. Segundo França (2003), como a previdência rural foi estruturada como um Regime Não-Contributivo, a instituição funciona como um verdadeiro Programa de Renda Mínima para os idosos no campo.

Não é trivial, portanto, a função que a previdência social desempenha como política social no Brasil. Ao contrário dos argumentos que apontam a ineficiência do gasto público na diminuição da pobreza, o que se verifica é que os benefícios pagos pela previdência constituem um importante elemento na sustentação da renda de milhares de famílias brasileiras.

1.4. DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL: UMA QUESTÃO AINDA EM ABERTO:

A previdência social no Brasil, que até o início da década de 70, amparou somente as categorias socioprofissionais urbanas legalmente reconhecidas, passou a incorporar, a partir de então, outros importantes contingentes da população ocupada, como os trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos, dando um importante passo para a universalização da previdência social no Brasil. A Constituição de 1988 representou a consolidação desse processo de universalização, igualando os direitos de trabalhadores rurais e urbanos, introduzindo o piso mínimo para aposentadorias e pensões

de valor igual ao salário mínimo, e garantindo condições especiais para os trabalhadores no campo, como idade reduzida e regras diferenciadas de contribuição.

Conforme aponta Draibe (1990, 1995), a previdência e a política social no Brasil foram abandonando uma configuração do tipo meritocrático-particularista, onde cada um recebia de acordo com a posição na ocupação e com a sua capacidade de contribuição, e foram caminhando em direção a um modelo institucional-redistributivo, ou seja, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país, garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade e não somente com a sua capacidade contributiva.

A partir dos anos 90, entretanto, deu-se início a um período de debates e de ações contraditórias no que diz respeito a uma concepção ampliada de proteção social. Assim, ao mesmo tempo em que se implementavam medidas e inovações institucionais decididas na Constituição, realizavam-se alterações que dificultavam a consolidação do sistema de seguridade social no Brasil, principalmente no que diz respeito ao seu financiamento, impedindo o equilíbrio financeiro do sistema e reforçando o discurso sobre a necessidade de reformar a previdência. Mesmo após as reformas implementadas no Governo Fernando Henrique Cardoso e Lula, o que se verifica é que o discurso sobre o “déficit” e a inviabilidade financeira da previdência continuam sendo a principal justificativa para a adoção de alterações que restrinjam os direitos e o valor dos benefícios.

Este diagnóstico, entretanto, não encontra respaldo na realidade, não constituindo, portanto, um argumento consistente para reformas que coloquem em risco a concepção de proteção social adotada na Constituição de 1988. Conforme apontado por diversos autores, além do debate sobre o “déficit” da previdência ser questionável, esta representa uma importante política de sustentação da renda dos idosos e diminuição da pobreza no país.

Capítulo 2: Cobertura da Previdência Social no Brasil

“A generalização do seguro submete assim a quase totalidade dos membros da sociedade ao regime da propriedade de transferência. É o último episódio da contra-dança entre o patrimônio e o trabalho. Uma parte do salário (do valor da força de trabalho) escapa, de agora em diante, às flutuações da economia e representa uma espécie de propriedade para a seguridade, nascida do trabalho e disponível para situações de fora do trabalho, a doença, o acidente, a velhice.”

Robert Castel

CAPÍTULO 2 – A COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Conforme demonstrado anteriormente, a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema de seguridade social no Brasil, adotando a premissa de ampliar a proteção social, do seguro para a seguridade, e dando um importante passo para a universalização dos benefícios previdenciários e direitos sociais relativos à cidadania. Entretanto, durante toda a década de 90, a seguridade social sofreu uma série de alterações que dificultaram sua efetiva consolidação, assim como a realização de reformas que tornaram o acesso aos benefícios mais rigorosos.

Este capítulo tem como finalidade principal averiguar o grau de proteção social que a política previdenciária oferece aos idosos no Brasil, com o objetivo de verificar se a universalização introduzida na Constituição de 1988 foi efetivamente atingida, ou se existem indivíduos os grupos que se encontram excluídos, sem nenhum tipo de proteção social.

Para analisar o grau da cobertura da previdência social, foi utilizado a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do ano de 2001. O conteúdo da PNAD provém de questionários domiciliares e é coletado anualmente em cerca de 100 mil domicílios dispersos por todo o território nacional, com exceção das áreas rurais de alguns estados da região Norte. O questionário permite saber diversas informações sobre o público alvo desta pesquisa, qual seja, a população idosa¹⁴, assim como informações a respeito da estrutura familiar em que ela se encontra. Para dar conta desses aspectos, o capítulo que se inicia compreenderá as seguintes seções:

- Na primeira seção, será apresentada a estrutura atual da previdência social no Brasil e as principais condições de elegibilidade aos benefícios previdenciários.
- Na segunda seção serão analisados os dados da PNAD de 2001 para verificação do grau de cobertura da previdência social entre a população idosa no Brasil.

¹⁴ Por população idosa se considerou, neste estudo, todos os indivíduos de 60 anos e mais.

2.1. PREVIDENCIA SOCIAL NO BRASIL: ESTRUTURA ATUAL E AS REGRAS DE COBERTURA DOS BENEFÍCIOS.

Esta seção tem como objetivo apresentar a estrutura atual da previdência social no Brasil, assim como as principais condições de elegibilidade aos benefícios previdenciários.

2.1.1. Estrutura Atual da Previdência Social no Brasil:

Legalmente, a previdência social brasileira está desenhada para cobrir todos os residentes, com exceção dos empregados de instituições internacionais que possuem sistema de previdência próprio. Atualmente, ela possui três regimes: o Regime Geral de previdência social, voltado aos segurados do setor privado, o Regime de Previdência do Setor Público e o Regime de Previdência Privada.

O *Regime Geral de Previdência Social* (RGPS) é administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), de filiação obrigatória para todos os trabalhadores contratados de acordo com as normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), assim como para os trabalhadores autônomos, domésticos, rurais e facultativos. O Regime Geral de Previdência Social é uma instituição de seguridade social tradicional, administrado pelo Estado, financiado por contribuições salariais e aportes do Tesouro Nacional, baseado no regime de repartição e que prevê a possibilidade de se organizar benefícios contributivos e não contributivos, como o destinado aos trabalhadores rurais e os assistenciais. É a principal instituição da previdência social e em 2001, pagava mais de 20 milhões de benefícios por mês, sendo que cerca de 6,5 milhões de benefícios pertenciam ao programa de previdência rural e 2,1 milhões eram benefícios assistenciais.

Os *Regimes Previdenciários Estatutários dos Servidores Públicos*, voltado aos servidores do Governo Federal, nos seus ramos Executivo, Legislativo e Judiciário. Estados e Municípios possuem *Regimes Previdenciários Próprios* (RPPS) para seu funcionalismo estatutário, ou podem ainda optar por filiar seus funcionários ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). No caso dos servidores públicos federais, o único para

o qual se tem dados mais seguros, verifica-se que o Regime pagava em 2001 cerca de 900 mil benefícios mensais.

O *Regime de Previdência Privada*, de caráter complementar e de filiação optativa, e que possuem duas modalidades: as *Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP)*, destinada aos trabalhadores de uma determinada empresa, e as *Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP)*, destinada aos indivíduos que desejam complementar o valor da aposentadoria recebida pelo Regime Geral ou pelo Regime dos Servidores Públicos. Porém, este não faz parte da seguridade social e, portanto, não será tratada neste estudo.

2.1.2. Benefícios da Previdência Social Brasileira:

A previdência social no Brasil destina-se, mediante contribuição prévia, à cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes de trabalho, velhice, reclusão e a proteção à maternidade, especialmente à gestante. Dessa forma, a previdência social brasileira cobre todos os riscos sociais básicos previstos na Convenção 102/1952 – padrões mínimos de seguridade social, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Entretanto, o fato de, a princípio, haver uma relação contributiva obrigatória como fundamento da participação dos cidadãos no sistema previdenciário, não significa que a concessão de todos os benefícios tenha necessariamente que ser na medida estrita das contribuições realizadas pelo segurado. O conceito de seguridade social introduzido a partir da Constituição de 1988 especifica a possibilidade de haver a instituição de benefícios não-contributivos, quando não há renda monetária a partir da qual possa ser paga uma contribuição prévia, garantindo assim benefícios mínimos a pessoas ou grupos sem capacidade contributiva e reforçando o caráter redistributivo do sistema.

Os benefícios existentes no Brasil são divididos entre os previdenciários, acidentários e assistenciais. Entre os previdenciários, existem as aposentadorias, as pensões e os auxílios temporários.

As aposentadorias se dividem em quatro tipos: tempo de contribuição, idade, invalidez e especial. Já os auxílios temporários são classificados como: salário-maternidade, salário família, auxílio-doença, auxílio reclusão e auxílio-acidente.

A *aposentadoria por idade* é concedida aos trabalhadores que, cumprida a carência, alcança o limite de idade de 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher. Os trabalhadores rurais têm direito ao benefício cinco anos mais cedo, ou seja, aos 60 anos, se homem, e aos 55 anos, se mulher. Para ter direito ao benefício, os trabalhadores urbanos precisam comprovar pelo menos 15 anos de contribuição.¹⁵ Já os trabalhadores rurais em regime de economia familiar têm de comprovar somente o efetivo exercício da atividade rural, ainda que de forma descontínua, em número de anos igual à carência exigida.¹⁶

O valor do benefício corresponde a 70% do salário de contribuição, mais 1% para cada grupo de 12 meses, até o máximo de 100%. Nenhum benefício da previdência social pode ser inferior ao salário mínimo. Quanto maior a contribuição e o período contributivo, maior será o valor da aposentadoria.

A *aposentadoria por tempo de contribuição* pode ser integral ou proporcional¹⁷. Para ter direito à *aposentadoria integral*, o trabalhador homem deve comprovar pelo menos 35 anos de contribuição e a mulher, 30 anos. O valor do benefício corresponde a 100% do salário de benefício. Para requerer a *aposentadoria proporcional*, o trabalhador tem que considerar dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima. Os homens podem requerer aposentadoria proporcional aos 53 anos de idade e 30 anos de contribuição. Já as mulheres têm direito à proporcional aos 48 anos de idade e 25 de contribuição. O valor do benefício corresponde a 70% da média das contribuições no Regime Geral ou 70% do último salário nos Regime dos Servidores Públicos.

¹⁵ Segundo a Lei 8.213/91, essa exigência passa a vigorar integralmente a partir de 2011. No ano de 1991, a exigência era de 60 meses e no ano de 2004 ela é de 138 meses no total.

¹⁶ De acordo com a Instrução Normativa/INSS/DC nº 96 de 23/10/2003, o trabalhador rural em regime de economia familiar pode requerer aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, até julho de 2006, quando passará a ser exigido o mínimo de 180 meses de contribuição para terem direito ao benefício.

¹⁷ A aposentadoria proporcional foi extinta com a Reforma de 1998, tendo direito a ela somente os segurados filiados à Previdência Social antes desta data.

Após a Lei 9.876, de novembro de 1999, a fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição dos segurados do Regime Geral passou a ser definida pelo **fator previdenciário**, o qual passou a considerar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo o período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente. Sobre esse cálculo é aplicado um fator redutor, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo estimativas do IBGE.

A *aposentadoria por invalidez* se destina aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados pela perícia médica da previdência social incapacitados para exercer suas atividades ou outro tipo de serviço que lhes garanta o sustento¹⁸. Para ter direito ao benefício, o trabalhador tem que ter completado no mínimo 12 meses de contribuições, no caso de doença. Se for acidente de trabalho, esse prazo de carência não é exigido, sendo necessário somente estar inscrito na previdência social¹⁹. Quem recebe aposentaria por invalidez tem que passar por perícia médica de dois em dois anos, caso contrário o benefício é suspenso. A aposentadoria deixa de ser paga quando o segurado recupera a capacidade e volta ao trabalho.

A *aposentadoria especial* é concedida ao segurado que tiver trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou a integridade física. De acordo com o risco, o tempo de contribuição para obter a aposentadoria especial pode variar entre 15, 20, ou 25 anos, devendo ser comprovada a real exposição aos agentes nocivos, químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, durante esses períodos.

A *pensão por morte* é um benefício concedido aos dependentes do segurado por motivo de falecimento. Tem direito a esse benefício o cônjuge ou companheiro (a)²⁰,

¹⁸ Não tem direito a aposentadoria por invalidez quem, ao se filiar à Previdência Social, já tiver doença ou lesão que geraria o benefício, a não ser quando a incapacidade resultar no agravamento da enfermidade.

¹⁹ Os proventos representam 70% do salário de benefício acrescido de 1% para cada grupo de 12 meses de contribuições comprovadas para as aposentadorias por invalidez não acidentárias. (Matijascic, 2002)

²⁰ Para ser considerado companheiro (a) é preciso comprovar união estável com segurado (a). A Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0 determina que companheiro (a) homossexual de segurado (a) terá direito a pensão por morte e auxílio-reclusão.

filhos não emancipados menores de 21 anos ou inválidos.²¹ O valor da pensão corresponde a 100% do que o segurado recebia como aposentadoria ou teria direito a receber caso se aposentasse por invalidez, e é dividido em partes iguais entre os dependentes. Não há carência para pensão por morte, mas é necessário que o óbito tenha ocorrido enquanto o trabalhador possuía qualidade de segurado.

Entre os benefícios de prestação continuada existe ainda o *amparo assistencial (BPC)*, destinado as pessoas que não tenham condições financeiras de contribuir para a previdência social. Têm direito ao benefício os idosos a partir de 65 anos de idade que não exerçam atividade remunerada e os portadores de deficiência incapacitados para o trabalho e uma vida independente. Para ter direito ao benefício é preciso comprovar renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, além de não poderem estar filiado a um regime de previdência social e nem receber benefício público de nenhuma espécie.²² O benefício deixa de ser pago, entretanto, quando houver recuperação da capacidade para o trabalho ou quando a pessoa morrer. O amparo assistencial é intransferível e, portanto, não gera pensão aos dependentes.

O auxílio-doença é o benefício concedido ao segurado impedido de trabalho por doença ou acidente por mais de 15 dias. Para ter direito ao benefício, o trabalhador tem de ter contribuído para a previdência social por, no mínimo, 12 meses. Esse prazo não será exigido em caso de acidente de qualquer natureza, por acidente de trabalho ou fora do trabalho, e no caso de moléstias que exijam o afastamento de suas atividades (hanseníase, tuberculose, doença de Parkinson, síndrome da deficiência imunológica adquirida (AIDS), cegueira, cardiopatia grave, etc). Não tem direito ao auxílio quem, ao se filiar à previdência social já tiver doença ou lesão que geraria o benefício, a não ser quando a incapacidade resulte do agravamento da enfermidade.

O Auxílio acidente é o benefício pago ao trabalhador que sofre um acidente e fica com seqüelas que reduzem sua capacidade de trabalho. É concedido para segurados que

²¹ A **pensão por morte** pode ser concedida ainda a pais ou irmãos menores de 21 anos, não emancipados ou inválidos, mas nesses casos deve ser comprovada a dependência econômica através de documentos, como declaração de Imposto de Renda.

²² Para cálculo da renda familiar é considerado o número de pessoas que vivem na mesma casa: cônjuge, companheiro, pais, filhos (inclusive enteados e tutelados menores de idade) e irmãos não emancipados, menores de 21 anos e inválidos.

recebiam auxílio-doença. Para ter acesso ao benefício não é exigido tempo mínimo de contribuição, mas o trabalhador deve ter qualidade de segurado e comprovar a impossibilidade de continuar desempenhando suas atividades, por meio de exame da perícia médica da previdência social. Tem direito ao auxílio-acidente o trabalhador empregado, o trabalhador avulso e o segurador especial. O empregado doméstico, o contribuinte individual e o facultativo não recebem o benefício.

O *Auxílio reclusão* é o benefício concedido aos dependentes do segurado que for preso (por qualquer motivo) durante todo o período da reclusão. O benefício será pago se o trabalhador não estiver recebendo salário da empresa, auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço. Não é exigido tempo mínimo de contribuição para que a família tenha direito ao benefício, desde que o trabalhador tenha a qualidade de segurado²³.

O *Salário-maternidade* é o benefício pago quando do nascimento de um filho, enquanto dura a licença-gestante (120 dias) e seu valor equivale ao último salário recebido. Esse benefício também é devido, pelo período de 120 dias, em caso de adoção de criança de até um ano; pelo período de 60 dias, em caso de adoção de criança com idade entre 1 e 4 anos e pelo período de 30 dias, em caso de adoção de criança com idade entre 4 e 8 anos.

O *Salário-família* é um auxílio destinado ao empregado de baixa renda²⁴ para auxiliar no sustento de filhos menores de 14 anos de idade ou inválidos. Para concessão do benefício não é exigido tempo mínimo de contribuição. O valor do salário família é incorporado ao salário do segurado ou ao benefício, conforme o caso. Têm direito ao salário-família os trabalhadores empregados e os avulsos. Os empregados domésticos, contribuintes individuais, segurados especiais e facultativos não recebem o benefício.

A **tabela 5** a seguir apresenta, para o mês de dezembro de 2001, o número e o gasto com pagamento mensal dos principais benefícios do Regime Geral de Previdência

²³ O benefício é concedido aos dependentes de trabalhadores cujo salário de contribuição é de no máximo R\$ 586,19.

²⁴De acordo com a Medida Provisória nº. 182, de 29/04/2004, o valor do salário-família será de R\$ 20,00, por filho de até 14 anos ou inválido, para quem ganhar até R\$ 390,00 (um salário-mínimo e meio). Para o trabalhador que receber de R\$ 390,01 até R\$ 586,19, o valor do salário-família por filho de até 14 anos ou inválido, será de R\$ 14,09.

Social. Conforme é possível observar nos dados, as aposentadorias e pensões (previdenciárias e acidentárias) são responsáveis pela quase totalidade do número de benefícios (83,3%) e pelos maiores gastos (cerca de R\$5,5 bilhões). Nessa despesa, destacam-se os elevados percentuais da aposentadoria por tempo de contribuição (35,6%) para um relativamente baixo percentual no número de benefícios (16,9%). O oposto ocorre com as aposentadorias por idade, as quais representam 19,3% do valor gasto e 28,6% do número de benefícios.

Tabela 5

Quantidade e Valor dos Benefícios Previdenciários no INSS – dezembro de 2001

	Quantidade	%	Valor (R\$ milhões)	%
Previdenciários	17.241.462	86,1	5.626	90,8
Aposentadorias	11.394.917	56,9	3.977	64,2
Idade	5.720.992	28,6	1.197	19,3
Invalidez	2.283.309	11,4	568	9,2
Tempo de Contribuição	3.390.616	16,9	2.212	35,7
Pensão por Morte	5.156.957	25,7	1.386	22,4
Auxílio-Doença	574.213	2,9	225	3,6
Salário-Maternidade	97.112	0,5	33	0,5
Outros	18.263	0,1	5	0,1
Acidentários	686.235	3,4	189	3,0
Aposentadorias	116.133	0,6	44	0,7
Pensão por Morte	129.292	0,6	50	0,8
Auxílio-Doença	84.122	0,4	41	0,7
Auxílio-Acidente	258.961	1,3	48	0,8
Auxílio-Suplementar	97.727	0,5	6	0,1
Assistenciais	2.105.161	10,5	385	6,2
Amparo Assistenciais (LOAS)	13.339.119	6,7	243	3,9
Idoso	469.047	2,3	85	1,4
Portador de Deficiência	870.072	4,3	158	2,5
Pensões Mensais Vitalícias	18.658	0,1	7	0,1
Rendas Mensais Vitalícias	747.384	3,7	135	2,2
Idade	271.829	1,4	49	0,8
Invalidez	475.555	2,4	86	1,4
Total	20.032.858	100	6.199	100

Fonte: Ministério da Previdência Social

2.2. A COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Na próxima seção serão apresentados os resultados da pesquisa para verificação do grau de cobertura da previdência social entre os idosos no Brasil, com o objetivo de verificar se a universalização introduzida na Constituição de 1988 foi efetivamente alcançada ou se existem indivíduos ou grupos que se encontram excluídos do sistema.

2.2.1. Grau de Cobertura da População Idosa no Brasil:

A partir da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) para o ano de 2001, foi possível observar o grau de cobertura previdenciária entre os idosos brasileiros. Como idosos foram considerados todos os indivíduos de 60 anos ou mais. Entre os benefícios previdenciários descritos anteriormente, foram considerados somente os benefícios de prestação continuada: *aposentadorias, pensão e amparo assistencial*, concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelos Regimes dos Servidores Públicos.

Conforme já salientado, alguns indicadores sobre o grau de proteção social que a política previdenciária oferece entre a população idosa no Brasil foram apresentados pelo *Boletim de Políticas Sociais* do IPEA (2004) e pelo *Informe de Previdência Social* (2004). No *Boletim de Políticas Sociais* do IPEA (2004), a cobertura da população idosa é estimada considerando-se o total de pessoas com 60 anos de idade ou mais e daqueles que recebem aposentadoria e/ou pensão de algum regime de previdência básica. Entretanto, segundo essa metodologia, é considerada desprotegida parte da população idosa que ainda não atingiu as condições de elegibilidade aos benefícios e que, portanto, não deveria estar coberta.

O Informe do Ministério da Previdência Social (2004) oferece uma alternativa que retrata, de maneira mais aproximada, o grau de proteção que a previdência oferece à população idosa no Brasil. Segundo a metodologia do informe, são considerados cobertos, além dos indivíduos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão de algum regime de previdência básica, aqueles que contribuem para a previdência, incorporando, desta forma, parte da população idosa que embora ainda não tenha atingido

as condições de elegibilidade para acesso a um benefício, esta segurada como contribuinte. Esta metodologia, entretanto, não fornece informações à respeito dos idosos dependentes com direito a pensão.

No presente estudo, o *indicador de cobertura* foi dividido em quatro categorias. A primeira delas se refere aos *beneficiários da previdência social*, a qual abrange todos os idosos que recebem benefícios da previdência social²⁵. Estes, por sua vez, foram subdivididos em *aposentados*, *pensionistas* e *aposentados e pensionistas* (quando acumulam ambos os benefícios). A segunda categoria se refere aos *idosos contribuintes*, que ainda não atingiram as condições de elegibilidade para acesso aos benefícios, mas estão segurados como contribuinte. As outras duas categorias se referem aos idosos *dependentes*, seja de *aposentado* ou de *contribuinte*, e abrange os idosos que embora não sejam *beneficiários* ou não *contribuam* para a previdência social, não podem ser considerados descobertos pois têm direito a pensão em caso de morte do *aposentado* ou *contribuinte* do qual dependem (na maioria dos casos o próprio cônjuge). Entre os *descobertos* estão os idosos que não possuem nenhum tipo de benefício, seja aposentadoria ou pensão, não contribuem para a previdência e tampouco são dependente de aposentado ou contribuinte.

De acordo com os dados da **tabela 6** a seguir, é possível observar que, a despeito das várias alterações pela qual passou a seguridade social e a previdência no Brasil nos últimos anos, esta possui um elevado grau de cobertura entre a população idosa, conferindo um caráter de seguridade ao sistema. Do total de idosos, 77,3% são *beneficiários da previdência social*, dos quais 60% são *aposentados*, 11,9% são *pensionistas* e 5,4% são *aposentados e pensionistas*, ou seja, acumulam ambos os benefícios. Ainda segundo os dados, é possível observar que 3,9% dos idosos são *contribuintes da previdência social* e 9,2% se encontram na condição de *dependentes*, dos quais 8,2% de *aposentado* e 1,0% de *contribuinte*.

²⁵ É importante salientar que uma parcela dos idosos *Beneficiários da Previdência Social* ainda contribui, mas para efeito de verificação do grau de cobertura, estes foram considerados somente entre os beneficiários

Tabela 6*Idosos Cobertos e Descobertos em relação ao Total de Idosos – 2001*

Cobertura	Total de Idosos	(%)
Coberto	13.875.372	90,4
Beneficiário da Previdência Social	11.867.764	77,3
<i>Aposentado</i>	9.201.558	60,0
<i>Pensionista</i>	1.832.017	11,9
<i>Aposentado e Pensionista</i>	834.189	5,4
Contribuinte	600.426	3,9
Dependente de Aposentado	1.253.535	8,2
Dependente de Contribuinte	153.647	1,0
Descoberto	1.468.319	9,6
Total	15.343.691	100,0

Fonte: PNAD 2001

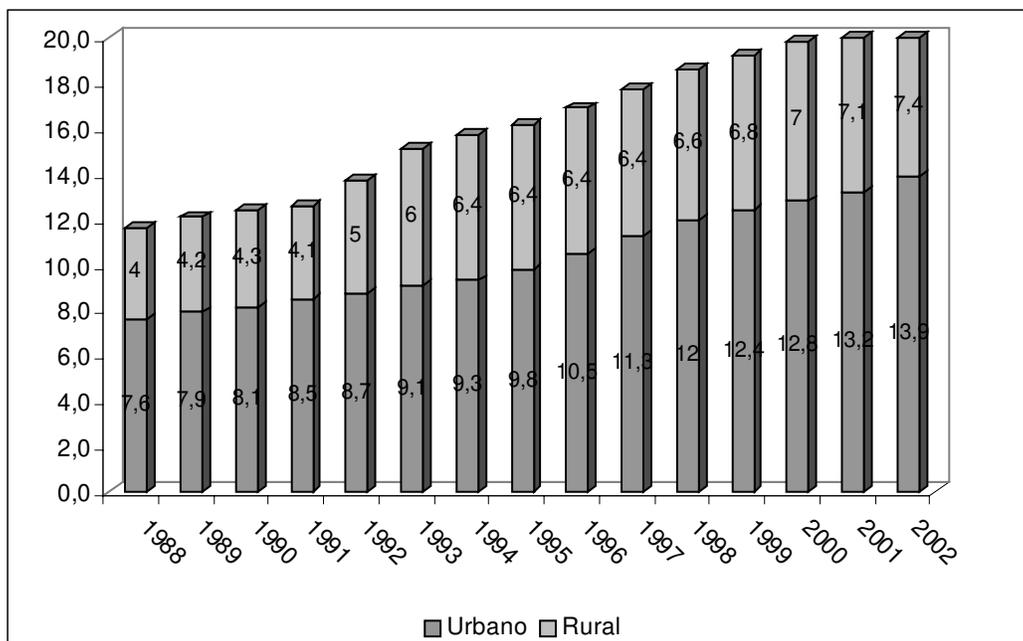
Elaboração da autora

Esse alto grau de cobertura observado é resultado de diversos fatores. O primeiro deles é o amadurecimento do sistema previdenciário contributivo ao longo dos anos 1990, cujo histórico de contribuição foi construído ao longo de décadas de forte crescimento econômico. Segundo Marques (1997), a intensificação do ingresso de novos contribuintes, principalmente na década de 70, determinou que o número de segurados habilitados a requerer aposentadoria crescesse, necessariamente, nos anos 90. Conseqüentemente, o número de beneficiários, que era baixo até meados de 70, subiu expressivamente nas últimas duas décadas.

Outro importante fator que pode ser apontado como responsável pela alta cobertura foram as inovações introduzidas na Constituição de 1988, e regulamentadas em 1991, as quais permitiram uma expressiva ampliação na quantidade de beneficiários da previdência social, tanto dos programas contributivos como dos não contributivos. Conforme é possível observar no gráfico 1 a seguir, o número de benefícios pagos pelo sistema no período entre 1988 e 2002 aumentou 83,6%, passando de 11,6 milhões em 1988 para 21,3 milhões em 2002.

Gráfico 1

Evolução da Quantidade de Benefícios Mantidos pela Previdência Social – 1988 a 2002 (em milhões de benefícios)



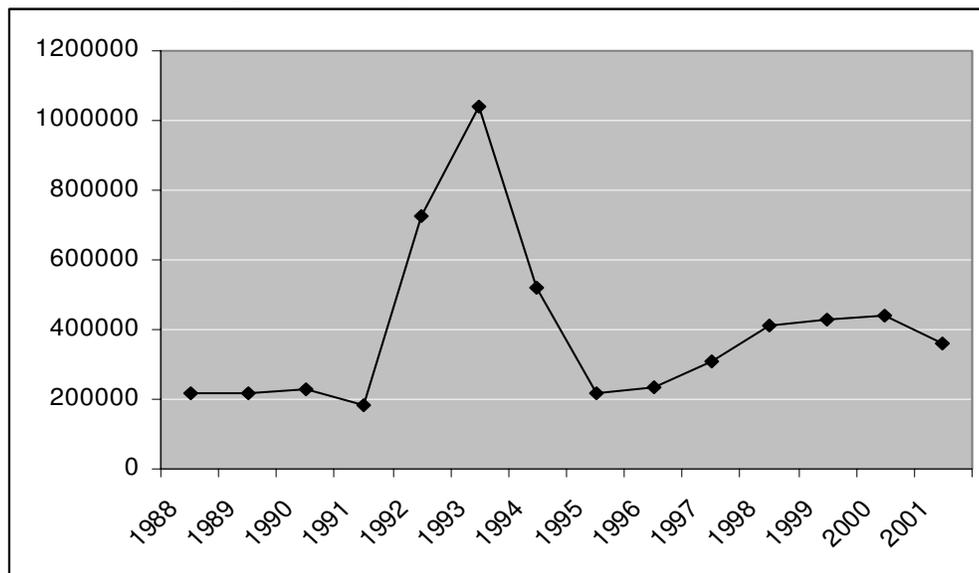
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS / Ministério da Previdência Social

Esse incremento no número de benefícios é explicado, principalmente, pelo aumento significativo dos benefícios da previdência rural. Segundo Delgado e Cardoso (2000), as mudanças introduzidas na Constituição Federal de 1988 e regulamentadas em 1991 permitiram uma aumento extraordinário na quantidade de benefícios previdenciários rurais concedidos.

O gráfico 2, a seguir, mostra este movimento de modo bastante expressivo. No período 1988/1991, a média das concessões situava-se em torno de 200 mil ao ano. Nos três anos subsequentes à publicação da Lei de Custeio e Benefícios (Lei 8.212 e 8.213), a média anual atingiu 760 mil. O auge foi alcançado em 1993, quando mais de 1 milhão de benefícios previdenciários rurais foram concedidos.

Gráfico 2

Evolução dos Benefícios Rurais Concedidos¹, 1988-2001



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social / Ministério da Previdência Social

OBS: inclui todas as faixas etárias

Nota ¹: Incluem-se aposentadoria por idade, invalidez, pensão por morte e aposentadoria por tempo de serviço/ contribuição

De acordo com Delgado e Cardoso (2000), a nova legislação trouxe melhorias profundas para os segurados rurais do INSS. Em primeiro lugar, o direito a uma aposentadoria por idade foi estendido ao cônjuge (o que na prática significava à mulher), sem importar o fato de o chefe de família já estar recebendo um benefício da previdência social. Essa mudança nas regras significou um aumento significativo da cobertura às mulheres trabalhadoras rurais idosas. Segundo os autores, a distribuição por gênero dos benefícios rurais indica que as mulheres foram responsáveis por 66% das concessões no período 1992/1994.

Em segundo lugar, a idade limite para a aposentadoria por idade foi reduzida em cinco anos em comparação com as idades dos trabalhadores urbanos, passando a ser de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. A diferença nas idades de aposentadoria justificou-se pelo fato de o trabalho na agricultura familiar ser mais penoso sob as condições de economia familiar no Brasil.

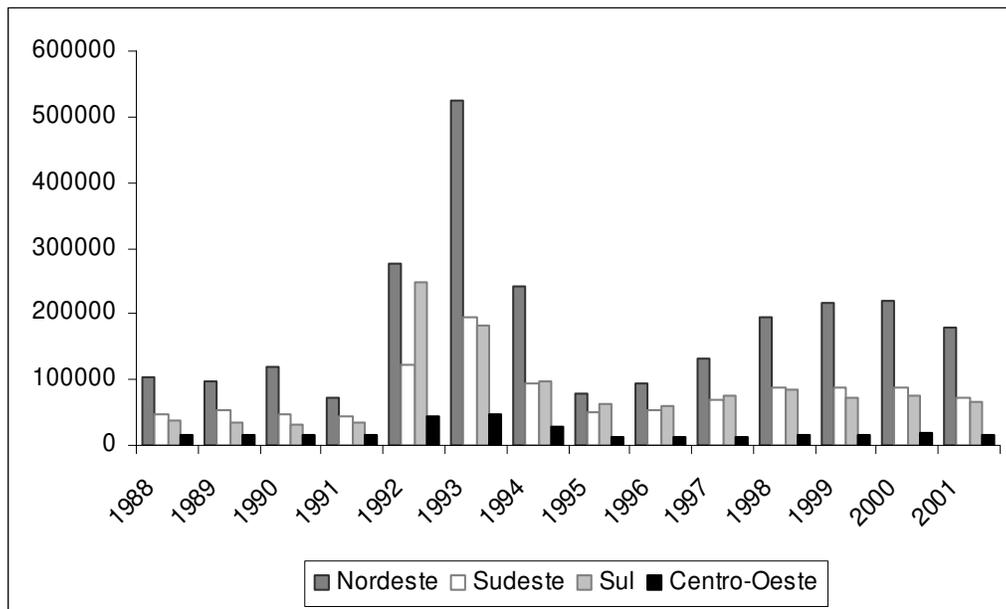
Em terceiro lugar, Delgado e Cardoso (2000) apontam o tratamento diferenciado destinado aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar. Um dos aspectos

mais importantes desse tratamento é uma regra de contribuição específica, que não requer uma contribuição monetária individual sobre a renda auferida. Além disso, o trabalhador rural deve comprovar os anos de trabalho na agricultura, em vez dos anos de contribuição, a fim de cumprir o período de carência mínimo para solicitar um benefício. Essa diferença nos critérios de elegibilidade aos benefícios em relação aos trabalhadores do setor urbano, de acordo com os autores, contribuiu para a universalização da cobertura entre os trabalhadores rurais idosos.

A distribuição por regiões dos benefícios rurais concedidos indica que a região Nordeste foi responsável por praticamente 50% das concessões no período 1992/1994. Em 1993, por exemplo, foi concedido o total de 951,5 mil benefícios, dos quais 523,6 mil foram para a região Nordeste (ver gráfico 3). Nesse sentido, verifica-se que as modificações introduzidas com a Constituição de 1988, além de trazer melhorias significativas para os segurados rurais do INSS, tiveram um impacto significativo na cobertura previdenciária especialmente nas regiões mais pobres do país.

Gráfico 3

Evolução dos Benefícios Rurais Concedidos¹ segundo Regiões², 1988-2001



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social / Ministério da Previdência Social

OBS: inclui todas as faixas etárias

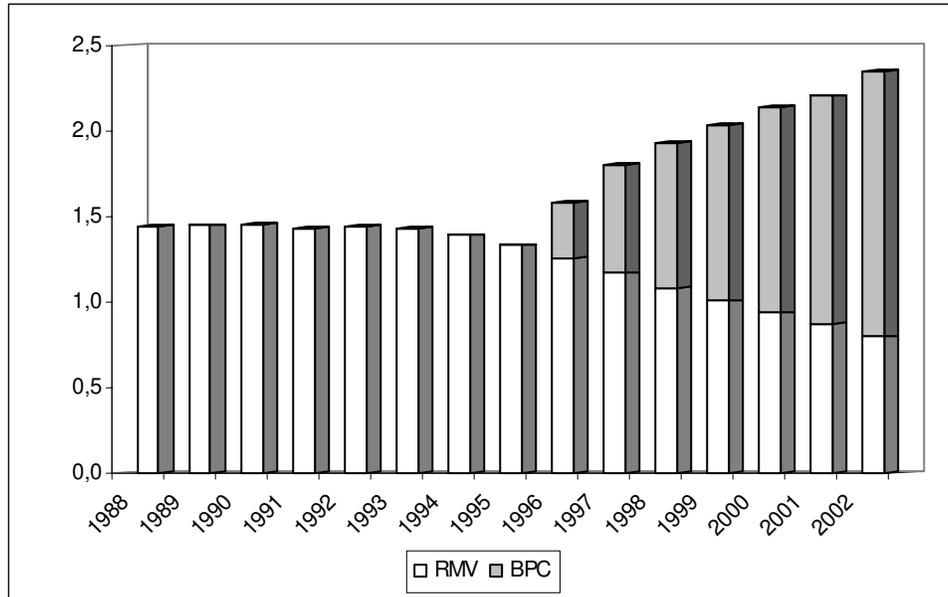
Nota¹: Incluem-se aposentadoria por idade, invalidez, tempo de contribuição e pensão por morte.

Nota²: A PNAD não inclui a área rural dos Estados da região Norte, com exceção de Tocantins.

Finalmente, embora em menores proporções do que a previdência social rural, a implementação da LOAS também significou uma importante expansão da cobertura da política social aos menos privilegiados, explicando em parte o aumento dos benefícios assistenciais verificado durante a década de 90. (ver gráfico 4).

Gráfico 4

Quantidade de Benefícios da Assistência Social (em milhões) 1988 – 2002



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social / Ministério da Previdência Social
OBS: inclui todas as faixas etárias

Segundo Schwarzer e Querino (2002), um dos avanços relevantes atingidos pela LOAS (de 1993) foi a reforma do sistema de benefícios, com a substituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV) pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), a ser concedido a partir de janeiro de 1996. O benefício de um salário mínimo passa a ser destinado, a partir de então, a pessoas com 67 anos ou mais ou incapacitados, ambos pertencentes a famílias com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Ao contrário das regras da RMV, o BPC não exige que o indivíduo tenha sido filiado previamente à previdência social para se tornar apto a recebê-lo. Além disso, a idade para concessão do benefício é reduzida, pois para obter a RMV o indivíduo precisava ter mais de 70 anos.²⁶

²⁶ ²⁶ A partir de 2004, a idade para concessão do BPC é reduzida de 67 para 65 anos.

Contudo, é importante salientar que embora seja possível observar um grau de cobertura previdenciária bastante elevado entre a população idosa, principalmente quando se consideram os *contribuintes* e *dependentes*, existe uma parcela da população da população idosa, ainda que pequena (9,6%), que não está coberta por nenhum tipo de benefício da previdência social. Além disso, é importante salientar que o idoso *dependente*, seja de *aposentado*, seja de *contribuinte*, embora tenha direito a uma pensão em caso de falecimento do segurado do qual dependem, podem permanecer na condição de *dependente* durante toda a sua vida, nunca chegando a se tornar um *beneficiário da previdência social*. Nesse sentido, embora ele seja considerado coberto, ainda que indiretamente, sua cobertura é precária em relação à dos idosos *beneficiários*.

Cabe agora verificar o perfil da população idosa coberta e não coberta, averiguando quais os principais características (idade, gênero, escolaridade, rendimento, raça) e localidades (regiões, estados, zona de domicílio) onde essa população idosa se concentra.

Capítulo 3: Perfil da População Idosa Coberta e Descoberta

“Esta suposta mercadoria, a “força de trabalho”, não pode se impelida, usada indiscriminadamente, ou até mesmo não utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar (...) Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social ,através do vício, da perversão, do crime e da fome”.

Polanyi.

CAPÍTULO 3 – PERFIL DA POPULAÇÃO IDOSA COBERTA E DESCOBERTA

No capítulo anterior foi possível verificar, através dos dados da PNAD 2001, o grau de proteção social que a política previdenciária oferece aos idosos no Brasil. Este capítulo tem como objetivo traçar o perfil da cobertura da previdência social, analisando o papel de variáveis socioeconômicas como gênero, idade, raça, escolaridade e rendimento na determinação da cobertura e não cobertura previdenciária. O capítulo analisa também a distribuição espacial da cobertura por regiões, unidades da federação e zona de domicílio, buscando identificar as regiões mais representativas e principalmente aquelas mais problemáticas em termos de cobertura da população idosa.

A metodologia utilizada na análise segue a mesma classificação considerada no capítulo anterior. Entre a população idosa coberta, serão considerados tanto aqueles cobertos diretamente, como *beneficiário* ou *contribuinte* da previdência social, quanto os idosos cobertos indiretamente, como *dependente* de aposentado ou de contribuinte. Entre os idosos *descobertos*, serão considerados aqueles que não possuem nenhum tipo de benefício, seja aposentadoria ou pensão, não contribuem para nenhum regime de previdência e tampouco são dependente de aposentado ou contribuinte. Para dar conta desses aspectos, o capítulo que se inicia compreenderá as seguintes seções:

- Na primeira seção será analisado o perfil socioeconômico da população idosa coberta e não coberta, com a finalidade de averiguar as principais características dos idosos beneficiários, contribuintes, dependentes e principalmente dos idosos que se encontram sem nenhuma proteção social.
- Na segunda seção será observada a distribuição espacial da população idosa coberta e não coberta, com o objetivo de verificar em quais regiões se concentra a população idosa beneficiária, contribuinte, dependente e especialmente a população idosa descoberta. A análise buscará também, quando possível, identificar os principais determinantes para a cobertura e não cobertura em cada uma das variáveis analisadas.

3.1. PERFIL SOCIOECONÔMICO DA POPULAÇÃO IDOSA COBERTA E DESCOBERTA:

Esta seção analisa o papel de variáveis socioeconômicas como idade, sexo, renda familiar *per capita*, nível de escolaridade e raça/cor na determinação da cobertura previdenciária, com o objetivo de verificar as principais características da população idosa coberta e descoberta.

3.1.1. População idosa coberta e descoberta segundo Idade:

Quando se analisa a cobertura da previdência social segundo a estrutura etária da população idosa, se verifica que quanto maior for a idade, maior a probabilidade de o idoso estar coberto. Esta constatação é reforçada quando se observa, entre os cobertos, os idosos *beneficiários da previdência social*, onde a grau de cobertura aumenta consideravelmente nos grupos de faixa etária mais elevada. Ao contrário, os grupos de menor idade, são aqueles que apresentam o maior percentual de idosos sem nenhum tipo de proteção social. Segundo os dados da **tabela 7**, é possível observar que:

Tabela 7

Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos segundo Idade – 2001 (%)

Cobertura	De 60 a 64 anos	De 65 a 69 anos	De 70 a 74 anos	De 75 a 79 anos	De 80 a 84 anos	De 85 a 89 anos	Mais de 90 anos
Coberto	82,5	90,8	95,9	96,2	96,4	95,2	94,8
Beneficiário da Previdência Social	59,8	77,2	88,1	90,1	93,3	93,9	94,7
<i>Aposentado</i>	47,8	61,1	67,9	68,5	68,4	66,6	71,7
<i>Pensionista</i>	9,1	10,3	12,8	14,2	18,3	22,3	16,5
<i>Aposentado e Pensionista</i>	2,9	5,8	7,4	7,5	6,6	5,0	7,1
Contribuinte	9,3	3,1	0,6	0,4	0,4	0,3	0
Dependente de Aposentado	11,1	9,7	7,0	5,5	2,6	1,1	0
Dependente de Contribuinte	2,4	0,8	0,2	0,2	0,1	0	0,1
Descoberto	17,5	9,2	4,1	3,8	3,6	4,8	5,2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: PNAD 2001
Elaboração da autora

- A cobertura da previdência social entre os idosos aumenta conforme aumenta a idade. Enquanto nos grupos de idade de 60 a 64 anos a cobertura encontra-se em torno de 82,5%, esse percentual sobe para 90,8% entre os idosos nos grupos de idade de 65 a 69 anos e para mais de 95% em todos os grupos de idade acima de 70 anos.
- Quando se analisa, entre os idosos cobertos, somente aqueles que recebem benefícios da previdência social, esta tendência se torna ainda mais acentuada. Enquanto nos grupos de idade de 60 a 64 anos o percentual de idosos beneficiários se encontra em torno de 59,8%, esse percentual sobe consideravelmente para 77,2% entre os grupos de idade de 65 a 69 anos, e para 88,1% entre os idosos entre 70 a 74 anos. Esse resultado é decorrência, em grande medida, do fato dos idosos que se encontravam na condição de contribuinte atingirem as condições de elegibilidade à aposentadoria. Esta constatação pode ser reforçada quando se observa que simultaneamente ao aumento de beneficiários, ocorre a queda do percentual de contribuintes.
- Ao contrário, quando se observa o idoso dependente, principalmente de aposentado, se verifica que quanto maior o grupo de idade, menor o percentual de idosos *dependentes* encontrado. Esse fato provavelmente pode ser explicado devido ao falecimento, nos grupos de idade mais elevados, dos aposentados dos quais os idosos dependem, passando estes assim da condição de *dependentes* a de *pensionistas*.

3.1.2. População idosa coberta e descoberta segundo Sexo:

Historicamente a inserção da mulher no mercado de trabalho sempre foi mais precária do que a do homem. Isso se reflete, diretamente, na cobertura previdenciária, uma vez que a mulher enfrenta maiores dificuldades de contribuir regularmente, e conseqüentemente, de atingir as condições de elegibilidade para obtenção da aposentadoria.

Entretanto, quando se analisam os dados da **tabela 8**, se observa que a porcentagem de idosos sem nenhuma proteção entre a população feminina e masculina não é significativa. Isto ocorre porque embora a mulher tenha maiores dificuldades em contribuir e atingir as condições de acesso à aposentadoria, existe um percentual considerável de idosas na condição de *dependentes* (principalmente de aposentado), o que lhes garante o direito a uma pensão em caso de falecimento do mesmo. No caso dos homens, embora o percentual de *aposentados* seja bem mais elevado em relação às mulheres, o percentual de *dependentes* é bastante reduzido. Com base nos resultados da **tabela 8**, é possível verificar que:

Tabela 8

Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos em relação ao Sexo - 2001 - (%)

Cobertura	Mulher	Homem	Total
Coberto	91,3	89,4	90,4
Beneficiário da Previdência Social	75,5	79,7	77,3
<i>Aposentado</i>	45,9	77,7	60,0
<i>Pensionista</i>	20,7	0,8	11,9
<i>Aposentados e Pensionista</i>	8,8	1,1	5,4
Contribuinte	1,7	6,7	3,9
<i>Dependente de Aposentado</i>	12,9	2,2	8,2
<i>Dependente de Contribuinte</i>	1,2	0,8	1,0
Descoberto	8,7	10,6	9,6
Total	100	100	100

Fonte: PNAD 2001

Elaboração da autora

- O grau de cobertura entre a população idosa feminina e masculina é bastante próximo. Enquanto a porcentagem da população idosa masculina *coberta* pela previdência social encontra-se em 89,4%, entre a população idosa feminina esse percentual é de 91,3%.
- O mesmo se verifica quando se analisa, entre os idosos *cobertos*, o percentual de *beneficiários da previdência social*. Enquanto 79,7% da população idosa masculina são *beneficiários da previdência social*, entre a população idosa feminina esse percentual se encontra em 75,5%.
- Contudo, quando se observa o percentual de idosos *aposentados*, a situação se altera de forma significativa. Enquanto o percentual de idosos *aposentados* se

aproxima de 77,7%, entre as idosas *aposentadas* esse percentual cai expressivamente para 45,9%. Esses resultados possivelmente refletem uma situação mais precária da mulher durante a fase ativa, acarretando uma maior dificuldade em contribuir com regularidade para a previdência e cumprir com os requisitos para acesso a uma aposentadoria.

- Ao contrário, o percentual de mulheres idosas *pensionistas* é bastante elevado em comparação aos homens idosos. Enquanto entre os homens apenas 0,8% são *pensionistas*, entre as mulheres esse percentual se eleva consideravelmente para 20,7%. Assim, o que se verifica é que parte significativa da cobertura da população idosa feminina é atingida de forma indireta, através da pensão por viuvez, e não através de contribuição direta ao sistema.
- Reforçando ainda mais esses resultados, verifica-se que a quantidade de idosos na condição de *dependente* é bastante mais elevada entre a população feminina do que entre a população masculina. Enquanto que entre os homens apenas 3% se encontram nessa condição (2,2% de *aposentado* e 0,8% de *contribuinte*), entre as mulheres esse percentual sobe para 14,1% (12,9% de *aposentado* e 1,2% de *contribuinte*).
- Finalmente, observa-se que a porcentagem de homens idosos que contribui para a previdência é superior a das mulheres. Enquanto 6,7% dos homens acima de 60 anos contribuem para a previdência, entre as mulheres esse percentual cai para 1,7%. O percentual mais elevado de homens acima de 60 anos que contribui em relação às mulheres pode ser explicado em função das regras diferenciadas de elegibilidade aos benefícios, uma vez que os homens somente obtêm direito a aposentadoria por idade aos 65 anos, enquanto para as mulheres esse benefício é concedido aos 60 anos. Além disso, os homens precisam contribuir cinco anos a mais do que as mulheres para obter a aposentadoria por tempo de contribuição (35 anos de contribuição homem e 30 anos mulher).

A **tabela 9** a seguir analisa a participação da população idosa feminina e masculina na totalidade de idosos cobertos e descobertos. Os dados revelam que apesar do percentual de idosos *beneficiários da previdência social* ser bastante próximo (tabela

anterior), as mulheres representam uma parcela um pouco mais elevada do total de idosos que recebem benefícios. Os dados confirmam ainda que parte significativa da cobertura da população idosa feminina é atingida de forma indireta, através da pensão por viuvez, e como dependente, tanto de aposentado como de contribuinte. De acordo com os dados, é possível verificar que:

Tabela 9

Participação da População Idosa segundo Sexo na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos - 2001 - (%)

Cobertura	Mulher	Homem	Total
Coberto	56,3	43,7	100,0
Beneficiário da Previdência Social	54,4	45,6	100,0
<i>Aposentados</i>	42,7	57,3	100,0
<i>Pensionistas</i>	96,9	3,1	100,0
<i>Aposentados e Pensionistas</i>	90,7	9,3	100,0
Contribuintes	23,8	76,2	100,0
Dependentes de Aposentado	88,1	11,9	100,0
Contribuintes	23,8	76,2	100,0
Dependentes de Contribuinte	65,9	34,1	100,0
Descoberto	50,9	49,1	100,0
Total	55,8	44,2	100,0

Fonte: PNAD 2001
Elaboração da autora

- Embora o percentual de idosos *beneficiários da previdência social* seja bastante próximo, as mulheres possuem um peso um pouco maior na totalidade de idosos que recebem benefícios. Do total de idosos beneficiários, 54,4% são mulheres e 45,6% são homens. Este resultado, entretanto, se explica pelo fato das mulheres terem uma expectativa de vida maior²⁷ e representarem uma parcela maior da população idosa no Brasil.
- Os dados permitem também observar que quase a totalidade de idosos que recebem pensão de algum regime de previdência social no Brasil são mulheres. Do total de idosos pensionistas, 96,9% são mulheres e somente 3,1% são homens.
- Outro resultado que merece destaque é o fato da população idosa feminina constituir quase a totalidade dos idosos que acumulam aposentadoria e pensão. Do

²⁷ Segundo dados do IBGE, em 2004, as mulheres viviam em média 7,6 anos a mais do que os homens.

total de idosos aposentados e pensionistas, 90,7% são mulheres e apenas 9,3% são homens.

- Entre os idosos na condição de *dependente*, seja de aposentado ou de contribuinte, as mulheres também possuem um peso bastante significativo. Enquanto as mulheres representam 88,1% e 65,9% do total de idosos dependentes de aposentado e contribuinte, respectivamente, entre os homens esses percentuais caem para 11,9% e 34,1%.
- Finalmente, os dados da **tabela 9** permitem verificar que a maioria dos idosos que contribui para a previdência social são homens. Do total de idosos contribuintes, 76,2% são do sexo masculino e 23,8% são do sexo feminino. Conforme apontado anteriormente, esse resultado se deve provavelmente ao fato dos homens precisarem de cinco anos a mais para ter acesso às aposentadorias, seja por idade ou por tempo de contribuição.

3.1.3. População idosa coberta e descoberta segundo Escolaridade:

Quando se analisa a cobertura dos idosos pela previdência social segundo a escolaridade, se verifica que quanto maior esta for maior a probabilidade do idoso estar protegido. Uma escolaridade maior tem como contrapartida um rendimento mais elevado e uma ocupação mais estável na idade ativa, possibilitando uma maior regularidade nas contribuições para a previdência e de obtenção de uma aposentadoria quando idoso. Ao contrário, os que possuem nível de instrução menor tendem a possuir uma inserção mais frágil no mercado de trabalho na idade ativa, com salários baixos e ocupações precárias, acarretando assim maiores dificuldades em contribuir para a previdência e de atingir as condições de elegibilidade aos benefícios.

Os dados da **tabela 10**, ao tratar o grau de cobertura segundo a escolaridade, permitem comprovar a maioria destas afirmações. A única exceção se encontra entre os idosos sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo, que possuem um grau elevado de cobertura, principalmente quando se analisa os *beneficiários*, onde o grau de cobertura verificado entre os idosos sem instrução é maior do que em todos os demais grupos. Esse resultado provavelmente pode ser explicado pelo fato de nessa categoria se encontrar uma

porcentagem considerável dos segurados especiais da previdência rural, assim como da população idosa com acesso aos benefícios assistenciais, como a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Como a PNAD não permite diferenciar o benefício previdenciário do assistencial, tanto os beneficiários da previdência quanto os beneficiários da LOAS são considerados igualmente como aposentados. Segundo os dados da **tabela 10**, é possível observar que:

Tabela 10

Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Escolaridade - 2001 - (%)

Cobertura	Sem instrução ou menos de 1 ano de estudo					Total
	De 1 a 4 anos	De 5 a 8 anos	De 9 a 12 anos	Mais de 12 anos		
Coberto	89,8	89,7	91,6	93,3	95,3	90,4
Beneficiário da Previdência Social	80,4	74,5	75,0	77,7	80,0	77,3
<i>Aposentados</i>	64,1	55,9	54,7	61,1	70,7	60,0
<i>Pensionistas</i>	12,2	12,9	13,6	8,4	2,8	11,9
<i>Aposentados e Pensionistas</i>	4,1	5,8	6,8	8,2	6,5	5,4
Contribuintes	2,0	4,2	5,4	6,9	10,8	3,9
Dependentes de Aposentado	6,7	9,8	9,8	7,7	3,5	8,2
Dependentes de Contribuinte	0,7	1,2	1,5	0,9	1,0	1,0
Descoberto	10,2	10,3	8,4	6,7	4,7	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2001

Elaboração da autora

- Quanto menor a escolaridade, maior o percentual de idosos desprotegidos. Enquanto na população idosa com mais de 12 anos de estudo o percentual de descobertos se encontra em torno de 4,7%, na população idosa sem instrução ou com até 4 anos de estudo esse percentual passa dos 10%.
- Essa constatação também se verifica ao se analisar o total de idosos *beneficiários da previdência social*, com exceção da população idosa sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo, onde esse percentual se encontra superior a de todos os demais grupos. Conforme salientado anteriormente, esse resultado se deve provavelmente ao fato de um aí residir grande parte dos segurados especiais e dos

idosos com amparo assistencial, e que por não necessitar comprovar contribuição prévia para o acesso ao benefício, permitem uma cobertura maior.

- Entre a população idosa *contribuinte*, o percentual de cobertura também aumenta consideravelmente conforme aumenta a escolaridade. Enquanto entre os idosos sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo esse percentual se encontra em 2,0%, entre a população idosa com mais de 12 anos de estudo esse percentual sobe para 10,8%. Esses resultados provavelmente refletem uma tendência da população idosa mais escolarizada permanecer por mais tempo no mercado de trabalho e, conseqüentemente, como *contribuinte*, se aposentando com mais idade do que a população com baixa escolaridade.

A **tabela 11** a seguir revela a participação dos diferentes níveis de escolaridade na totalidade de idosos cobertos e descobertos. Conforme é possível verificar através dos dados, os idosos com baixo nível de instrução, além de possuir um percentual mais elevado de descobertos (tabela anterior), ocupam um peso bastante expressivo na totalidade da população sem nenhum tipo de proteção. Entretanto, quando se analisa a totalidade dos idosos cobertos, a situação se inverte, pois apesar dos idosos com menor escolaridade possuírem um grau de cobertura inferior, estes possuem um peso maior no total da cobertura. Segundo os dados da **tabela 11**, é possível verificar que:

Tabela 11

Participação da População Idosa segundo diferentes Níveis de Escolaridade na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos - 2001 - (%)

Cobertura	Sem					Total
	instrução ou menos de 1 ano	De 1 a 4 anos	De 5 a 8 anos	De 9 a 12 anos	Mais de 12 anos	
Coberto	39,0	38,2	11,2	7,1	4,5	100,0
Beneficiário da Previdência Social	40,8	37,1	10,8	6,9	4,4	100,0
<i>Aposentados</i>	42,0	35,9	10,1	7,0	5,0	100,0
<i>Pensionistas</i>	40,0	41,5	12,6	4,8	1,0	100,0
<i>Aposentados e Pensionistas</i>	29,7	40,9	13,8	10,4	5,1	100,0
Contribuintes	19,9	41,0	15,2	12,1	11,8	100,0
Dependentes de Aposentado	32,1	46,2	13,3	6,5	1,8	100,0
Dependentes de Contribuinte	26,8	46,4	16,3	6,4	4,2	100,0
Descoberto	41,9	41,4	9,7	4,8	2,1	100,0
Total	39,2	38,5	11,1	6,9	4,3	100,0

Fonte: PNAD 2001

- A maioria da população idosa sem nenhum tipo de proteção social possui baixa escolaridade. Do total de idosos descobertos, 83,3% possuem menos de 4 anos de estudo (41,9% não têm nenhuma instrução ou possuem menos de 1 ano de estudo e 41,4% possuem entre 1 e 4 anos de estudo). Entre a população mais instruída, ou seja, com mais de 9 anos de estudo, esse percentual cai para apenas 6,9%. Estes dados confirmam que a escolaridade constitui um condicionante importante na cobertura, uma vez que a população menos escolarizada tende a ocupar os postos de trabalho mais precários e possuem maiores dificuldade de contribuir com regularidade para a previdência.
- Contudo, quando se analisa a população idosa protegida, verifica-se que esta é constituída majoritariamente por idosos com pouca escolaridade. Do total de cobertos, 77,2% possuem até 4 anos de estudo (39% não têm nenhuma instrução ou possuem até 1 ano de estudo e 38,2% possuem entre 1 e 4 anos de estudo). Já a população com maior nível de instrução representa um percentual bastante reduzido, uma vez que apenas 11,6% possuem mais de 9 anos de estudo.

3.1.4. População idosa coberta e descoberta segundo Rendimento:

Uma das variáveis consideradas determinantes para a cobertura ou não da previdência social é a faixa de renda na qual o indivíduo se encontra. De acordo com os dados da **tabela 12**, é possível observar que entre os idosos pertencentes a famílias com rendimento familiar *per capita* mais baixo, a cobertura é mais reduzida do que entre os idosos que se encontram em famílias com rendimento familiar *per capita* mais elevado. É importante salientar que o corte de rendimento considerado na tabela, com a primeira categoria abrangendo os idosos com rendimento familiar *per capita* abaixo de $\frac{1}{4}$ de SM, justifica-se pelo fato de esta ser a faixa de renda considerada para a concessão do benefício assistencial. Segundo os dados da **tabela 12**, é possível observar que:

Tabela 12

Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Renda Familiar Per Capita - 2001 - (%)

Cobertura	Até 1/4 S.M.	De 1/4 a 1 S.M.	De 1 a 2 S.M.	De 2 a 3 S.M.	De 3 a 5 S.M.	Mais de 5 S.M.
Coberto	47,8	89,6	92,9	93,8	94,8	93,6
Beneficiário da Previdência Social	41,2	78,2	78,6	79,0	81,0	78,2
<i>Aposentados</i>	34,0	65,3	59,0	55,4	57,2	58,1
<i>Pensionistas</i>	6,8	10,6	12,3	15,1	15,3	11,7
<i>Aposentados e Pensionistas</i>	0,3	2,2	7,2	8,5	8,5	8,4
Contribuintes	2,6	2,5	4,7	4,6	4,2	6,1
Dependentes de Aposentado	3,3	7,9	8,4	9,3	8,8	8,5
Dependentes de Contribuinte	0,8	1,0	1,2	1,0	0,8	0,8
Descoberto	52,2	10,4	7,1	6,2	5,2	6,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2001
Elaboração da autora

- O rendimento constitui um elemento fundamental no grau de cobertura previdenciária. Enquanto entre os idosos pertencentes a famílias com rendimento familiar *per capita* acima de 5 SM apenas 6,4% se encontram sem nenhum tipo de proteção, entre os idosos pertencentes a famílias com rendimento familiar *per capita* entre ¼ e 1 SM esse percentual sobe para 10,4% e entre os idosos pertencentes a famílias com rendimento abaixo de ¼ de SM esse percentual sobe consideravelmente para 52,2%.
- A importância da renda se confirma quando se observa os idosos *beneficiários da previdência social*, ou seja, quanto maior o rendimento familiar *per capita*, maior o percentual de idosos *beneficiários da previdência*. A única exceção se encontra entre os idosos que pertencem a famílias com rendimento familiar *per capita* maior que 5 SM, onde esse percentual cai levemente.
- Já quando se examina os *beneficiários aposentados*, um dado chama a atenção. O percentual de idosos *aposentados* pertencentes a famílias com baixo rendimento (de ¼ a 1 SM) se encontra acima do verificado entre os idosos que pertencem a famílias com rendimento mais elevado. Assim como já observado na análise de cobertura segundo a escolaridade, o percentual mais elevado de *aposentados* entre os idosos que pertencem a famílias com rendimento mais baixo provavelmente reflete a maior incidência de segurados especiais da previdência rural.

- Entre os idosos *contribuintes*, é possível observar também que quanto maior o rendimento, maior o percentual de idosos que contribui. Enquanto entre os idosos pertencentes a famílias com rendimento familiar *per capita* até 1 SM 2,5% contribuem para a previdência, entre os idosos pertencentes a famílias com rendimento acima de 5 SM esse percentual sobe para 6,1%.

A **tabela 13** a seguir revela a participação de cada nível de renda familiar *per capita* na totalidade de idosos cobertos e descobertos. De acordo com os dados, a maioria dos idosos sem nenhum tipo de proteção social é pertencente a famílias com baixo rendimento familiar *per capita* (até 1 SM). Entretanto, a análise dos idosos cobertos, revela que estes também possuem um peso considerável na totalidade da população idosa coberta, seja diretamente, como beneficiária, ou indiretamente, como dependente. Segundo os dados da **tabela 13** é possível observar que:

Tabela 13

Participação da População Idosa segundo diferentes Níveis de Renda Familiar per Capita na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos - 2001 - (%)

Cobertura	Até 1/4 S.M.	De 1/4 a 1 S.M.	De 1 a 2 S.M.	De 2 a 3 S.M.	De 3 a 5 S.M.	Mais de 5 S.M.	Total
Coberto	1,8	38,6	26,7	10,4	9,3	13,2	100,0
Beneficiário da Previdência Social	1,8	39,4	26,4	10,3	9,3	12,9	100,0
<i>Aposentados</i>	1,9	42,4	25,6	9,3	8,4	12,3	100,0
<i>Pensionistas</i>	1,9	34,7	26,9	12,7	11,3	12,5	100,0
<i>Aposentados e Pensionistas</i>	0,2	15,9	34,6	15,8	13,8	19,7	100,0
Contribuintes	2,2	25,2	31,4	11,9	9,5	19,8	100,0
Dependentes de Aposentado	1,4	37,8	26,7	11,4	9,5	13,2	100,0
Dependentes de Contribuinte	2,7	37,6	32,2	10,1	7,3	10,2	100,0
Descoberto	18,6	42,2	19,3	6,5	4,8	8,5	100,0
Total	3,4	38,9	26,0	10,1	8,8	12,7	100,0

Fonte: PNAD 2001
Elaboração da autora

- Do total de idosos descobertos, um percentual considerável (60,8%) pertence a famílias com rendimento familiar *per capita* reduzido, ou seja, até 1 SM. Destes, 18,6% pertencem a famílias com rendimento familiar *per capita* até ¼ de SM, constituindo portanto potenciais beneficiários da LOAS. Esse resultado, entretanto, necessita ser confrontado com uma análise da idade dos idosos (ver

tabela 14), a qual irá detectar aqueles que já atingiram as condições para acesso ao benefício e, portanto, deveriam estar protegidos pelo amparo assistencial.

- Entretanto, quando se analisa o total de idosos cobertos, verifica-se que os idosos com baixo rendimento também possuem um peso importante. Do total de idosos cobertos, 40,4% pertencem a famílias com rendimento familiar *per capita* abaixo de 1 SM e 26,7% pertencem a famílias com rendimento familiar *per capita* entre 1 e 2 SM.
- O mesmo se verifica quando se analisa *os idosos beneficiários da previdência social*. Do total de idosos beneficiários, 41,2% pertencem a famílias com rendimento familiar *per capita* até 1 SM, e 26,4% pertencem a famílias com rendimento familiar *per capita* entre 1 e 2 SM. Os dados confirmam os resultados apresentados anteriormente por Camarano (2000), Delgado e Cardoso (2000), qual seja, de que essa política social possui um papel importante entre a população idosa de renda mais baixa.

Finalmente, a **tabela 14** analisa os idosos descobertos segundo a faixa de renda e a idade. O corte de idade diferenciado do primeiro grupo em relação aos demais se justifica pelo fato de se buscar identificar os idosos que atingiram a idade mínima para obtenção do amparo assistencial, qual seja, 67 anos de idade. É importante salientar ainda que embora atualmente o benefício seja destinado aos idosos acima de 65 anos, no ano da pesquisa a regra vigente ainda era 67 anos. Segundo os dados da **tabela 14**, é possível constatar que:

Tabela 14

Proporção de Idosos Descobertos segundo Renda Familiar Per Capita e Idade - 2001 - (%)

Renda Familiar <i>per capita</i>	De 60 a 66 anos	De 67 a 69 anos	De 70 a 74 anos	De 75 a 79 anos	De 80 a 84 anos	De 85 a 89 anos	Mais de 90 anos	Total
Menos de 1/4 SM	73,6	12,0	6,1	2,5	3,2	1,0	1,7	100,0
De 1/4 até 1 SM	76,0	9,1	7,6	3,4	1,5	1,4	1,0	100,0
De 1 até 2 SM	72,7	9,6	7,8	5,2	2,6	1,5	0,6	100,0
De 2 a 3 SM	66,6	9,8	7,9	9,2	2,4	3,4	0,6	100,0
De 3 a 5 SM	62,6	9,8	10,3	10,4	2,2	2,9	1,9	100,0
Mais de 5 SM	49,8	10,6	15,1	10,6	6,9	4,2	2,8	100,0
Total	71,4	10,0	8,1	4,9	2,6	1,8	1,2	100,0

Fonte: PNAD 2001
Elaboração da autora

- A maioria dos idosos descobertos, em todas as faixas de renda, encontra-se entre 60 e 66 anos de idade. Entretanto, a concentração de idosos descobertos nessa faixa de idade é mais expressiva quanto menor a faixa de renda familiar *per capita*. Enquanto entre os idosos pertencentes a famílias com rendimento familiar *per capita* acima de 5 salários mínimos 49,8% dos idosos descobertos possuem entre 60 e 66 anos, entre os idosos pertencentes a famílias com rendimento familiar *per capita* abaixo de ¼ de salário mínimo, esse percentual sobe consideravelmente para 73,6%.
- Do total de idosos pertencentes a famílias com rendimento familiar *per capita* abaixo de ¼ de salário mínimo, por conseguinte, potenciais beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), 73,6% possuem menos de 67 anos, não tendo direito ainda ao amparo assistencial. Entretanto, 26,4% dos idosos descobertos nessa faixa de renda já atingiram as condições de elegibilidade ao benefício e deveriam estar recebendo o amparo assistencial. Este resultado contradiz, em grande medida, os argumentos de que o amparo assistencial, mantido segundo as regras atuais, incentivaria a informalidade e a evasão do sistema previdenciário, uma vez que o indivíduo que auferir baixos rendimentos estaria coberto pelo BPC. Ao contrário, o que se verifica é que parte dos idosos com direito a esse benefício não está sendo beneficiada, o que provavelmente se deve a falta de informação dos mesmos no que diz respeito a seus direitos.

3.1.5. População idosa coberta e descoberta segundo Raça / Cor:

Embora o Brasil apresente enormes diferenças econômicas e sociais em termos de raça/cor, os dados da pesquisa permitem observar que o mesmo não se verifica em relação à cobertura previdenciária, pelo menos não com a mesma intensidade. Segundo os dados da **tabela 15**, é possível observar que:

Tabela 15*Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Raça / Cor - 2001 - (%)*

Cobertura	Branca	Preta	Amarela	Parda	Total
Coberto	91,9	87,9	85,3	88,3	90,4
Beneficiário da Previdência Social	77,9	76,0	65,5	76,8	77,3
<i>Aposentado</i>	58,5	59,8	51,1	63,0	60,0
<i>Pensionista</i>	13,0	12,4	9,5	9,8	11,9
<i>Aposentado e Pensionista</i>	6,4	3,9	4,9	4,0	5,4
Contribuinte	3,9	4,3	6,6	3,7	3,9
Dependente de Aposentado	9,1	6,5	11,9	6,6	8,2
Dependente de Contribuinte	0,9	0,9	1,2	1,2	1,0
Descoberto	8,1	12,1	14,7	11,7	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2001

Elaboração da autora

- Os idosos de raça/cor amarela são os que possuem o maior percentual de descobertos, atingindo 14,7%. Em seguida, encontram-se os idosos negros e pardos, com 12,1% e 11,7%, respectivamente. Os idosos de raça/ cor branca são os que possuem o menor percentual de descobertos, com 8,1%.
- O mesmo se verifica quando se analisa os idosos *beneficiários da previdência social*. Enquanto todos os grupos de idosos possuem um percentual de *beneficiários da previdência*, entre 76% e 78%, entre os idosos de raça/cor amarela esse percentual cai para 65,5%.
- Os idosos de raça/cor amarela se diferenciam também dos demais quando se verifica o percentual de idosos *dependentes*, principalmente de aposentados. Enquanto entre os idosos negros e pardos em torno de 6,5% se encontram na condição de *dependente de aposentado*, entre os idosos de raça/cor branca esse percentual sobe para 9,1% e entre os de raça/cor amarela, para 11,9%.

Os dados da **tabela 16** analisam o peso de cada cor/raça na totalidade de idosos cobertos e descobertos. Conforme é possível verificar através dos dados, apesar dos idosos de cor/raça amarela possuírem um percentual mais elevado de descobertos (tabela anterior), estes representam uma parcela muito reduzida na totalidade de idosos sem

nenhum tipo de proteção, a qual é constituída majoritariamente por brancos e pardos. Estes também representam a quase totalidade de idosos cobertos. Os dados da **tabela 16** permitem constatar que:

Tabela 16

Participação da População Idosa segundo a Cor/Raça na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos - 2001 - (%)

Cobertura	Branca	Preta	Amarela	Parda	Total
Coberto	61,6	6,3	0,8	31,1	100,0
Beneficiário da Previdência Social	61,1	6,4	0,7	31,6	100,0
<i>Aposentados</i>	59,2	6,5	0,7	33,4	100,0
<i>Pensionistas</i>	66,3	6,7	0,7	26,1	100,0
<i>Aposentados e Pensionistas</i>	70,9	4,7	0,8	23,5	100,0
Contribuintes	60,9	7,2	1,5	30,4	100,0
Dependentes de Aposentado	67,8	5,2	1,2	25,7	100,0
Dependentes de Contribuinte	54,4	6,1	1,0	38,2	100,0
Descoberto	51,4	8,3	1,3	38,8	100,0
Total	60,7	6,5	0,9	31,8	100,0

Fonte: PNAD 2001

Elaboração da autora

- Mais da metade dos idosos sem nenhum tipo de proteção social é de raça/cor branca, os quais representam 51,4% do total. Os idosos de raça/cor parda também possuem um peso bastante significativo na totalidade de idosos descobertos, representando 38,8% do total. Entre os idosos de raça/cor preta e amarela, esse percentual cai consideravelmente para 8,3% e 1,3%, respectivamente.
- Os idosos de raça/cor branca constituem também a maioria da população coberta, atingindo 61,6% do total. Em seguida encontram-se os idosos de raça/cor parda, os quais representam 31,1% do total de cobertos. Já os idosos de raça/cor preta e amarela constituem uma parcela reduzida da população coberta, com percentuais de 6,3% e 0,8%, respectivamente.

3.2. ANÁLISE ESPACIAL DA POPULAÇÃO IDOSA COBERTA E DESCOBERTA:

Esta seção analisa a distribuição espacial da cobertura previdenciária entre a população idosa por grandes regiões, unidades da federação e zona de domicílio, com a finalidade de observar as localidades mais expressivas em termos de cobertura, assim como aquelas mais problemáticas em termos de não cobertura.

3.2.1. População idosa coberta e descoberta segundo Grandes Regiões:

O Brasil sempre apresentou elevadas desigualdades regionais, seja do ponto de vista econômico, seja social. Geralmente, as regiões Sul e Sudeste aparecem como as regiões mais ricas do País, com os melhores indicadores de renda e condições de vida da população. Inversamente, as Regiões Norte e Nordeste aparecem quase sempre apresentando os piores indicadores. Entretanto, quando se analisa o grau de cobertura previdenciária, essa tendência não se verifica. Segundo os dados da **tabela 17**, é possível observar que:

Tabela 17

Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Grandes Regiões - 2001 - (%)

Cobertura	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Coberto	83,8	90,9	90,5	93,5	82,9	90,4
Beneficiário da Previdência Social	73,1	82,4	74,3	81,7	67,4	77,3
<i>Aposentado</i>	58,5	70,7	54,2	60,8	54,1	60,0
<i>Pensionista</i>	10,1	7,4	15,1	11,5	10,2	11,9
<i>Aposentado e Pensionista</i>	4,5	4,3	5,1	9,4	3,1	5,4
Contribuinte	3,9	2,4	4,8	3,3	5,7	3,9
Dependente de Aposentado	5,7	5,3	10,2	7,7	8,0	8,2
Dependente de Contribuinte	1,0	0,7	1,1	0,9	1,9	1,0
Descoberto	16,2	9,1	9,5	6,5	17,1	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*A região Norte não inclui as áreas rurais de alguns Estados.

Fonte: PNAD 2001

Elaboração da autora

- A região Nordeste, embora seja uma das mais pobres do Brasil, possui um elevado grau de cobertura, ou seja, 90,9%, muito próximo da região Sudeste e Sul, no qual este se encontra em 90,5% e 93,5%, respectivamente. Já a região Centro-Oeste possui o grau de cobertura mais baixo entre as cinco regiões, ficando com 82,9%.
- Quando se considera somente a população idosa coberta que recebe benefícios da previdência social, a mesma tendência se verifica. O Nordeste, inclusive, aparece como a região com o maior percentual de idosos *beneficiários da previdência social* do país, com 82,4%. A região Sul também apresenta um percentual bastante elevado de idosos beneficiários, muito próximo ao da região Nordeste, com 81,7%. Já na região Centro-Oeste, o percentual de idosos que recebem benefícios da previdência social cai para 67,4%.
- Quando se considera somente os *beneficiários aposentados*, esta tendência se torna ainda mais evidente. Enquanto na região Nordeste o percentual de idosos aposentados atinge 70,7%, nas regiões Sudeste e Centro-Oeste este percentual cai significativamente para 54,2% e 54,1%, respectivamente. Esses resultados, entretanto, podem ser explicados em grande parte pelo perfil dos *beneficiários* da previdência social dessas regiões. Enquanto no Nordeste o predomínio da agricultura em regime de economia familiar garante a aposentadoria para os segurados especiais no campo, no Sudeste e Centro-Oeste o predomínio do agronegócio dificulta o acesso à aposentadoria dos trabalhadores rurais, uma vez que estes precisam cumprir as regras de tempo de contribuição equivalente às do setor urbano.
- Já ao se analisar os *beneficiários pensionistas*, a situação se inverte. Enquanto o Nordeste apresenta o menor percentual de idosos pensionistas, com 7,4%, o Sudeste aparece com o maior percentual, ou seja, 15,1%. Esse resultado revela que uma parte mais expressiva da cobertura na região Sudeste é obtida de forma indireta, através de pensão por morte, e não através de contribuição direta ao sistema. Os dados referentes aos idosos *dependentes* reforçam essa afirmativa, uma vez que o Sudeste aparece com o maior percentual de idosos nessa condição.

Do total de idosos cobertos na região Sudeste, 11,3% estão na condição de dependentes (10,2% de aposentado e 1,1% de contribuinte).

A **tabela 18** mostra a peso de cada região em relação à totalidade da população idosa cobertura e descoberta. Como a distribuição espacial da população idosa no Brasil é bastante diferenciada entre as várias regiões, verifica-se que nem sempre as regiões com o menor grau de cobertura são aquelas que possuem o maior número de idosos descobertos. O mesmo se verifica com relação às regiões com maior grau de cobertura, que não necessariamente são aquelas que possuem o menor contingente de idosos cobertos. Segundo os dados da **tabela 18** é possível observar que:

Tabela 18

Participação da População Idosa segundo a Região na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos - 2001 - (%)

Cobertura	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Coberto	3,4	27,8	47,1	16,8	4,9	100,0
Beneficiário da Previdência Social	3,4	29,5	45,2	17,2	4,7	100,0
<i>Aposentados</i>	3,5	32,6	42,5	16,5	4,8	100,0
<i>Pensionistas</i>	3,1	17,2	59,5	15,7	4,6	100,0
<i>Aposentados e Pensionistas</i>	3,0	21,9	43,9	28,2	3,1	100,0
Contribuintes	3,6	17,2	57,7	13,6	7,8	100,0
Dependentes de Aposentado	2,5	18,1	58,9	15,2	5,2	100,0
Dependentes de Contribuinte	3,8	19,0	52,0	15,3	9,9	100,0
Descoberto	6,2	26,4	46,9	11,0	9,5	100,0
Total	3,6	27,7	47,1	16,3	5,3	100,0

*A região Norte não inclui as áreas rurais de alguns Estados.
Elaboração da autora

- As regiões Sudeste e Nordeste são responsáveis pela maior parte da população idosa *beneficiária da previdência social*. Do total de idosos que recebem benefícios da previdência social, 45,2% se encontra na região Sudeste e 29,5% se encontra na região Nordeste. Já nas regiões Sul, Centro Oeste e Norte esses percentuais caem, respectivamente, para 17,2%, 4,7% e 3,4%.

- Entretanto, embora as regiões Sudeste e Nordeste estejam entre as que possuem o maior grau de cobertura (tabela anterior), estas concentram o maior número de idosos sem nenhum tipo de proteção social, principalmente a região Sudeste, onde se encontra quase a metade (46,9%) da população idosa descoberta. A região Nordeste vem em seguida, com 26,4% dos idosos desprotegidos. O Norte é a região que possui a menor concentração de idosos descobertos, ou seja, apenas 6,2% do total, entretanto, como esta não inclui a área rural de alguns estados, o peso da população idosa descoberta pode estar subestimado.
- Os dados permitem também observar que a maioria dos idosos na condição de *dependentes*, se encontram na região Sudeste. Do total de idosos *dependentes de aposentado ou de contribuinte*, 58,9% e 52%, respectivamente, se localizam nesta região. Já as regiões Centro-Oeste e Norte reúnem os menores percentuais de idosos *dependentes*. Enquanto a região Centro-Oeste concentra apenas 9,9% e 5,2% dos idosos se encontram na condição de *dependentes de contribuinte e de aposentado*, na região Norte esses percentuais são ainda menores, ou seja, 3,8% e 2,5%, respectivamente.

3.2.2. População idosa coberta e descoberta segundo Unidades da Federação:

A análise da cobertura da população idosa segundo as Unidades da Federação aponta os estados mais problemáticos em termos de cobertura previdenciária. Enquanto em alguns estados o percentual da população idosa sem nenhuma proteção é bastante reduzido, ficando abaixo da média nacional, em outros ele se torna expressivo, revelando a necessidade dessas áreas em desempenhar um papel de destaque no desenho de políticas que visem a aumentar a cobertura. É importante salientar também que nos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, a PNAD não inclui a área rural, o que, entretanto, não invalida os resultados observados nessas áreas. Segundo os dados da **tabela 19**, é possível observar que:

Tabela 19*Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos por Unidade da Federação - 2001 - (%)*

Unidades da Federação	Beneficiários da Previdência Social	Contribuinte	Dependente de aposentado	Dependente de Contribuinte	Descoberto	Total
Rondônia*	64,3	7,2	5,8	2,2	20,6	100,0
Acre*	80,8	6,6	3,3	2,0	7,3	100,0
Amazonas*	72,8	4,0	4,6	0,6	17,9	100,0
Roraima*	63,3	11,4	5,1	2,5	17,7	100,0
Pará*	74,1	3,1	5,8	0,9	16,2	100,0
Amapá*	89,2	2,5	3,3	0,0	5,0	100,0
Tocantins	70,5	2,8	8,2	1,2	17,3	100,0
Maranhão	77,3	2,4	6,4	0,0	14,0	100,0
Piauí	90,9	1,7	3,0	0,9	3,5	100,0
Ceará	85,1	2,3	4,7	1,0	6,9	100,0
Rio Grande do Norte	84,9	3,7	4,1	0,4	6,9	100,0
Paraíba	87,4	1,8	5,9	0,5	4,4	100,0
Pernambuco	81,9	2,5	6,5	0,7	8,4	100,0
Alagoas	77,6	1,8	6,1	0,6	13,8	100,0
Sergipe	76,5	4,3	6,1	1,0	12,0	100,0
Bahia	80,5	2,5	5,0	0,8	11,2	100,0
Minas Gerais	77,5	4,2	8,7	1,1	8,5	100,0
Espírito Santo	82,9	3,3	6,8	0,5	6,4	100,0
Rio de Janeiro	76,2	5,0	9,2	1,1	8,5	100,0
São Paulo	71,2	5,1	11,7	1,2	10,8	100,0
Paraná	76,8	4,0	8,9	1,6	8,7	100,0
Santa Catarina	84,8	1,7	8,0	0,5	5,0	100,0
Rio Grande do Sul	84,0	3,4	6,5	0,7	5,4	100,0
Mato Grosso do Sul	66,2	6,9	9,8	1,9	15,2	100,0
Mato Grosso	61,2	4,4	7,4	2,8	24,4	100,0
Goiás	70,4	4,9	7,4	1,3	16,0	100,0
Distrito Federal	67,8	8,1	7,9	2,6	13,6	100,0
Brasil	77,3	3,9	8,2	1,0	9,6	100,0

*Não inclui as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: PNAD 2001

Elaboração da autora

- Existe uma diferença bastante acentuada no que se refere à cobertura previdenciária entre as Unidades da Federação. De acordo com os dados é possível observar que o percentual de idosos sem nenhum tipo de proteção social é maior nos estados do Mato Grosso (24,4%), Rondônia (20,6%), Amazonas (17,9%), Roraima (17,7%), Tocantins (17,3%), Pará (16,2%) e Goiás (16%),

embora nos estados da região Norte a PNAD não inclua a área rural (ver tabela). Chama a atenção também o Distrito Federal, onde o percentual de idosos sem nenhum tipo de proteção atinge 13,6%. Já os estados do Piauí (3,5%), Paraíba (4,4%), Santa Catarina (5,0%) e Rio Grande do Sul (5,4%) apresentam os menores percentuais de idosos *descobertos*.

- Os dados referentes aos *beneficiários da previdência social* reforçam essas diferenças. Enquanto nos estados do Piauí, Amapá e Paraíba o percentual de idosos *beneficiários da previdência social* é bastante elevado, encontrando-se em torno de 90,9%, 89,2% e 87,4%, respectivamente, esse percentual cai para 61,2% no Mato Grosso, 63,3% em Roraima e 64,3% em Rondônia.
- Já em relação aos idosos cobertos como *dependentes de aposentado*, destacam-se os estados de São Paulo (11,7%), Mato Grosso do Sul (9,8%) e Rio de Janeiro (9,2%), com os maiores percentuais, e os estados do Piauí (3,0%), Acre (3,3%) e Amapá (3,3%), com os menores percentuais. Entre os idosos na condição de dependentes de contribuinte, não diferenças significativas.
- Já entre os idosos *que* contribuem para a previdência, chama a atenção o estado de Roraima, com um percentual de idosos contribuintes bastante acima da média nacional, ou seja, 11,4%. Destacam-se também o Distrito Federal (8,1%), Rondônia (7,2%), Mato Grosso do Sul (6,9%) e Acre (6,6%). Entre os estados com baixo percentual de idosos contribuintes, destaca-se Piauí (1,7%), Santa Catarina (1,7%), Paraíba (1,8%) e Alagoas (1,8%).

Na **tabela 20**, entretanto, é possível observar que alguns estados com percentual considerável de cobertura da população idosa, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, concentram um contingente bastante alto de idosos sem nenhum tipo de proteção. Em contrapartida, alguns dos estados que apresentam um percentual de cobertura mais baixo, como Rondônia, Amazonas, Roraima, Tocantins, e Pará, são pouco representativos no total de idosos descobertos. Nesse sentido, os dados da **tabela 20** permitem observar que:

Tabela 20

Participação da População Idosa segundo a Unidade da Federação na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos - 2001 - (%)

Unidades da Federação	Beneficiários da Previdência Social	Contribuinte	Dependente de aposentado	Dependente de Contribuinte	Descoberto	Total
Rondônia	0,3	0,7	0,3	0,8	0,8	0,4
Acre	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,1
Amazonas	0,6	0,7	0,4	0,4	1,2	0,7
Roraima	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1
Pará	1,5	1,3	1,1	1,4	2,7	1,6
Amapá	0,2	0,1	0,1	0	0,1	0,2
Tocantins	0,5	0,4	0,6	0,7	1,1	0,6
Maranhão	2,7	1,6	2,1	0	4,0	2,7
Piauí	2,2	0,8	0,7	1,7	0,7	1,8
Ceará	5,0	2,7	2,6	4,4	3,3	4,5
Rio Grande do Norte	1,8	1,5	0,8	0,6	1,2	1,6
Paraíba	2,7	1,1	1,7	1,2	1,1	2,4
Pernambuco	4,7	2,9	3,6	3,3	3,9	4,5
Alagoas	1,5	0,7	1,1	0,9	2,2	1,5
Sergipe	0,9	1,0	0,6	0,9	1,1	0,9
Bahia	8,0	4,9	4,7	5,9	9,0	7,7
Minas Gerais	11,5	12,2	12,2	12,5	10,2	11,5
Espírito Santo	1,7	1,4	1,3	0,9	1,1	1,6
Rio de Janeiro	11,0	14,1	12,5	12,1	9,9	11,1
São Paulo	21,1	30,0	32,8	26,6	25,8	22,9
Paraná	5,7	5,8	6,2	8,9	5,2	5,7
Santa Catarina	3,5	1,4	3,1	1,5	1,7	3,2
Rio Grande do Sul	8,0	6,4	5,9	4,9	4,1	7,4
Mato Grosso do Sul	1,0	2,1	1,5	2,3	1,9	1,2
Mato Grosso	0,8	1,1	0,9	2,7	2,5	1,0
Goiás	2,2	3,1	2,2	3,1	4,1	2,5
Distrito Federal	0,6	1,4	0,7	1,8	1,0	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Não inclui as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: PNAD 2001

Elaboração da autora

- Os estados mais problemáticos em termos de cobertura possuem um peso bastante reduzido no total de idosos descobertos. De acordo com os dados, é possível observar que do total de idosos sem nenhum tipo de proteção social, apenas 2,5% estão localizados no Mato Grosso e 0,8% em Rondônia. O mesmo se verifica nos Estados de Amazonas (1,2%), Roraima (0,2%) Tocantins (1,1%) e Pará (2,7%).

- Em contrapartida, o estado de São Paulo, apesar de possuir um grau de cobertura considerável, concentra uma parcela importante da população idosa sem nenhum tipo de proteção social, reunindo 25,8% do total de idosos descobertos. Em seguida encontram-se os estados de Minas Gerais, com 10,2%, Rio de Janeiro, com 9,9% e Bahia, com 9,0%.
- Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais concentram também parte significativa da população idosa *dependente*, seja de aposentado ou de contribuinte. Do total de idosos na condição de *dependentes de aposentado*, 32,8% se localizam no estado de São Paulo, 12,5% no Rio de Janeiro e 12,2% em Minas Gerais. Em relação aos *dependentes de contribuinte*, 26,6% se encontram no estado de São Paulo, 12,5% em Minas Gerais e 12,1% no Rio de Janeiro. Estes resultados confirmam a observação feita na seção anterior, segundo a qual parte significativa da população idosa coberta na região Sudeste está coberta indiretamente, como dependente.

3.2.3. População idosa coberta e descoberta segundo Zona de Domicílio:

Aqui é importante salientar, antes de tudo, que os indivíduos residentes em zonas de domicílio urbana ou rural, não correspondem necessariamente aos *beneficiários* urbanos ou aos *beneficiários* rurais da previdência social. Isso porque as regras para acesso a previdência rural consideram a atividade na qual o indivíduo trabalha e não a zona de domicílio para concessão da aposentadoria. Assim, o idoso residente no campo que atingir a idade para obter uma aposentadoria rural, somente terá acesso ao benefício se comprovar tempo de serviço em atividade agrícola. Caso contrário, terá que cumprir as regras da previdência urbana para se aposentar, como idade mínima e tempo de contribuição. Como é possível observar na **tabela 21**, os percentuais de cobertura da previdência na área rural e na área urbana são bastante próximos. O mesmo já não se verifica quando se analisa a porcentagem de idosos *beneficiários*, *contribuintes* e *dependentes de aposentado*.

Tabela 21

Proporção de Idosos Cobertos e Descobertos segundo Zona de Domicílio - 2001 - (%)

Cobertura	Urbano	Rural	Total
Coberto	90,1	92,1	90,4
Beneficiário da Previdência Social	75,7	85,0	77,3
<i>Aposentado</i>	56,7	75,0	60,0
<i>Pensionista</i>	13,6	4,2	11,9
<i>Aposentado e Pensionista</i>	5,3	5,9	5,4
Contribuinte	4,4	1,9	3,9
Dependente de Aposentado	8,9	4,6	8,2
Dependente de Contribuinte	1,1	0,6	1,0
Descoberto	9,9	7,9	9,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2001
Elaboração da autora

- Quando se analisa o grau de cobertura segundo a zona de domicílio, verifica-se que não há grandes diferenças no total da população idosa *coberta*. Enquanto na área urbana 90,1% dos idosos estão cobertos, na área rural esse percentual sobe para 92,1%.
- Já quando se analisa os idosos *beneficiários da previdência social*, essa diferença torna-se mais significativa. Enquanto na área rural, 85% dos idosos recebem benefícios da previdência, na área urbana esse percentual cai para 75,7%.
- Entre os *beneficiários aposentados*, essa diferença é ainda maior. Enquanto que na área rural 75,7% dos idosos são aposentados, na área urbana esse percentual cai consideravelmente para 56,7%.
- Já o percentual de idosos *pensionistas* é mais expressivo na área urbana do que na rural. Enquanto na área urbana 13,6% são pensionistas, na área rural esse percentual cai para 4,2%. O mesmo se verifica em relação aos idosos na condição de dependentes. Enquanto na área urbana 10% dos idosos estão cobertos como dependentes, na área rural esse percentual cai para 5,2%. Esses resultados revelam uma situação mais frágil da cobertura dos idosos residentes na área urbana em relação aos idosos residentes na área rural.

A **tabela 22** mostra o peso da população idosa urbana e rural na totalidade de idosos cobertos e descobertos. Conforme é possível verificar a partir dos dados, apesar de não haver diferenças significativas no grau de cobertura entre a população idosa urbana e rural, o peso de cada uma delas no total dos idosos cobertos e descobertos é bastante diferenciado. Nesse sentido, os dados da **tabela 22** permitem constatar que:

Tabela 22

Participação da População Idosa segundo a Zona de Domicílio na Totalidade de Idosos Cobertos e Descobertos - 2001 - (%)

Cobertura	Urbano	Rural	Total
Coberto	82,0	18,0	100,0
Beneficiário da Previdência Social	80,5	19,5	100,0
<i>Aposentados</i>	77,9	22,1	100,0
<i>Pensionistas</i>	93,8	6,2	100,0
<i>Aposentados e Pensionistas</i>	80,9	19,1	100,0
Contribuintes	91,5	8,5	100,0
<i>Dependentes de Aposentado</i>	89,9	10,1	100,0
<i>Dependentes de Contribuinte</i>	89,8	10,2	100,0
Descoberto	85,4	14,6	100,0
Total	82,3	17,7	100,0

Fonte: PNAD 2001

Elaboração da autora

- A maioria dos idosos sem nenhum tipo de proteção encontra-se na zona urbana. Enquanto do total de idosos descobertos, 85,4% se localizam em território urbano, apenas 17,7% estão no meio rural. Esse resultado é explicado pelo fato da população idosa ser muito mais numerosa na área urbana do que no meio rural.
- A área urbana concentra também a maioria da população idosa que recebe benefícios da previdência social. Do total de idosos beneficiários, 80,5% residem em território urbano, enquanto que somente 19,5% residem na área rural.
- Outro resultado que merece atenção se refere a população idosa que recebe pensão. Segundo os dados da tabela, quase a totalidade dos idosos pensionistas (93,8%) se encontram em território urbano. Somente 6,2% dos idosos que recebem pensão residem na área rural.

3.3. SEGURIDADE OU SEGURO SOCIAL?

Os dados da pesquisa mostraram que a previdência social possui um elevado grau de cobertura entre a população idosa no Brasil, conferindo um caráter de seguridade ao sistema. Do total de idosos, 77,3% são *beneficiários da previdência social*, dos quais 60% são *aposentados*, 11,9% são *pensionistas* e 5,4% são *aposentados e pensionistas*, simultaneamente. Ainda segundo os dados, foi possível observar que 3,9% dos idosos são *contribuintes* da previdência social e 9,2% se encontram na condição de *dependentes*, dos quais 8,2% de *aposentado* e 1,0% de *contribuinte*.

O perfil socioeconômico dos idosos *beneficiários da previdência social* revela que não há diferenças significativas em termos de gênero em relação ao total de homens e mulheres que recebem benefícios. Entretanto, é interessante notar que enquanto os homens possuem um peso maior em relação ao total de idosos que recebem aposentadoria (57,3%), as mulheres constituem a quase totalidade de idosas que recebem pensão (96,9%). Chama atenção também o fato das mulheres constituírem a grande maioria dos idosos que acumulam aposentadoria e pensão (90,7%).

A análise dos idosos *beneficiários da previdência social* revela também que a maioria deles possui baixa escolaridade (77,2% possuem até quatro anos de estudo) e baixo rendimento (41,2% se encontram em famílias com renda familiar *per capita* até 1 SM e 26,4% se encontram em famílias com renda familiar *per capita* entre 1 e 2 SM) evidenciando o importante papel que essa política possui entre a população idosa de renda mais baixa.. Quando se considera o perfil regional, se constata que a maior parte dos idosos beneficiários se encontra na zona urbana (82%), e nas regiões Sudeste (47,1%) e Nordeste (27,8), principalmente nos Estados de São Paulo (21,1%), Minas Gerais (11,5%), Rio de Janeiro (11%) e Bahia (8%).

Já o perfil socioeconômico dos idosos *dependentes* revela estes se concentram nos grupos de idade entre 60 e 69 anos, são majoritariamente mulheres, e pertencentes a famílias com baixo rendimento familiar *per capita*. Em relação ao perfil regional, se observa que a maioria se encontra na zona urbana e na região Sudeste, principalmente no Estado de São Paulo. Entretanto, é importante salientar que os idosos *dependentes*, sejam

de *aposentados*, sejam de *contribuintes*, embora tenham direito a uma pensão em caso de falecimento do segurado do qual dependem, podem permanecer na condição de *dependente* durante toda a sua a vida, nunca chegando a se tornar um *beneficiário da previdência social*.

Ainda segundo os dados, é possível verificar que 9,6% dos idosos não possuem nenhum tipo de proteção social. O perfil socioeconômico dos idosos *descobertos* revela que a maioria deles se encontra nos grupos de faixa etária entre 60 e 64 anos, em ambos os sexos (feminino e masculino), se concentram nos grupos de menor escolaridade (83,3% possuem até 4 anos de estudo) e com baixo rendimento (62,6% pertencem a famílias com rendimento familiar *per capita* até 1 SM). Assim, se por um lado, foi possível constatar que a previdência social no Brasil beneficia principalmente segmentos de baixa renda, por outro, uma parcela considerável da população brasileira, igualmente pobre, se encontra ausente do sistema previdenciário. Quando se considera o perfil regional, se verifica que o maior percentual de idosos descobertos se encontra no espaço urbano (85,4%), e nas regiões Sudeste (47,1%), e Nordeste (26,4%), especialmente nos Estados São Paulo (25,8%), Minas Gerais (10,2%), Rio de Janeiro (9,9%) e Bahia (9%).

CONCLUSÃO:

De acordo com os resultados alcançados com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001, a previdência social possui uma cobertura bastante elevada entre a população idosa no Brasil. Esse alto grau de cobertura, conforme apontado, é decorrência de vários fatores. Um deles é o amadurecimento do sistema previdenciário contributivo ao longo dos anos 1990, cujo histórico de contribuição foi construído ao longo de décadas de forte crescimento econômico, principalmente de 1960 a 1980.

Outro fator determinante da alta cobertura observada foram as inovações introduzidas na Constituição de 1988, e regulamentadas em 1991, as quais possibilitaram uma expressiva ampliação na quantidade de beneficiários da previdência social, igualando os direitos de trabalhadores rurais e urbanos, introduzindo o piso mínimo para aposentadorias e pensões de valor igual ao salário mínimo, e o mais relevante em termos de cobertura, garantindo condições especiais para os trabalhadores no campo, como idade reduzida e regras diferenciadas de contribuição.

Contrariando as teses que sustentam que os gastos da previdência social seriam ineficientes e mal focados, os dados da pesquisa mostraram também que a proteção social oferecida pela previdência cobre principalmente os segmentos da população idosa de mais baixa renda. Do total de idosos cobertos pela previdência social, diretamente, como *beneficiário*, ou indiretamente, como *dependente*, 41,2% se encontram em famílias com rendimento familiar per capita até 1 salário mínimo e 26,7% se encontram em famílias com renda familiar per capita entre 1 e 2 salários mínimos. Estes resultados complementam, em grande medida, os resultados apresentados anteriormente por Camarano (2000) e Delgado e Cardoso (2000), segundo os quais as transferências realizadas pela previdência social exercem uma importante política de sustentação de renda dos idosos e diminuição da pobreza.

Entretanto, se a análise sobre o grau de cobertura da população idosa no Brasil revela, até o momento, um grau de proteção social bastante elevado, conferindo um caráter de seguridade à previdência social brasileira, uma série de transformações

ocorridas na economia e no mercado de trabalho durante toda a década de 90, podem refletir em redução da cobertura nos próximos anos.

Segundo pesquisa realizada por Pinheiro (2000, 2003), 57,7% da população ocupada no setor privado não contribuía para a previdência em 2001. Isto significa que quase 58 em cada 100 trabalhadores ativos não estavam segurados contra qualquer tipo de risco. Caso esses não-contribuintes não sejam incorporados ao sistema, poderão elevar consideravelmente a população idosa sem nenhum tipo de proteção social no futuro. Mesmo no presente, se o trabalhador não estiver filiado à previdência, a perda da capacidade de trabalho temporária ou permanente devido a doenças, acidentes de trabalho, ou mesmo falecimento, podem significar perdas irreparáveis para ele e para sua seus dependentes.

Um dos principais problemas apontados pelo autor como obstáculo para a incorporação desse contingente na previdência social é a insuficiência de recursos. Dos 40,7 milhões de não-contribuintes, um percentual considerável, ou seja, 20,4 milhões, não contribuem porque não recebem nenhum rendimento ou porque ganham menos de um salário mínimo, não auferindo, portanto, recursos suficientes para destinarem à previdência social.

Outro motivo apontado por Pinheiro (2003) para a não incorporação de parcela importante na previdência são as transformações recentes ocorridas no mercado de trabalho. A crise econômica iniciada na década de 80 e aprofundada nos anos 90, além de contribuir para a persistência de elevadas taxas de desemprego, aumentou significativamente a participação dos assalariados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria. Essas mudanças no mercado de trabalho brasileiro, por sua vez, impactam no contingente de contribuintes. Dos cerca de 9 milhões de empregados sem carteira, 84,4% (7,6 milhões) não contribui. Entre os trabalhadores domésticos esse percentual é ainda maior, ou seja, dos 1,9 milhões de trabalhadores domésticos sem carteira, 94,1% (1,8 milhões) não contribui. Já entre os trabalhadores por conta-própria, que atualmente representam 22,2% das pessoas ocupadas, a situação não é muito diferente. Do total de 10,4 milhões de trabalhadores nessa posição, 78,7% não contribui para a previdência social.

Além das transformações recentes na economia e no mercado de trabalho, verifica-se ainda durante a década de 90 algumas alterações legislativas que tornaram as condições de acesso aos benefícios mais rigorosas, e que embora ainda não tenham impactado na cobertura previdenciária, poderão contribuir para o aumento da população idosa sem nenhum tipo de proteção nos próximos anos. A aposentadoria por idade, por exemplo, que até a aprovação da Lei 8.213, em 1991, exigia um número mínimo de 60 contribuições para acesso ao benefício, teve o período aumentado para 180. Assim, o número de contribuições, que em 1991 era equivalente a 60 meses, seria acrescido de seis meses a cada ano até que, em 2011, o tempo de contribuições venha a ser de 180 meses. Esse aumento do tempo mínimo de contribuição, de 5 para 15 anos, representa um risco quando se tem em conta que, no Brasil, a aposentadoria por idade favorece, principalmente, a população com menores rendimentos e 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.

Destaca-se ainda a incerteza legal quanto ao futuro da Previdência Rural. Conforme salientado anteriormente, o acesso ao programa, que atualmente está baseado nos anos de trabalho em atividades rurais, em vez de contribuição monetária individual, como é o caso dos segurados urbanos, só garantem explicitamente a vigência da substituição do tempo de contribuição por tempo de trabalho rural, para o período compreendido entre 1992 e 2007. Após completar esse período de transição, não há mais regra específica prevista para os segurados especiais. Simultaneamente, o período mínimo de contribuição para os segurados urbanos está aumentando gradualmente, de 5 para 15 anos até 2011, o que somente aprofundaria as dificuldades de eventual comprimento de tempo de contribuição para trabalhadores rurais.

Nesse sentido, o debate sobre os rumos da previdência social no Brasil precisa retomar a perspectiva de um sistema de seguridade social, buscando medidas que mantenham o grau de cobertura observado atualmente, e não de ações que visem à redução dos gastos e do acesso aos benefícios. Entre as medidas possíveis, três merecem destaque. A primeira é a prorrogação da legislação referente ao Programa Rural de Previdência Social. Uma vez que a comprovação do tempo de serviço, em contrapartida a

comprovação de tempo de contribuição, é o elemento central que torna possível a extensão da cobertura a esses trabalhadores, é absolutamente necessário evitar as contribuições monetárias individuais na Previdência Rural. Conforme destacado anteriormente, a principal inovação do FUNRURAL, implementado na década de 70, foi o rompimento com o vínculo contributivo “bismarckiano” no setor rural, migrando, desta forma, para um paradigma de proteção social universal. Reintroduzir a contribuição individual significaria reverter a inovação básica que permitiu uma extensão efetiva da cobertura aos trabalhadores do meio rural, um dos últimos segmentos da sociedade brasileira incluído no sistema, 50 anos após a criação da previdência social para o setor urbano.

A segunda questão consiste na criação de um Regime especial da Previdência voltado ao trabalho informal urbano. Não há, de fato, nenhum benefício previdenciário não-contributivo – ou de contributividade diferenciada, como é o caso do segurado especial – para o meio urbano, majoritário tanto em termos demográficos quanto em termos de incidência da pobreza. Conforme apontaram os dados da pesquisa, a área urbana concentra atualmente 85,4% dos idosos sem nenhum tipo de proteção social. Esse resultado deve se agravar nos próximos anos, com a precarização das relações de trabalho e com o aumento do tempo mínimo de contribuição exigido para acesso ao benefício dos segurados urbanos. A PEC paralela (PEC nº. 77/2003), de iniciativa do Senado Federal, nesse sentido, inova ao sugerir, entre outros aspectos, a instituição de um sistema especial para os trabalhadores informais urbanos e trabalhadores domésticos não-remunerados. Tal, proposta, se aprovada na Câmara, como já o foi no Senado, permitirá incluir na previdência o majoritário contingente de trabalhadores informais urbanos que praticamente estão ausentes do sistema e das reformas promovidas depois da promulgação em 1988 da Constituição Federal.

Finalmente, destaca-se a necessidade de ações que corrijam os problemas de focalização no Programa Assistencial destinado aos idosos carentes, o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ao contrário dos argumentos de que o amparo assistencial, mantido segundo as regras atuais, constituiria um estímulo a informalidade e a evasão do sistema previdenciário, pois o indivíduo que auferir baixos rendimentos estaria coberto de qualquer modo, o que se verifica é que parte da população idosa com direito ao BPC

encontra-se sem nenhum tipo de proteção social. A adoção de medidas que corrijam os erros de focalização e ampliem o grau de cobertura observado atualmente (e não de alterações que restrinjam ainda mais as condições de acesso ao benefício), constitui um passo importante, uma vez que, conforme já apontado, o amparo assistencial cumpre um papel significativo na estrutura da seguridade social, compondo ferramenta essencial na extensão da cobertura para segmentos da sociedade brasileira que não teriam condições de ter acesso às aposentadorias e pensões da previdência contributiva tradicional.

BIBLIOGRAFIA:

ANFIP (1995). *Reforma da Seguridade no Brasil*. Brasília: ANFIP.

ANFIP (2002). *Análise da Seguridade Social em 2001*. Brasília: ANFIP.

ANFIP (2002). *Seguridade Social e Estado Mínimo*. Brasília: ANFIP.

ANFIP (2003). *Reforma Tributária e Seguridade Social: inverter a lógica financista para promover a justiça tributária e o crescimento econômico*. Brasília: ANFIP.

ANFIP (2003). *Seguridade e Desenvolvimento: Um projeto para o Brasil*. Brasília: ANFIP.

BELTRÃO, K. I. e PINHEIRO, S. S. (2002) *Uma Avaliação dos Dados da PNAD com Respeito à Previdência Social - População Ativa e Inativa*. Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão n° 871)

BELTRÃO, K. I; PINHEIRO, S. S. e OLIVEIRA, F. E. B.(2000) *A População Rural e a Previdência Social no Brasil: Uma Análise com Ênfase nas Mudanças Constitucionais*. Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão n° 759)

BOSCHETTI, I. (2003). A “reforma” da previdência e a seguridade social brasileira. In: *Reforma da Previdência em questão*. Lauro Morhy (org) – Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Universidade de Brasília.

BRANT, R. (2001). Desenvolvimento Social, Previdência e Pobreza no Brasil. In: *Conjuntura Social*, vol.12, n.2, MPAS, Brasília.

BRASIL. (2002). *Previdência Social, legislação completa e atualizada: Leis n° 8212 e 8.213/91 e Decreto n° 3.048/99*. Brasília: Fundação ANFIP.

BRASIL. MPAS. (2002) *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília. MPAS

BRASIL. MPAS (2002). *Os 80 anos de Previdência Social no Brasil: a história da Previdência Social no Brasil – um levantamento bibliográfico documental e iconográfico*. Brasília. MPAS

BRASIL. MPAS. (2004). *Panorama da Previdência Social Brasileira*. Brasília. MPAS.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição Federal de 1988*

CAMARANO, A. A. (1999) *Como vai o idoso brasileiro?* Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão n° 681)

CAMARANO, A. A. (2000) Como vive o idoso brasileiro? In Camarano, Ana Amélia (org.), *Muito Além dos 60 – Os novos idosos brasileiros*. Rio de Janeiro: IPEA.

CASTEL, R. (1998). *As metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

COHN, A. (1995). *A Reforma da Previdência Social: virando a página da história?*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.9, n.4.

DAIN, S. (2001). O financiamento público na perspectiva da política social. In: *Economia e Sociedade*, v. 17, Campinas.

DELGADO, G. (2000). *Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar sobre a Previdência Rural na Região Sul do Brasil. (Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural)* Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão n° 734).

DELGADO, G. e CARDOSO Jr., J. (1999). *O Idoso e a Previdência Rural no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão n° 688).

DELGADO, G. e CARDOSO Jr., J. (2000). Universalização dos direitos sociais mínimos no Brasil: a previdência rural nos anos 90. In *Previdência, assistência social e combate à pobreza*. Brasília: MPAS.

DELGADO, G. e CARDOSO Jr., J. (2000). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: IPEA.

DRAIBE, S. M. (1990). Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a Década de 90 – prioridades e perspectivas das políticas públicas*. Brasília: IPEA.

DRAIBE, S. M. (1992). *Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Campinas: NEPP/UNICAMP.

DRAIBE, S. M. (1995). Repensando a política social: dos anos 1980 ao início dos 90. In: *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp.

DRAIBE, S. M. e AURELIANO, L. M. (1999). A especificidade do Welfare State brasileiro. Brasília, MPAS/CEPAL (série Economia e Desenvolvimento, vol.1).

DRAIBE, S. M.; GUIMARÃES, M. H. C. e AZEREDO, B. (1991). *O sistema de Proteção Social no Brasil*. Campinas: NEPP/UNICAMP.

DRAIBE, S. M. HENRIQUE, W. (1998). *Welfare State, crise e gestão da crise*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.3, n.6, 1998

FAGNANI, E. (1997). Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. In: *Economia e Sociedade*, n.8, Campinas: IE/UNICAMP.

FAGNANI, E. (1999). Ajuste econômico e financiamento da política social: notas sobre o período 1993/98. In: *Economia e Sociedade*, v.13, n.1, Campinas: IE/Unicamp.

Fagnani, E., Braga J. C., Silva P. L. B. (1989) Recessão e financiamento das políticas sociais. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro.

FRANÇA, A. S. (2001). Previdência Social e a Economia dos Municípios. Brasília, ANFIP.

FRANÇA, A. S. (2003) A Importância da Previdência Social na Economia dos Municípios Brasileiros e no Resgate da Cidadania. In: A Inclusão pela Previdência Social. *Conjuntura Social*. v.14, n.1, Brasília.

GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L.; BELTRÃO, K. I. ; ARDEO, V. L. (2004) *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?*. Rio de Janeiro, IPEA (texto para discussão nº. 1050)

IPEA. (2004) *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Número 8, fevereiro de 2004, Brasília, IPEA.

MARQUES, R. M. (1992). Previdência Social: a nova legislação e as propostas de reforma do governo, São Paulo: FUNDAP (texto para discussão nº 4).

MARQUES, R. M. (1995). Mudanças no mundo do trabalho e proteção social. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.9, n.4.

MARQUES, R. M. (1997). *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bial.

MARQUES, R. M. e MENDES, A (2001). A proteção social no primeiro quartel do século XXI: brincando com cenários. *Análise Econômica*. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Ano 19, nº. 36, setembro de 2001.

MARQUES, R. M.; BATICH, M.; MENDES, A. (2003). Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.17, n.1.

MATIASCIC, M. (2002). *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas, Unicamp.

MATIASCIC, M. (2002). Financiamento, crise e reforma da Previdência Social nos anos 1990 e 2000: do consenso ao dissenso. In: *Ser Social* 11. Brasília, v.1, n.1.

MELO, M. A. de. (1995). Crise no mundo do trabalho e seguridade social. *Revista São Paulo em perspectiva*. V. 9, n. 4, São Paulo, Fundação Seade.

MPAS (2000). *O Perfil dos Não Contribuintes da Previdência Social*. Brasília. MPAS (informe de Previdência Social, v. 12, nº. 03).

MPAS. (2001) *Previdência, Inclusão Social e Combate à Pobreza*. Brasília. MPAS (informe de Previdência Social, v. 13, nº. 07).

MPAS (2002). *A Previdência Social e o Censo 2000: Perfil dos Idosos*. Brasília. MPAS (informe de Previdência Social, v.14, nº. 09).

MPAS (2003). *Cobertura da Previdência Social no Brasil: Perfil dos Não-Contribuintes e Evolução Recente*. Brasília. MPAS (informe de Previdência Social, v. 15, nº. 03).

MPAS (2004). *Cobertura Previdenciária: Evolução 1999 – 2002 e Aperfeiçoamento Metodológico*. Brasília. MPAS (informe de Previdência Social, v. 16, nº. 05).

OLIVEIRA, F. E. B. (1992). *Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social*. Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão nº 251)

OLIVEIRA, J. e TEIXEIRA, S. F. (1985). *(Im) previdência social*. Petrópolis: Vozes.

OLIVEIRA, F. E. B., BELTRÃO, K. I. e MÉDICI, A. C. (1992). *Reflexões sobre cenários da seguridade social*. São Paulo: ABRAPP.

OLIVEIRA, F. E. B; BELTRÃO, K. I.; LUSTOSA, B. J.; e PASINATO, M. T. M. (1994). *Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão nº 342).

PINHEIRO, V. C. (2000). Aspectos Sociais da Previdência no Brasil: O Desafio de Aumentar a Cobertura. *In Previdência, assistência social e combate à pobreza*. Brasília: MPAS.

RAMOS, D. P. (2003). *A justiça distributiva liberal e a previdência social no Brasil*. Brasília: IPEA (texto para discussão nº 937).

SANTOS, W. G. dos. (1987). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Campus.

SCHWARZER, H. (2000). *Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional*. Brasília: IPEA (texto para discussão nº 767).

SCHWARZER, H. e QUERINO, A. C. (2002). *Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira*. Brasília: IPEA (texto para discussão nº 929).

SCHWARZER, H. e SILVA, E. R. da. (2002). *Proteção Social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil*. Brasília: IPEA (texto para discussão nº 934).

SOARES, L. T. (2003). Retomando o debate da reforma da previdência social. In: *Reforma da Previdência em questão*. Lauro Morhy (org) – Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Universidade de Brasília.

TEIXEIRA, A. (1990). *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro, IE/UFRJ (texto para discussão 249)

VIANNA, M. L. W. (1998). *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Revam, 1998.

VIANNA, M. L. W. (2002). Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. In: *Ser Social* v.1, n.1. Brasília.

VIANNA, M. L. M. (2003). Reforma da previdência: missão ou oportunidade perdida?. In: *Reforma da Previdência em questão*. Lauro Morhy (org) – Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Universidade de Brasília.