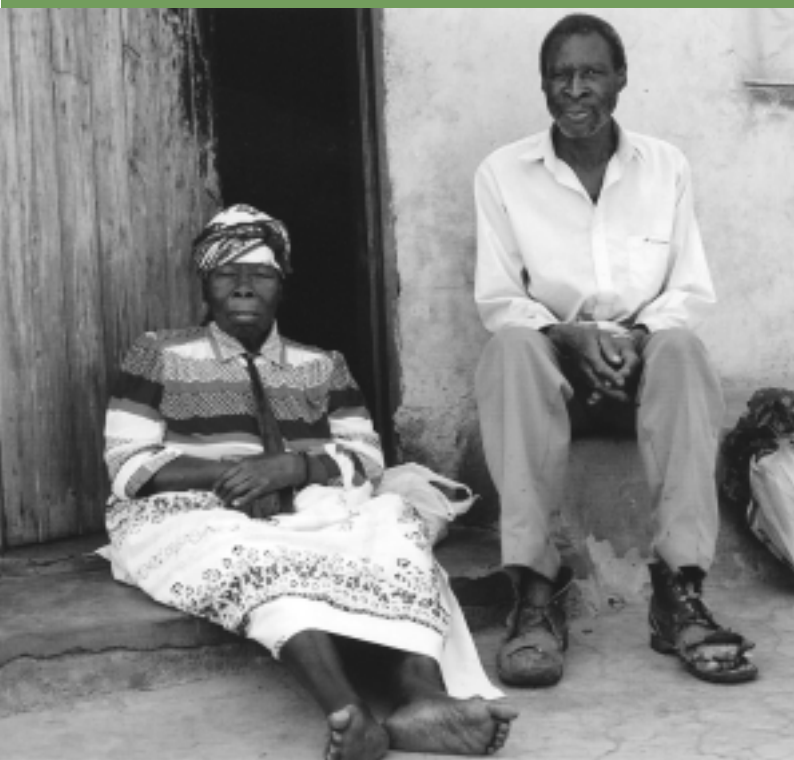


Pensões não-contributivas e prevenção da pobreza

Um estudo comparativo do Brasil e da África do Sul

Setembro de 2003



HelpAge
International

Acção global sobre envelhecimento

Agradecimentos

Agradecemos o apoio financeiro para este projeto de pesquisa dado pelo UK Department for International Development (Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional), sob o contrato R7897.

Nosso agradecimento às pessoas que ajudaram a tornar esta pesquisa possível. Guilherme Delgado e Helmut Schwarzer do IPEA forneceram assistência técnica nos estágios iniciais. Marion Fahy do IDPM geriu as finanças do projeto. Lizette Meyer do Development Research Africa administrou a coleta dos dados do levantamento na África do Sul. Luis Alberto Matzenbacher, Ari Silva, Sonia Nunes e Roberto de Carvalho administraram a coleta dos dados do levantamento e a pesquisa qualitativa no Brasil. Per Møller e Sipiwe Seti facilitaram as visitas de campo em Grahamstown e nas áreas rurais em Cabo Leste. Shirley Capstick do DFID forneceu o seu apoio durante todo o projeto.

Estamos gratos a todos os participantes nas entrevistas com informantes chave, levantamentos domésticos e visitas de campo por seu tempo e cooperação.

Pensões não-contributivas e prevenção da pobreza? Um estudo comparativo do Brasil e da África do Sul

Relatório final, Projeto DFID R7897, Pensões e Prevenção da Pobreza

Equipe de pesquisa:

Dr. Armando Barrientos, IDPM, Universidade de Manchester, Reino Unido

Dra. Monica Ferreira, Institute of Ageing in Africa (Instituto do Envelhecimento na África), Universidade da Cidade do Cabo, África do Sul

Mark Gorman, HelpAge International, Londres, Reino Unido

Amanda Heslop, HelpAge International, Londres, Reino Unido

Helena Legido-Quigley, IDPM, Universidade de Manchester, Reino Unido

Dr. Peter Lloyd-Sherlock, School of Development Studies (Escola de Estudos do Desenvolvimento), Universidade do Leste da Inglaterra, Reino Unido

Dra. Valerie Møller, ISER, Universidade Rhodes, Grahamstown, África do Sul

Dr. João Saboia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Publicada em conjunto pelo Institute of Development and Policy Management (Instituto de Desenvolvimento e Gestão Política) e pela HelpAge International

© 2003 Institute of Development and Policy Management

ISBN: 1 872590 17 9

Perguntas relativas ao relatório para:

Armando Barrientos, IDPM, University of Manchester, Harold Hankins Building, Precinct Centre, Oxford Road, Manchester M13 9QH, UK

Tel: +44 161 275 2800 Fax: +44 161 273 8829

Email: armando.barrientos@man.ac.uk Web site: <http://idpm.man.ac.uk/hcpps>

Quaisquer partes desta publicação podem ser reproduzidas sem permissão para propósitos educacionais e não lucrativos se a fonte for mencionada.

DFID Department for
International
Development

O Department for International Development (DFID, Departamento para o Desenvolvimento Internacional) do Reino Unido apoia políticas, programas e projetos para a promoção do desenvolvimento internacional. O DFID forneceu recursos financeiros como parte desse objetivo mas as visões e as opiniões expressas são de responsabilidade dos seus autores.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Parceiros do projeto e afiliações institucionais | 3 |
| Resumo executivo | 5 |
| 1 Introdução | 7 |
| 1.1 Modelo conceitual | 7 |
| 1.2 Pensões não-contributivas e política | 8 |
| 1.3 Hipóteses e metodologia | 8 |
| 2 Evolução e características principais das pensões não-contributivas no Brasil e na África do Sul | 10 |
| 3 Principais constatações | 12 |
| 3.1 As pensões não-contributivas são divididas dentro das famílias | 12 |
| 3.2 As pensões não-contributivas têm um impacto substancial sobre a pobreza | 13 |
| 3.3 As pensões não-contributivas reduzem a vulnerabilidade doméstica | 14 |
| 3.4 As pensões não-contributivas estimulam as capacidades das pessoas mais idosas | 15 |
| 3.5 As pensões não-contributivas podem ser financeiramente e politicamente sustentáveis | 18 |
| 4 Conclusões | 21 |
| 4.1 Questões pendentes e trabalho em curso | 21 |
| 4.2 Principais constatações | 21 |
| 4.3 Lições para outros países | 22 |
| Referências | 23 |

Apêndices

Os apêndices não estão incluídos na versão impressa do relatório mas podem ser obtidos por download de <http://idpm.man.ac.uk/ncpps>

A. Relatório de país: Brasil

B. Relatório de país: África do Sul

C. Inventário dos programas de pensão não-contributiva nos países em desenvolvimento

D. Entrevistas com informantes chave: roteiro e constatações principais

E. Descrição do levantamento domiciliar

F. Questionários de levantamento domiciliar e documentação relacionada

G. Entrevistas domiciliares minuciosas: roteiro e relatórios

| | |
|---|---|
| Pensões não-contributivas e prevenção da pobreza Índice | 2 |
|---|---|

Tabelas e figuras

Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1. Divisão da pensão entre os pensionistas não-contributivos | 12 |
| Tabela 2. Número de pessoas na pobreza e medida do hiato de pobreza com e sem renda de pensão não-contributiva (utilizando a renda familiar adulta equivalente per capita) | 13 |
| Tabela 3. Situação financeira relatada pelas famílias na amostra (% da coluna) | 14 |
| Tabela 4. Mudança na situação financeira relatada pelas famílias nos três anos anteriores (% da coluna) | 15 |
| Tabela 5. Indicadores de privação | 16 |

Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. A distribuição acumulada de privações por status urbano-rural: amostra do Brasil | 17 |
| Figura 2. A distribuição acumulada de privações por raça e status urbano-rural: amostra da África do Sul | 18 |

Parceiros do projeto e afiliações institucionais

Armando Barrientos (bacharel, PhD) é Professor acadêmico em Economia Pública e Desenvolvimento no Institute for Development Policy and Management (Instituto de Política do Desenvolvimento e Administração) da Universidade de Manchester. Seus principais interesses de pesquisa estão na economia de proteção social incluindo as reformas no mercado de trabalho, pensão e na saúde e o envelhecimento nos países em desenvolvimento.

Monica Ferreira (Mestre, DPhil) é Professora e Diretora do Institute of Ageing in Africa (Instituto do Envelhecimento na África) na Universidade da Cidade do Cabo. Anteriormente, ela chefiou o HSRC/UCT Centre for Gerontology (Centro de Gerontologia) na Universidade e, antes disso, o Centre for Research on Ageing (Centro de Pesquisa do Envelhecimento) no Human Sciences Research Council (HSRC, Conselho de Pesquisa de Ciências Humanas) em Pretória. Seus principais interesses de pesquisa são saúde, condições de moradia, contratação experimental e proteção social de pessoas idosas na África.

Mark Gorman (bacharel, Mestre) é o Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento e Chefe Executivo Adjunto da HelpAge International. Suas outras atividades profissionais incluem a posição de Diretor da Health Unlimited; Central Africa Programme ActionAid, Executivo principal de escritório; Voluntary Service Overseas (Serviço voluntário internacional), Training Officer; Voluntary Service Overseas (Executivo de treinamento do serviço voluntário internacional); Oficial de campo e Diretor de campo para a Nigéria.

Amanda Heslop (bacharel, Mestre) é a Gerente Internacional de Pesquisa e Treinamento da HelpAge International. Ela desenvolve a pesquisa e a estratégia de treinamento para a rede internacional das organizações da HAI e seus parceiros, garantindo a adoção de abordagens participativas como uma estratégia principal na modelagem do conteúdo e rumo nas atividades de pesquisa, planejamento e desenvolvimento de políticas da HAI.

Helena Legido-Quigley (bacharel, Mestre) é pesquisadora no Institute for Development Policy and Management (Instituto de Política do Desenvolvimento e Administração) na Universidade de Manchester. Ela coordena o projeto de Pensões não-contributivas e prevenção da pobreza, financiado pelo DFID. Antes de trabalhar no IDPM, ela desenvolveu e avaliou programas de HIV/AIDS na África do Sul.

Peter Lloyd-Sherlock (bacharel, PhD) é Professor acadêmico em Desenvolvimento Social na School of Development Studies (Escola de Estudos do Desenvolvimento), na Universidade do Leste da Inglaterra. Anteriormente, ele ocupou postos na London School of Hygiene and Tropical Medicine (Escola Londrina de Higiene e Medicina Tropical) e na Universidade de Glasgow. Esteve envolvido em projetos de pesquisa sobre o envelhecimento e desenvolvimento na Argentina, Brasil, Tailândia, África do Sul, Vietnã e Bangladesh.

Valerie Møller (bacharel, DPhil) é Professora e Diretora do Institute of Social and Economic Research (Instituto de Pesquisa Social e Econômica), da Universidade Rhodes, Grahamstown, África do Sul. Ela tem pesquisado questões relacionadas à qualidade de vida utilizando levantamentos individuais e familiares junto a pessoas idosas da África do Sul sobre tópicos tais como condições de moradia, pobreza, divisão de pensão, uso do tempo e relações intergeracionais.

João Saboia (bacharel, Mestre, PhD) é Professor com dedicação exclusiva no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Suas áreas de interesse são Economia do Trabalho, Economia Industrial e Macroeconomia. Ele foi professor visitante na Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Escola de Estudos Avançados em Ciências Sociais) na Universidade de Paris XIII e pesquisador visitante no Center for Latin American Studies (Centro de Estudos Latino-Americanos) da Universidade da Califórnia, em Berkeley e no Center for Latin American Studies (Centro de Estudos Latino-Americanos) da Universidade de Stanford, em Palo Alto.

Maria Lucia Teixeira (bacharel, Mestre, PhD) é Professora no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Suas áreas de interesse são estudos de bem estar social em perspectiva comparativa, políticas sociais no Brasil, reforma do estado e regulamentação econômica, reforma do estado e políticas sociais descentralizadas e reformas da previdência social.

Resumo executivo

O debate sobre como melhor organizar o sustento dos idosos nos países em desenvolvimento está crescendo. A pobreza na velhice é predominante nos países em desenvolvimento, e o apoio informal aos idosos encontra-se sob crescente pressão das condições econômicas adversas, migração, HIV/AIDS e mudanças na composição familiar. Na ausência de intervenções políticas, as pessoas idosas e seus familiares continuarão a expandir as fileiras de pobres.

As pensões têm um papel fundamental nos sistemas de sustento dos idosos, mas a pesquisa e o debate sobre a política de pensões têm se concentrado nos programas de pensões contributivas. Os programas de pensão não-contributiva podem ser encontrados apenas em um número limitado de países em desenvolvimento apesar destas apresentarem maior probabilidade de impacto sobre a pobreza e a vulnerabilidade e facilitarem o desenvolvimento econômico.

Este projeto de pesquisa analisa os programas de pensão não-contributiva no Brasil e na África do Sul, os dois países em desenvolvimento que apresentam os maiores programas. A pesquisa objetiva fornecer evidências do impacto destes programas sobre o bem-estar, participação e segurança das pessoas idosas e seus familiares; e para identificar lições para outros países em desenvolvimento e, em particular, os países pobres.

As principais constatações que emergem da pesquisa são:

- No Brasil e na África do Sul, os benefícios da pensão são divididos dentro das famílias e os benefícios de pensão não-contributiva devem ser considerados mais adequadamente como transferências de dinheiro domésticas focadas nas pessoas idosas.
- Os programas de pensão não-contributiva causam um grande impacto na pobreza. Na ausência dos programas de pensão não-contributiva, o número de pessoas na pobreza e o hiato da pobreza seriam muito maiores nas famílias com pessoas idosas. O impacto no hiato da pobreza é muito maior nos domicílios mais pobres. Os programas reduzem significativamente a probabilidade de que os indivíduos em famílias com um beneficiário de pensão fiquem na pobreza.
- Os programas de pensão não-contributiva reduzem a vulnerabilidade doméstica. As famílias com um beneficiário de pensão não-contributiva apresentam uma maior estabilidade financeira e menor probabilidade de experimentar uma queda nos padrões de vida.
- Os programas de pensão não-contributiva estimulam as capacidades nas pessoas mais idosas. A análise preliminar de uma série de indicadores de privação mostra que os beneficiários de pensão têm uma incidência menor de privações, especialmente em áreas urbanas.
- No Brasil e na África do Sul, os programas de pensão não-contributiva atingem um grande número de pessoas idosas pobres (5,3 milhões no Brasil e 1,9 milhão na África do Sul) a um custo relativamente baixo (1 por cento do PIB e 1,4 por cento na África do Sul). Os programas são financeiramente sustentáveis e atraem uma grande medida de apoio político.



A evidência deste estudo sugere que estender os programas de pensão não-contributiva para outros países em desenvolvimento poderia apresentar um impacto significativo na redução da pobreza e da vulnerabilidade junto às famílias com pessoas idosas. Em países pobres, com uma base tributária limitada e uma carência de uma estrutura administrativa efetiva, a introdução de programas de pensão não-contributiva exigirá apoio internacional.

1. Introdução

O debate sobre como melhor organizar o sustento dos idosos nos países em desenvolvimento está crescendo. As tendências associadas com transições demográficas e epidemiológicas, a caminho em países em desenvolvimento, estão concentrando a atenção na questão.¹ De acordo com as previsões da Divisão de População das Nações Unidas, no ano de 2050 haverá 69 asiáticos, 12 africanos e 10 latino-americanos com idades superiores a 60 anos para cada europeu na mesma faixa etária.² A pobreza na velhice é predominante nos países em desenvolvimento,³ e o apoio informal aos idosos encontra-se sob crescente pressão das condições econômicas adversas, migração, o ingresso das mulheres no mercado de trabalho remunerado, HIV/AIDS e mudanças na composição familiar. Na ausência de intervenções políticas, as pessoas idosas e seus familiares continuarão a expandir as fileiras de pobres.

As pensões têm um papel fundamental nos sistemas de sustento dos idosos, mas a pesquisa e o debate sobre a política de pensões têm se concentrado nos programas de pensões contributivas.⁴ Nos países em desenvolvimento, a maioria das pessoas idosas não está coberta por estes programas porque estão restritos aos trabalhadores do serviço público ou de emprego formal, e excluem os trabalhadores do emprego informal ou em áreas rurais. Apenas um número limitado de países em desenvolvimento tem programas de pensão não-contributiva,⁵ apesar destes apresentarem maior probabilidade de impacto sobre a pobreza e a vulnerabilidade (consulte o *Apêndice C*).⁶ Nos países em desenvolvimento, os programas de pensão devem almejar também facilitar o desenvolvimento econômico. A política de pensões é também uma política de desenvolvimento, e o foco nas pensões não-contributivas enfatiza a importante contribuição das pessoas idosas para as suas comunidades e para a economia.⁷

Este projeto de pesquisa estuda os programas de pensão não-contributiva no Brasil e na África do Sul, os dois países em desenvolvimento que apresentam os maiores programas. A pesquisa objetiva fornecer evidências do impacto destes programas sobre o bem-estar, participação e segurança das pessoas idosas e seus familiares; e para identificar lições para outros países em desenvolvimento e, em particular, os países pobres.

1.1 Modelo conceitual

Um objetivo do projeto é identificar e desenvolver um modelo conceitual no qual o sustento dos idosos nos países em desenvolvimento possa ser estudado. Tem havido muito pouca discussão relativa a um modelo apropriado para o estudo das implicações do envelhecimento da população no desenvolvimento econômico,⁸ e do sustento dos idosos nos países em desenvolvimento.⁹ O que é necessário é um modelo conceitual enraizado em teorias de desenvolvimento econômico e social e ferramentas para avaliar se as pensões não-contributivas representam uma intervenção política efetiva e sustentável, reduzindo a pobreza e a vulnerabilidade das famílias, enquanto promove as capacidades (que é o 'ser' e 'fazer' que as pessoas valorizam) das pessoas idosas.

A vulnerabilidade das pessoas idosas e de suas famílias é frequentemente dada como uma razão para a introdução de programas de pensão não-contributiva. O envelhecimento do indivíduo é frequentemente marcado por um crescente distanciamento dos mercados, à medida em que as pessoas idosas têm maior dificuldade em conseguir emprego e crédito, e os ativos que acumularam estão esgotados ou com valor depreciado.¹⁰ A vulnerabilidade é aqui definida como a probabilidade que um indivíduo ou uma família terá de ingressar na pobreza em



Helena Legido-Quigley/IDPIM

1 (Lloyd-Sherlock 2000).

2 (Barrientos e Lloyd-Sherlock 2002).

3 (Barrientos et al. 2003).

4 (World Bank 1994; Diamond 1996; Barrientos 1998).

5 A expressão programas de pensão não-contributiva refere-se aos programas de transferência de dinheiro para a velhice nos quais o acesso aos benefícios não depende do registro de uma contribuição significativa. Estes incluem direitos universais para os idosos, pensões assistenciais e programas de pensão com exigências de contribuição simbólica. Na maioria dos casos, os programas de pensão não-contributiva são financiados publicamente, seja diretamente ou através de programas de seguridade social.

6 (Barrientos 2003b; Barrientos e Lloyd-Sherlock 2003).

7 (Barrientos 2002; Barrientos et al. 2003).

8 (Treas e Logue 1976).

9 (World Bank 1994; Diamond 1996).

10 (Barrientos 2000; Barrientos et al. 2003).

futuro próximo. Esta propensão à pobreza depende dos riscos enfrentados pelas pessoas idosas e suas famílias, os ativos que possuem e que podem usar como amortecedores, e o impacto da materialização destes riscos. A vulnerabilidade no meio das pessoas idosas e de suas famílias afeta diretamente o seu bem-estar, mas também limita a sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Este estudo examina que impacto os benefícios da pensão não-contributiva têm nesta vulnerabilidade.

1.2 Pensões não-contributivas e política

A política de pensões nos países em desenvolvimento recebeu um estímulo com a publicação do relatório de 1994 do Banco Mundial sobre 'Evitando a crise da velhice: políticas para promover o crescimento e para proteger o idoso'. Este relatório fez-se acompanhar de uma reforma radical nas pensões no Chile e na América Latina. O Banco Mundial concluiu que os países em desenvolvimento devem objetivar o estabelecimento de três pilares de pensão. Um pilar de pensão não-contributiva básica, um segundo pilar envolvendo planos de pensão baseados em poupança compulsória e um terceiro pilar de poupança voluntária. Subseqüentemente, as características do projeto do segundo pilar vieram a dominar a ação e o debate político. Os programas de pensão não-contributiva quase não foram enfatizados, principalmente em função de que estes eram entendidos como uma rede de segurança contra as lacunas nos planos de pensão do segundo pilar.¹¹

Mais recentemente, tem ocorrido uma mudança no pensamento sobre a política de pensões dos países em desenvolvimento (isto é apoiado pelas principais constatações que surgem das entrevistas com informantes chave, consulte o *Apêndice G*). Um consenso que surge em torno da proteção social¹² tem concentrado a atenção na necessidade de considerar cuidadosamente as vantagens em potencial dos programas de pensão não-contributiva.¹³ No contexto da proteção social, os programas de pensão não-contributiva têm a vantagem potencial de atingir grupos vulneráveis com custos de administração relativamente baixos, ajudando a sustentar famílias afetadas pela extrema pobreza e vulnerabilidade, e possibilitando o investimento necessário para que as famílias superem a sua condição.¹⁴ A abordagem baseada em direitos para o desenvolvimento, especialmente se aplicada no contexto de pessoas idosas pela HelpAge International, aumenta esta perspectiva política.¹⁵ Isto equivale ao ambiente de uma nova política dentro da qual é possível avaliar as pensões não-contributivas.¹⁶

¹¹ Havia o receio de que amplos programas não-contributivos gerariam pressões fiscais insustentáveis, reduziram incentivos para guardar para a vida idosa e eliminariam o apoio intergeracional. James sugeriu que financiar tais programas estava além dos recursos dos países pobres, e que tais recursos seriam melhor usados no financiamento de outros programas (James 1999).

¹² (Holzmann e Jorgensen 1999; United Nations 2000)

¹³ (Case e Deaton 1998; Willmore 2001; Bertranou, Solorio et al. 2002; Barrientos e Lloyd-Sherlock 2003; Willmore 2003)

¹⁴ Isto surge da literatura relevante (Lund 1993; Ardington e Lund 1995; Le Roux 1995; Case e Deaton 1998; Camarano 1999; Lund 1999; Sagner e Mtati 1999; Carvalho 2000c, b, a; Case e Wilson 2000; Delgado e Cardoso 2000c; Duflo 2000; Schwarzer 2000; Case 2001; Devereux 2001a; Edmonds, Mammen et al. 2001; van der Berg 2001; Jensen 2002; Lund 2002; Schwarzer e Querino 2002; van der Berg 2002).

¹⁵ (HAI 2002, 2003).

¹⁶ A iniciativa Global Social Trust da OIT é um exemplo muito bom (OIT 2002).

1.3 Hipóteses e metodologia

A hipótese principal do estudo é que a implementação de programas bem planejados e sustentáveis de pensão não-contributiva em países em desenvolvimento pode reduzir a pobreza e a vulnerabilidade junto às pessoas idosas e suas famílias e facilitar sua contribuição para o processo de desenvolvimento. Isto é investigado no contexto do Brasil e da África do Sul, os dois países em desenvolvimento que apresentam os maiores programas de pensão não-contributiva.

Especificamente, o projeto considerou as seguintes questões:

1. Que perspectivas teóricas são adequadas ao considerar o bem-estar de pessoas idosas e sua contribuição geral para o desenvolvimento?
2. Que lições podem ser extraídas da experiência de programas de pensão não-contributiva na África do Sul e no Brasil que poderiam ser valiosas para outros países em desenvolvimento?

3. Quais são as condições políticas e econômicas associadas com a introdução, implementação e sustentabilidade destes programas?
4. Qual é o papel dos programas de pensão não-contributiva na redução e prevenção da pobreza e da vulnerabilidade junto às pessoas idosas e suas famílias no países em desenvolvimento e no aumento de sua contribuição para o desenvolvimento?
5. Que tipo de programas de pensão não-contributiva, e quais características do projeto são efetivas na proteção dos idosos contra a pobreza e na facilitação de sua participação no processo de desenvolvimento?

A abordagem metodológica adotada neste estudo envolveu três linhas principais de pesquisa:

- uma compreensão em detalhes da estrutura e da operação de programas de pensão não-contributiva no Brasil e na África do Sul. Isto envolveu a coleta e a conferência de informações dos países.
- uma investigação das condições políticas e econômicas nas quais estes programas foram adotados e estão implementados. Isto envolveu uma série de entrevistas com informantes chave (consulte o *Apêndice D*).
- uma investigação a respeito do impacto dos programas de pensão não-contributiva no bem-estar de famílias idosas, e sua contribuição para o processo de desenvolvimento, por meio de um levantamento familiar especializado, complementado por um pequeno número de entrevistas minuciosas de acompanhamento. O levantamento consistiu de um questionário utilizado numa amostra de 1.000 famílias estratificadas por áreas urbanas e rurais em locais selecionados em cada um dos dois países (consulte o *Apêndice E*). O questionário objetivou fornecer informações sobre o bem-estar, participação social e vulnerabilidade econômica de pessoas idosas e suas famílias, e para fornecer informações sobre o impacto e a eficácia de programas de pensão não-contributiva (consulte o *Apêndice F*). Ele foi dirigido para famílias com ao menos um membro já em idade ou idade próxima a de receber pensão, e incluiu um complemento para todos os membros da família com idade igual ou superior a 55 anos. Um pequeno número de entrevistas semi-estruturadas foi conduzido com famílias nesta categoria para complementar questões qualitativas e para facilitar a interpretação (consulte o *Apêndice G*).

A análise do levantamento familiar e dos dados qualitativos concentrou-se inicialmente nas questões identificadas da pesquisa acima. A natureza comparativa dos dados coletados provou ser de considerável valor na identificação de respostas para as questões apresentadas. Membros da equipe estão empreendendo análise posterior e os dados coletados estarão disponíveis para outros pesquisadores (detalhes serão apresentados no web site do projeto – <http://idpm.man.ac.uk/ncpps>).



Helena Legido-Quigley/DFPM

2. Evolução e características principais das pensões não-contributivas no Brasil e na África do Sul

Como já registrado, o Brasil e a África do Sul têm os maiores programas de pensão não-contributiva dos países em desenvolvimento. Os relatórios dos países podem ser encontrados nos *Apêndices A e B*, mas descrições sucintas dos programas podem ser vistas a seguir.

África do Sul

Um benefício de pensão de 640 Rands (equivalente, em dezembro de 2002, a US\$ 75,60 segundo a taxa de câmbio do período) é paga para os homens com idade igual ou superior a 65 anos e para as mulheres com idade igual ou superior a 60 anos. Os direitos ao benefício são verificados pelo rendimento do indivíduo beneficiário, e de seu cônjuge se for casado, mas não no rendimento de outros membros da família. As pensões foram inicialmente pagas em 1928 como um meio de fornecer um rendimento básico para a aposentadoria para pessoas brancas e de cor desprovidas de uma pensão relativa ao trabalho.¹⁷ Subseqüentemente, o programa foi estendido para incluir os africanos em 1944, mas com condições diferentes para a concessão e nos níveis de benefício. Nas décadas de 80 e 90, houve um movimento gradual no rumo da paridade nos níveis do benefício, que foi concluído em 1996 com a introdução das leis de não-discriminação. Agora, os africanos são os principais beneficiários. Em 1993 havia algo acima de 1,5 milhão de pensões para idosos sendo pagas, com 1,2 milhão sendo pagas para africanos.¹⁸ A mais recente estimativa é que haja 1,9 milhão de beneficiários. O programa é razoavelmente bem administrado e atinge as áreas rurais mais pobres. O programa é financiado através de uma tributação geral, e em 2000 ele absorveu 1,4 por cento do PIB. É amplamente conhecido que a pensão para idosos produz uma redistribuição significativa da renda no país.¹⁹

Brasil

A provisão limitada de pensões não-contributivas para trabalhadores no setor rural data de 1963, mas as concessões eram restritas aos muito idosos. O esquema foi gradualmente atualizado durante os anos 70, em resposta à mobilização dos trabalhadores rurais e às pressões por reforma agrária.²⁰ A constituição de 1988 reconheceu o direito à proteção social para os trabalhadores no setor rural e, especialmente, para aqueles no trabalho informal. Isto levou a uma série de reformas que foram implantadas desde 1991 para estabelecer uma nova pensão para trabalhadores rurais idosos, apresentada abaixo como Previdência Rural (PR). Primeiramente, a idade de elegibilidade para a pensão foi reduzida dos 65 anos para os 60 anos de idade para os homens e para os 55 anos de idade para as mulheres. O direito a pensões por idade, invalidez ou sobrevivência foi estendida aos trabalhadores em atividades de subsistência na agricultura, pesca e mineração e para aqueles no trabalho informal. Enquanto antes de 1991 apenas os chefes de família tinham direito a uma pensão, as reformas estenderam o direito de concessão para todos os trabalhadores qualificados, deste modo expandindo a cobertura às mulheres trabalhadoras rurais que não eram chefes de família. O valor dos benefícios de pensão foram elevados de meio para um salário mínimo (200 Reais, equivalentes em dezembro de 2002, a US\$ 55 segundo a taxa de câmbio do período). Um aspecto importante do programa é que o acesso aos direitos de pensão não exige verificações de rendimentos ou de inatividade.

¹⁷ (Sagner 1998).

¹⁸ (van der Berg 2001).

¹⁹ (Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa [Comitê de questionamento para um sistema abrangente de seguridade social para a África do Sul], 2002).

²⁰ (Brumer 2002)

Em áreas urbanas, a provisão das pensões de assistência aos idosos é muito menos desenvolvida. Uma pensão de assistência social, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi introduzida em 1974 com o pagamento de um benefício de taxa uniforme de meio salário mínimo para pessoas idosas ou deficientes que não podiam sustentar a si mesmas. Para ter direito à RMV, os indivíduos tinham que ter uma idade igual ou superior a 70 anos e um mínimo de 12 meses de contribuição para a previdência social. Após a constituição de 1988, uma nova pensão de assistência social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi introduzida em 1993, pagando um salário mínimo para deficientes ou idosos com idade igual ou superior a 67 anos, moradores de áreas urbanas ou rurais, com renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo. O direito ao benefício, incluindo a verificação de rendimentos, é revisto a cada dois anos. As condições para a concessão do BPC são mais rígidas que para a PR. Em dezembro de 2000, havia algo em torno de 4,6 milhões de beneficiários do programa da PR, 0,3 milhão de beneficiários das pensões por idade da RMV e 0,4 milhão de beneficiários das pensões por idade do BPC.²¹ O custo fiscal do programa da PR como um todo foi estimado em 1 por cento do PIB,²² enquanto o custo dos programas da RMV e do BPC estariam em torno de 0,2 por cento do PIB devido ao pequeno número de beneficiários. Uma estimativa razoável do custo dos programas de pensão não-contributiva para idosos no Brasil é de 1 por cento do PIB.

²¹ Estes números excluem os beneficiários de pensões por invalidez sob os três programas.

²² Este número inclui o custo de mais de 2 milhões de pensões por invalidez (Schwarzer e Querino 2002).



Helena Legido-Quigley/DPM

3. Principais constatações

Esta seção fornece uma rápida revisão das principais constatações que emergem da pesquisa até esta data. Outros resultados do projeto confirmam estas constatações em maiores detalhes.

3.1 As pensões não-contributivas são divididas dentro das famílias

Embora as pensões não-contributivas sejam dirigidas aos idosos, nos países em desenvolvimento estas sustentam os pensionistas e suas famílias. Isto é esperado devido à ausência de condições formais de bem-estar social, vasto compartilhamento de moradia e uma vulnerabilidade aguda que modela as vidas de muitos no mundo em desenvolvimento. Os benefícios de pensão desempenham um papel fundamental no sustento das famílias no Brasil e na África do Sul.

Encontramos um uso intenso do compartilhamento de moradia em ambos os países, mas particularmente na África do Sul onde as famílias com pessoas mais idosas são tipicamente mais numerosas (o tamanho médio de uma família era de 5,5 pessoas na amostra da África do Sul em comparação a uma média de 3,2 pessoas no Brasil). Os idosos moram sozinhos em apenas 6,8 por cento das famílias na amostra da África do Sul e em 22,3 por cento no Brasil, e compartilham a moradia em 64,2 por cento das famílias na África do Sul e em 33,4 por cento no Brasil.

Perguntamos aos recebedores de pensões não-contributivas qual a proporção de seu dinheiro, incluindo suas pensões, que guardavam para si mesmos. A *Tabela 1* abaixo compara as respostas no Brasil e na África do Sul. A grande maioria de recebedores de pensão não-contributiva dividem tudo, ou a maior parte de seus benefícios de pensão com suas famílias e, conseqüentemente, o benefício de pensão é efetivamente uma contribuição para a renda familiar. Dentro da amostra das famílias mais pobres, a renda da pensão constitui a maior parte da renda familiar. No 20º percentil da distribuição da renda familiar per capita, a renda da pensão não-contributiva é igual a 100 por cento da renda familiar no Brasil e igual a 50 por cento da renda familiar na África do Sul. Respostas a uma pergunta em separado para saber se os membros da família juntam suas rendas, e a entrevistas familiares semi-estruturadas e minuciosas, confirmam que a divisão da renda é a regra nas famílias pesquisadas.²³

Tabela 1. Divisão da pensão entre os pensionistas não-contributivos

| Quanto de sua pensão e de seu próprio dinheiro você consegue guardar para si? | Porcentagem | |
|---|----------------|-----------------------|
| | Brasil (n=276) | África do Sul (n=768) |
| Nada | 81.9 | 65.2 |
| Um pouco | 15.2 | 15.9 |
| Alguma coisa | 1.4 | 7.7 |
| Uma quantidade razoável | 0.4 | 2.5 |
| Tudo | 1.1 | 8.7 |

²³ Algumas diferenças importantes existem entre subgrupos da África do Sul, onde 86,7 por cento das famílias negras rurais compartilham toda a sua renda, em oposição aos 69 por cento das famílias negras urbanas, e apenas 29,4 por cento de famílias de cor (embora 52 por cento dos últimos indiquem que compartilhem parcialmente sua renda) (Moller e Ferreira 2003). No Brasil, diferenças rural-urbano similares podem ser observadas, apesar de que 60 por cento das famílias no Rio compartilhem a sua renda, o número é igual a 78,4 entre as famílias rurais (Sabóia 2003).

Há também um indicador da divisão da pensão com os membros da família que moram em outro lugar. Dentro dos beneficiários de pensão não-contributiva, 8,2 por cento na África do Sul disseram que davam dinheiro regularmente para membros da família que moram em outro lugar, ao passo que esse número é igual a 6,5 por cento no Brasil. Isto é importante porque indica que a dissipação do benefício da pensão para fora da família dos pensionistas não é significativo. Na África do Sul, a motivação mais comum para a divisão da pensão é a ajuda nos custos de educação de parentes que moram em outro lugar.

3.2 As pensões não-contributivas têm um impacto substancial sobre a pobreza

Estudos identificaram a redução da pobreza e os efeitos de promoção da 'pensão social' na África do Sul.²⁴ Deaton e Case olharam para esta questão usando um conjunto de dados familiares de todo o território nacional de 1993 e confirmaram que a 'pensão social' tem efeitos significativos sobre a pobreza. Sua análise mostrou que algo em torno de 35 por cento de negros sobreviveu com menos de US\$ 1 (um dólar) por dia, e sugeriu que este 'número seria de 40% se as rendas de pensão fossem retiradas e que não havia nenhuma compensação nas rendas pré-pensão' (Case e Deaton 1998, pág.132).²⁵ No Brasil, os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) têm investigado o impacto da pensão rural para idosos e concluíram que o programa apresenta efeitos significativos na pobreza.²⁶ Delgado e Cardoso compararam famílias com um beneficiário de pensão com famílias sem um beneficiário sequer, e verificaram que a proporção de famílias abaixo da linha de pobreza²⁷ era, respectivamente, de 38,1 e de 51,5 por cento na Região Nordeste e, respectivamente, de 14,3 e 18,9 por cento na Região Sul.²⁸ Eles concluíram que o programa de pensão rural para idosos no Brasil apresenta um forte impacto na pobreza.

Com os conjuntos de dados comparáveis do Brasil e da África do Sul coletados por nosso estudo é possível examinar esta questão em mais detalhes. Usando a equidade distribucional da renda familiar per capita como o padrão do indicador de qualidade de vida, o nível do benefício de pensão como a linha de pobreza, e a metade do nível do benefício de pensão como a linha da indigência,²⁹ podemos identificar o impacto dos programas não-contributivos sobre a incidência da pobreza e no vão da pobreza.³⁰ A análise é feita em dois níveis. Uma primeira abordagem para identificar o que seria o impacto na pobreza ao retirar a renda da pensão não-contributiva da renda familiar. A *Tabela 2* mostra o resultado deste exercício.

Tabela 2. Número de pessoas na pobreza e medida do hiato de pobreza com e sem renda de pensão não-contributiva (utilizando a renda familiar adulta equivalente per capita)

| | Brasil (n=3523) | | África do Sul (n=5560) | |
|--|-----------------|------------|------------------------|------------|
| | com pensão | sem pensão | com pensão | sem pensão |
| Número de pessoas na pobreza | 58.5 | 63.9 | 43.8 | 45.7 |
| Hiato da pobreza como % da linha de pobreza | 22.3 | 30.0 | 20.5 | 33.8 |
| Número de pessoas na indigência | 22.0 | 30.9 | 19.8 | 22.1 |
| Hiato de indigência como % da linha de indigência | 5.1 | 12.7 | 8.4 | 10.1 |

²⁴ (Lund 1993; Ardington e Lund 1995; Lund 1999).

²⁵ Estudos que usam os dados mais recentes percebem que as famílias com pensionistas apresentam uma probabilidade menor de ficarem pobres (Leibbrandt 2001).

²⁶ (Delgado e Cardoso 2000b; Delgado e Cardoso 2000c; Schwarzer 2000; Schwarzer e Querino 2002).

²⁷ Definido em seu estudo como meio salário mínimo.

²⁸ (Delgado e Cardoso 2000a).

²⁹ Em estudos sobre a pobreza na América Latina, a linha da indigência é o valor da cesta básica de mantimentos que asseguram a subsistência básica. Esta é igual a meio salário mínimo no Brasil.

³⁰ (Barrientos 2003c).

Os números mostram que, na ausência da renda da pensão não-contributiva, e presumindo a inexistência de quaisquer efeitos compensadores, o número de pessoas na pobreza e o hiato desta, crescem nos dois países. Na ausência da renda de pensão não-contributiva, o número de pessoas na pobreza dentro dos membros das famílias com pessoas idosas seria 5,3 pontos percentuais maior no Brasil e 1,9 ponto percentual maior na África do Sul. Na mesma situação, o número de indigentes seria 8,9 pontos percentuais maior no Brasil e 2,3 pontos percentuais maior na África do Sul. O impacto no vão da pobreza é muito maior. O hiato da pobreza seria um terço maior no Brasil, e dois terços maior na África do Sul, se a renda de pensão não-contributiva fosse retirada, e o hiato de indigência seria 1,5 vezes maior no Brasil e um quinto maior na África do Sul. Uma análise mais detalhada mostrou que o impacto maior ocorreria nas famílias mais pobres.³¹

Uma segunda estratégia era identificar o impacto das pensões não-contributivas na probabilidade de tornar-se pobre, em um cenário multivariado que controlava outros fatores.³² Esta análise mostrou que ter um beneficiário de pensão não-contributiva na família reduz a probabilidade da pobreza dentro dos membros da família em 21 por cento na amostragem do Brasil e em 11 por cento na amostra da África do Sul.

3.3 As pensões não-contributivas reduzem a vulnerabilidade doméstica

Como já observado acima, a vulnerabilidade é um fator de risco enfrentado pelas famílias, para os ativos que podem usar para proteger o seu consumo e o impacto da materialização do risco. Podemos estimar as conseqüências da vulnerabilidade a partir das respostas sobre o status financeiro relatado pelas próprias famílias e sua variação ao longo do tempo. Examinamos o provável impacto das pensões não-contributivas nestas conseqüências por todas as categorias de família. Na amostra do Brasil, comparamos famílias sem um pensionista, aquelas com um beneficiário de pensão não-contributiva e as com um beneficiário de pensão contributiva. Na amostra da África do Sul, comparamos famílias sem um beneficiário de pensão e aquelas com um beneficiário de pensão não-contributiva.³³ A *Tabela 3* resume as respostas sobre o status financeiro da família.

Tabela 3. Situação financeira relatada pelas famílias na amostra (% da coluna)

| | Brasil (n=1006) | | | África do Sul (n=1111) | |
|-------------------|-----------------|------|------|------------------------|------|
| | sp | pn-c | pc | sp | pn-c |
| Muito ruim | 18.3 | 9.0 | 7.1 | 23.1 | 10.5 |
| Ruim | 32.8 | 26.2 | 18.8 | 32.9 | 56.2 |
| Média | 37.4 | 49.5 | 54.4 | 36.6 | 25.7 |
| Boa | 9.9 | 14.3 | 18.3 | 7.1 | 6.8 |
| Muito boa | 1.5 | 1.0 | 1.4 | 0 | 0.7 |

³¹ (Barrientos 2003c).

³² (Barrientos 2003c).

³³ Todas as famílias da amostra têm ao menos uma pessoa com idade igual ou superior a 60 anos e são comparáveis neste aspecto.

sp é a família sem pensionista; pn-c é a família com pensionista não-contributivo; pc é a família com pensionista contributivo

No Brasil, as famílias de beneficiário de pensão não-contributiva estão localizadas em uma posição intermediária com relação aos outros dois grupos. A classificação de sua situação financeira é melhor que a das famílias sem um pensionista, mas pior que a das famílias de beneficiário de pensão contributiva. A moda está na categoria média, e a proporção de famílias com rendimentos abaixo desta está pouco acima de 50 por cento para as famílias sem pensionista, 35 por cento para as famílias com beneficiário de pensão não-contributiva e 26 por cento para as famílias de beneficiário de pensão contributiva. Na África do Sul, as famílias de beneficiário de pensão não-contributiva geralmente apresentam classificações piores que as famílias sem pensionista, mas isto deve-se principalmente ao fato de que 56,2 por cento dessas avaliaram sua própria situação como ruim. De forma geral, e para os dois países, ter um beneficiário de pensão não-contributiva na família parece reduzir a probabilidade de que essas famílias estarão na mais baixa categoria da vulnerabilidade aguda, e é visível que as pensões não-contributivas agem como uma rede de segurança.

Isto é confirmado ao analisar as mudanças na situação financeira comparada aos três anos anteriores. A *Tabela 4* resume as respostas.

Tabela 4. Mudança na situação financeira relatada pelas famílias nos três anos anteriores (% da coluna)

| | Brasil (n=1006) | | | África do Sul (n=1111) | |
|--------------------|-----------------|------|------|------------------------|------|
| | sp | pn-c | pc | sp | pn-c |
| Pior | 54.2 | 29.5 | 35.6 | 69.0 | 61.1 |
| Sem mudança | 37.4 | 58.1 | 52.5 | 22.4 | 32.5 |
| Melhor | 8.4 | 12.4 | 11.9 | 8.6 | 6.4 |

sp é a família sem pensionista; pn-c é a família com pensionista não-contributivo; pc é a família com pensionista contributivo

Uma comparação dos três grupos no Brasil mostra que as famílias de beneficiário de pensão não-contributiva apresentam uma probabilidade menor de uma queda em sua situação financeira. Os outros dois grupos mostram uma maior proporção que experimenta uma piora em sua situação financeira, e uma menor proporção que permanece inalterada. As diferenças não são tão acentuadas na África do Sul, mas as famílias de beneficiário de pensão não-contributiva têm probabilidades, de forma marginal, inferiores de experimentar uma piora em sua situação e uma probabilidade maior de sua situação permanecer inalterada. Os números sugerem que as famílias com um beneficiário de pensão não-contributiva apresentam uma maior estabilidade financeira e menor probabilidade de experimentar uma queda em seus padrões de vida.

3.4 As pensões não-contributivas estimulam as capacidades das pessoas mais idosas

Os programas de pensão não-contributiva almejam ter um impacto sobre o bem-estar das pessoas idosas. De forma crescente, um consenso está emergindo sobre a necessidade de avaliar a pobreza e a privação nas capacidades, que são o 'ser' e o 'fazer' que as pessoas valorizam.³⁴ No contexto de nosso estudo, almejamos desenvolver uma metodologia para avaliar os efeitos dos programas de pensão não-contributiva sobre

³⁴ (Sen 1983, 1999; Bourguignon e Chakravarty 2002).

Tabela 5. Indicadores de privação

| Título | Descrição | Valores da privação | Privação |
|-----------------------|---|---|----------|
| Educação | Nível escolar atingido | 1 sem instrução, analfabeto 2 sem instrução, consegue ler e escrever 3 primário 4 secundário 5 terciário | 1,2 |
| Saúde | Estado de saúde informado pela própria pessoa | 1 muito ruim 2 ruim 3 média 4 boa 5 muito boa | 1 |
| Satisfação de vida | Auto-avaliação: 'Levando tudo em consideração, quão satisfeita está a família com a maneira em que vive nestes dias?' | 1 muito insatisfeita 2 insatisfeita 3 nem insatisfeita nem satisfeita 4 satisfeita 5 muito satisfeita | 1,2 |
| Segurança | Mudança na sensação de segurança em relação aos dois anos anteriores | 1 pior 2 sem mudança 3 melhor | 1 |
| Participação social | Número de organizações sociais às quais o entrevistado pertence | 0-8 (Brasil) e 0-10 (África do Sul)*. | 0 |
| Participação política | Número de ações do cidadão | 0-4** | 0 |
| Controle financeira | Auto-avaliação: 'Quanto de sua pensão e de seu próprio dinheiro você consegue guardar para si?' | 1 nada 2 um pouco 3 alguma coisa 4 uma quantidade razoável 5 tudo | 0 |
| Serviço de dívida | Pagamentos de débitos mensais como proporção do débito total | 1 se $x > 0,5$; 2 se $0,5 > x > 0,2$; 3 se $0,2 > x > 0,1$; 4 se $0,1 > x > 0,01$; 5 se $x = 0$ | 1,2 |
| Bens duráveis | Número de bens duráveis na família | 0-11*** | 1-5 |
| Água | Fonte principal de água potável | 1 outra (rio, barragem, água de chuva) 2 água de poço 3 fonte pública/carro pipa 4 água encanada no local, vizinhança 5 água encanada na residência | 1 |
| Gastos | Quintil da distribuição dos gastos familiares per capita | 1-5 | 1,2 |

* Brasil: grupo de idosos, grupo de igreja, organização comunitária, clube esportivo, organização escolar, partido político, sindicato. África do Sul igual ao Brasil mais: clube de mulheres, stokvel, associação de serviço funeral.

** participação em encontro da comunidade ou encontro geral, reclamações com as autoridades, trabalho para candidato político

*** telefone, fogão elétrico ou a gás, fogão a lenha ou querosene, eletricidade, TV, rádio ou equipamento de som estéreo, refrigerador ou congelador, máquina de costura, carro, bicicleta, motocicleta

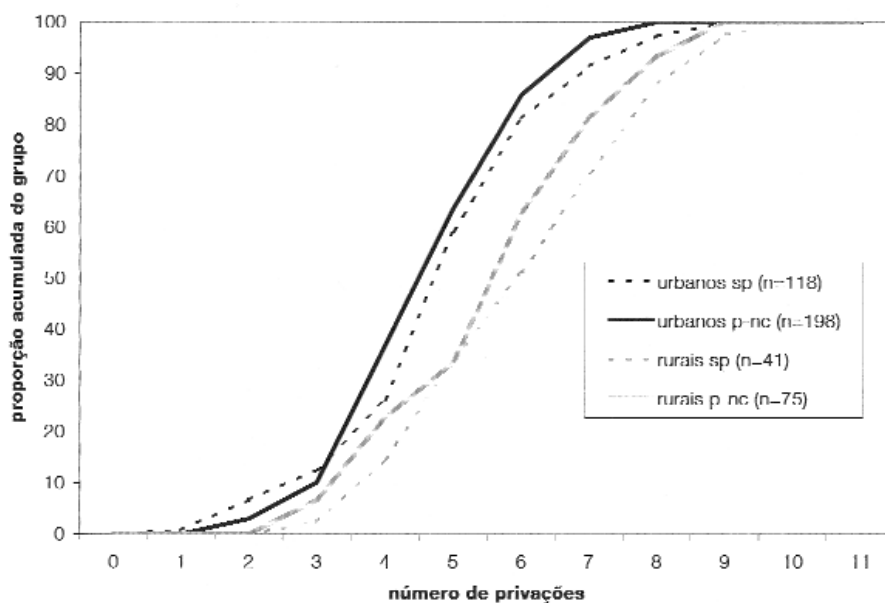
uma série de indicadores de bem-estar para as pessoas idosas. Este é um trabalho em andamento, mas podemos fornecer algumas constatações preliminares.³⁵ Como uma primeira etapa, correlacionamos uma série de indicadores de bem-estar com o status da pensão. Estes indicadores, os seus valores de construção e de privação, estão listados na *Tabela 5* na página 16.

Os indicadores selecionados refletem a literatura teórica e empírica.³⁶ Somos capazes de incluir indicadores de participação social e política, assim como os padronizados que tratam da educação, saúde e satisfação de vida. Uma série de indicadores financeiros é relevante no contexto da avaliação do impacto das transferências de dinheiro. O indicador do serviço da dívida é construído para capturar o acesso aos serviços financeiros assim como a tensão financeira.³⁷ Espera-se que os valores de privação escolhidos não sejam controversos.

Uma questão fundamental é a agregação de indicadores diferentes para obter uma simples medida da privação de indivíduos ou famílias.³⁸ Agregar os diferentes indicadores em uma única medida principal de privação implica na suposição implícita de que é possível compensar a privação através de indicadores diferentes. Medir a privação ao requerer que pessoas idosas estejam privadas em todos, ou, de forma alternativa, em ao menos um indicador, evita fazer esta suposição mas traz o risco dos critérios de privação se tornarem muito restritivos, ou muito vagos. Nas constatações abaixo, relatamos o número de privações observado para os indivíduos idosos na amostra (com idade igual ou superior a 55 anos).

Apenas dois conjuntos de constatações sobre a distribuição de privações pelo status da pensão estão aqui relatadas. No caso do Brasil, diferenciamos as pessoas idosas pelo status rural-urbano, enquanto na África do Sul diferenciamos as pessoas idosas por raça e pelo status rural-urbano. As *Figuras 1 e 2* abaixo mostram as distribuições.

Figura 1. A distribuição acumulada de privações por status urbano-rural: amostra do Brasil



sp é pessoas idosas sem pensão; p-nc é pensionista não-contributivo

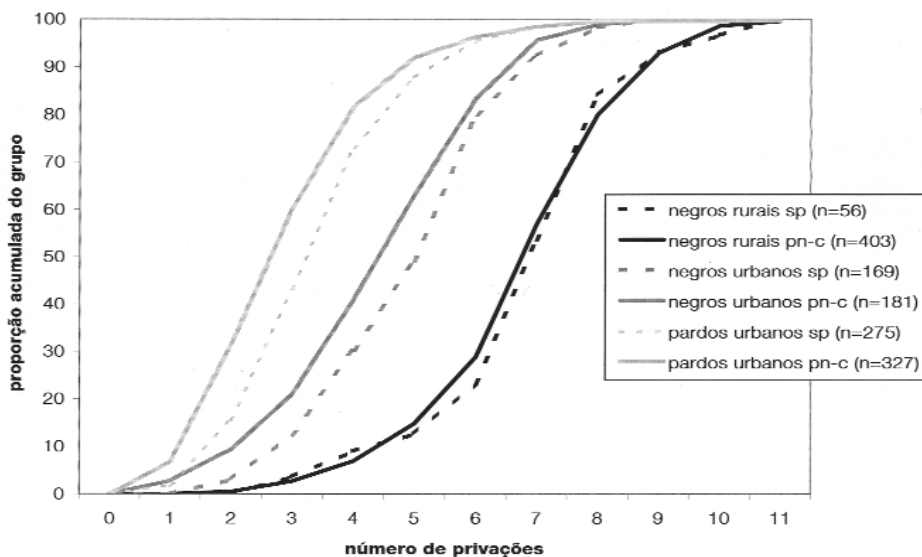
³⁵ Esta seção resumida está baseada num texto mais detalhado (Barrientos 2003a).

³⁶ Klasen fornece uma boa revisão no contexto da África do Sul (Klasen 2000).

³⁷ (Klasen 2000).

³⁸ (Bourguignon e Chakravarty 2002).

Figura 2. A distribuição acumulada de privações por raça e status urbano-rural: amostra da África do Sul



sp é pessoas idosas sem pensão; pn-c é pensionista não-contributivo

A *Figura 1* compara a distribuição acumulada das pessoas idosas pelo número de privações no Brasil (pessoas idosas com pensões contributivas foram deixadas fora da figura). Onde a distribuição estiver à esquerda de uma outra, isto indica uma menor incidência de privações. Ao focalizar primeiro as pessoas idosas em áreas urbanas, as lacunas existentes entre os pensionistas não-contributivos e os não pensionistas indicam menos privações entre os primeiros. A figura é menos nítida para as pessoas idosas em áreas rurais. Voltando-se para a *Figura 2*, as distribuições acumuladas para as pessoas de cor e para os negros urbanos mostram distintamente uma incidência menor de privações entre os pensionistas não-contributivos. Como na amostra do Brasil, a situação é menos nítida para as pessoas idosas em áreas rurais. Apenas um punhado das pessoas idosas na amostra apresentou um número nulo (zero) de privações. De forma geral, o exercício sugere que, no contexto de muitos indicadores de privação, os pensionistas não-contributivos em áreas urbanas na África do Sul e no Brasil mostram uma incidência menor de privações que os não pensionistas. A situação não é, entretanto, tão nítida no meio das pessoas idosas em áreas rurais.

3.5 As pensões não-contributivas podem ser financeiramente e politicamente sustentáveis

A 'pensão social' na África do Sul é financiada através das receita de impostos e recolhe 1,4 por cento do PIB. Projeções feitas pela Taylor Commission sugerem que este valor não crescerá significativamente com o tempo. No Brasil, a previdência rural, incluindo mais de 2 milhões de pensões por invalidez, recolhe 1 por cento do PIB. Isto é financiado através de um imposto incidente sobre a primeira venda da produção agrícola (abrangendo um décimo dos gastos com o benefício) e tem subvenção do sistema de seguridade social (nove décimos dos gastos). O imposto sobre vendas é difícil de ser cumprido e estudos sugerem que, mesmo seu cumprimento sendo garantido, iria, no máximo, duplicar as receitas atuais. Especialistas têm observado a falta de transparência na subvenção da seguridade social do programa, e Schwarzer e

Querino argumentam que as transferências do Tesouro para o sistema de seguridade social efetivamente cobrem a subvenção do segundo para a previdência rural.³⁹ Os programas não-contributivos urbanos são financiados diretamente das receitas de impostos, principalmente de um imposto de 3 por cento sobre as vendas brutas das empresas privadas.⁴⁰ O custo das pensões urbanas para idosos não devem ser superiores a 0,2 por cento do PIB. A exclusão das pensões por invalidez do programa de pensão rural, e a adição do custo das pensões urbanas por idade, coloca os custos do pagamento de pensões não-contributivas por idade no Brasil em torno de 1 por cento do PIB. De forma geral, estes programas são financeiramente sustentáveis.

O envelhecimento da população não ameaça a sustentabilidade financeira destes programas, ao menos no médio prazo. A adoção das pensões não-contributivas por idade cresceu na África do Sul nos anos 80 e 90 e, no Brasil, após a extensão dos direitos ao benefício em 1991, mas os números estabilizaram nos últimos anos. A queda na população rural, e a maior restrição nas condições de concessão do benefício no Brasil, serão efetivos no controle dos custos. O envelhecimento da população dificulta que uma crescente parcela de pensionistas na população possa requerer, dependendo das condições econômicas, maiores gastos, ao passo que outras áreas exigirão menor gasto. A África do Sul gasta 12 por cento do PIB em educação, predominantemente dirigido aos jovens.

É também importante colocar os programas de pensão não-contributiva por idade no contexto mais amplo do apoio público para a população aposentada. Comparado aos 1,4 por cento do PIB gastos na 'pensão social', os gastos com impostos para os planos de aposentadoria privada na África do Sul foram estimados pela Katz Commission como um custo anual ao Tesouro de 1,7 por cento do PIB.⁴¹ Comparado ao 1 por cento do PIB gasto em pensões não-contributivas por idade no Brasil, a cobertura do déficit nas pensões especiais do setor público exigiu 4,1 por cento do PIB em 2001.⁴²

As questões de sustentabilidade política são, talvez, de maior importância. Tanto no Brasil como na África do Sul, os programas de pensão não-contributiva são vistos pelos legisladores e por uma grande parcela da população como intervenções políticas importantes, efetivas e benéficas. Entrevistas com informantes chave confirmaram isto (consulte o *Apêndice G*). A sua sustentabilidade política não está em dúvida.

Na África do Sul, os recentes debates sobre proteção social concentraram-se na eficácia dos programas de assistência social na redução da pobreza e da vulnerabilidade. O argumento empregado é que as mudanças no padrão de risco que afeta a população torna necessário concentrar-se novamente na assistência social. Van den Berg observa que a vulnerabilidade é significativa entre os desempregados e entre as grandes famílias que estão excluídos dos principais programas de assistência social.⁴³ A Lund Commission examinou o sustento de crianças e argumentou sucessivamente por sua extensão através de uma subvenção para a criança. A Taylor Commission considerou a possibilidade de implementar uma subvenção de renda básica. A pensão social tem sido fortalecida por estes debates.

No Brasil, os debates sobre a reforma da previdência social têm sido dirigidos principalmente pelas considerações fiscais. Há um consenso geral sobre a visão que a reforma na parte contributiva do sistema de previdência social é urgente, mas estes debates ainda não questionaram os programas de pensão não-contributiva. Uma questão é que o benefício mínimo de pensão não-contributiva tornou-se também de fato o nível de benefício para uma maioria de pensionistas sob os programas contributivos, representando impedimentos práticos para a contribuição entre os

³⁹ (Barreto de Oliveira e Iwakami Beltrao 2001; Bonturi 2002; Schwarzer e Querino 2002).

⁴⁰ A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social é a fonte de finanças mais importante para os programas assistenciais, mas é usada também para outros fins (Werneck Vianna 2003).

⁴¹ (Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa [Comité de questionamento para um sistema abrangente de seguridade social para a África do Sul] 2002).

⁴² (Bonturi 2002).

⁴³ (van der Berg 2001).

trabalhadores atuais. Uma outra é a falta de transparência nas finanças dos programas não-contributivos. Nenhuma destas preocupações desafia essencialmente a continuação dos programas de pensão não-contributiva.

O que assegurou a sustentabilidade dos programas de pensão não-contributiva? Em ambos os países, a recente extensão da previdência social em geral, e o fortalecimento das pensões não-contributivas em particular, têm sido garantidos por um ‘contrato social’ renovado – o fim do apartheid na África do Sul e o fim da ditadura no Brasil. Os programas são anteriores. A ‘pensão social’ na África do Sul teve lugar nos primeiros anos do século XX, com os negros sendo progressivamente incorporados no programa, embora com benefícios menores.⁴⁴ No Brasil, a previdência rural e as pensões por idade de assistência social para as pessoas pobres de áreas urbanas têm antecedentes em programas introduzidos em 1974.⁴⁵ É muito importante não confundir os fatores que levam ao estabelecimento e à extensão dos programas de pensão não-contributiva, com sua sustentabilidade atual.⁴⁶

Em adição ao estímulo dos novos ‘contratos sociais’, a sustentabilidade atual dos programas de pensão não-contributiva chega a um nível importante de sua eficácia na redistribuição de renda e na redução da pobreza. Os programas têm a vantagem de, aos olhos do público assim como na visão dos especialistas, juntarem redistribuição de renda para os pobres com redistribuição intergeracional. Além do mais, os efeitos secundários dos programas em auxiliar o progresso econômico e a mudança social e em tratar a crescente vulnerabilidade da família (por exemplo, HIV/AIDS na África do Sul, trabalho informal no Brasil) são vistos como extremamente benéficos.

⁴⁴ (van der Berg 1997; Devereux 2001b; van der Berg 2001).

⁴⁵ (Delgado e Cardoso 2000c; Brumer 2002; Schwarzer e Querino 2002).

⁴⁶ As razões para a extensão gradual destes programas nas décadas de 70 e 80 na África do Sul, e sua introdução no Brasil em 1974 mostram paralelos interessantes. Na África do Sul, a motivação principal era fornecer sustento aos negros idosos e pobres em suas terras natais, para aumentar a legitimidade destas, e para deter a migração para as áreas urbanas. No Brasil, a necessidade de facilitar a mudança estrutural na agricultura e de deter a migração das áreas rurais era importante (van der Berg 1997; Schwarzer 2000).

4. Conclusões

4.1 Questões pendentes e trabalho em curso

Este relatório apresentou as principais constatações do estudo baseado na análise até a data atual. Concentramo-nos inicialmente nas questões principais apresentadas pelo projeto de pesquisa, mas trabalho adicional está sendo desenvolvido em outras questões que emergiram durante a pesquisa. Entre elas podem ser mencionadas:

- analisar o impacto diferencial dos programas de pensão não-contributiva nos subgrupos de pessoas idosas (por exemplo, gênero, idade, local) para determinar que fatores são acentuados ou reduzidos pelos efeitos benéficos da política.
- avaliar a qualidade de vida dos idosos.
- avaliar o impacto dos programas na falta de bem-estar das pessoas idosas, especialmente em condições onde a receita da pensão melhora a situação das famílias, mas à custa do próprio bem-estar das pessoas idosas.⁴⁷
- considerar as implicações financeiras de estabelecer programas de pensão não-contributiva em países pobres.
- investigar como as pensões não-contributivas habilitam as pessoas idosas a melhorar a sua contribuição para o desenvolvimento, incluindo análise posterior de entrevistas familiares minuciosas.



Hélène Legrand-Quigley/IDPM

4.2 Principais constatações

As principais constatações que emergem da pesquisa são:

- No Brasil e na África do Sul, os benefícios de pensão são divididos dentro das famílias, com a implicação de que os benefícios de pensão não-contributiva devem ser considerados mais adequadamente como transferências de dinheiro domésticas focadas nas pessoas idosas.
- Os programas de pensão não-contributiva causam um grande impacto na pobreza. A análise dos dados coletados mostra que, na ausência de programas de pensão não-contributiva, o número de pessoas na pobreza e o hiato da pobreza seriam muito maiores nas famílias com pessoas idosas. O impacto no hiato da pobreza é muito maior nos domicílios mais pobres da amostra. A análise mostrou também que os programas reduzem significativamente a probabilidade de que os indivíduos em famílias com um beneficiário de pensão fiquem na pobreza.
- Os programas de pensão não-contributiva reduzem a vulnerabilidade doméstica. As famílias com um beneficiário de pensão não-contributiva apresentam uma maior estabilidade financeira e menor probabilidade de experimentar uma queda nos padrões de vida.
- Os programas de pensão não-contributiva estimulam as capacidades nas pessoas mais idosas. A análise preliminar de uma série de indicadores de privação mostra que os beneficiários de pensão têm uma incidência menor de privações, especialmente nas áreas urbanas.
- No Brasil e na África do Sul, os programas de pensão não-contributiva atingem um grande número de pessoas idosas pobres (5,3 milhões no Brasil e 1,9 milhões na África do Sul) a um custo relativamente baixo (1 por cento do PIB e 1,4 por cento na África do Sul). Os programas são financeiramente sustentáveis e atraem uma grande medida de apoio político. Eles são vistos pelos legisladores, especialistas e

⁴⁷ (Møller e Sotshangaye 1996; Ferreira 1999).

pelo público como efetivos porque ligam a redistribuição de renda para os pobres com a redistribuição intergeracional, são razoavelmente bem administrados, facilitam as mudanças sociais e econômicas e são politicamente sustentáveis.

4.3 Lições para outros países

As conclusões deste estudo sugerem que o estabelecimento ou a extensão dos programas de pensão não-contributiva para outros países em desenvolvimento poderia apresentar um impacto significativo na redução da pobreza e da vulnerabilidade junto às famílias com pessoas idosas. O Brasil e a África do Sul são os dois países com os maiores programas de pensão não-contributiva, e são razoavelmente bem administrados, apresentam custos relativamente baixos e são política e financeiramente sustentáveis. Em países pobres, com uma base tributária limitada e uma carência de uma estrutura administrativa efetiva, a introdução de programas de pensão não-contributiva exigirá apoio internacional. Iniciativas recentes, tais como a Global Social Trust da Organização Internacional do Trabalho, estão começando a concentrar a sua atenção na natureza e na extensão do apoio internacional necessário. Será necessário trabalho adicional que considere questões mais específicas relativas ao projeto, à administração e ao financiamento do programas nestes países. É pouco provável que as Millenium Development Goals (Metas de desenvolvimento do milênio) possam ser atingidas com êxito sem que uma atenção urgente seja dirigida ao estabelecimento e à extensão dos programas de pensão não-contributiva.

Referências

- Ardington, E. e F. Lund (1995), 'Pensions and development: social security as complementary to programmes of reconstruction and development', *Development Southern Africa*, vol. 12, n.º 4, págs. 557-577.
- Barreto de Oliveira, F. E. e K. Iwakami Beltrao (2001), 'The Brazilian Social Security System', *International Social Security Review*, vol. 54, n.º 1, págs. 101-112.
- Barrientos, A. (1998), *Pension Reform in Latin America*, Aldershot: Ashgate.
- Barrientos, A. (2000), 'Work, retirement, and vulnerability of older workers in Latin America. What are the lessons for pension design?' *Journal of International Development*, vol. 12, págs. 495-506.
- Barrientos, A. (2002), 'Old age, poverty, and social investment', *Journal of International Development*, vol. 14, n.º 8, págs. 1133-1142.
- Barrientos, A. (2003a), *Non-contributory pensions and the well-being of older people: Evidence from Brazil and South Africa*, mimeo, Manchester: IDPM, University of Manchester.
- Barrientos, A. (2003b), 'Pensions and development in the South', *Geneva Papers on Risk and Insurance*, volume para impressão.
- Barrientos, A. (2003c), *What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa*, CPRC/DEPP Working Paper, Manchester: IDPM, University of Manchester.
- Barrientos, A.; M. Gorman e A. Heslop (2003), 'Old age poverty in developing countries: contributions and dependence in later life', *World Development*, vol. 3, n.º 3, págs. 555-570.
- Barrientos, A. e P. Lloyd-Sherlock (2002), 'Older and Poorer? Ageing and Poverty in the South', *Journal of International Development*, vol. 14, n.º 8, págs. 1129-1131.
- Barrientos, A. e P. Lloyd-Sherlock (2003), *Non-contributory pensions and social protection*, mimeo, Geneva: OIT.
- Bertranou, F.; C. Solorio e W. van Ginneken (2002), *Pensiones no-contributivas y asistenciales. Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago: OIT.
- Bonturi, M. (2002), *The Brazilian pension system: recent reforms and challenges ahead*, Economics Department Working Papers 340, Paris: OECD.
- Bourguignon, F. e S. R. Chakravarty (2002), *The measurement of multidimensional poverty*, mimeo, Washington DC: World Bank.
- Brumer, A. (2002), 'Gender Relations and Rural Social Security in Southern Brazil', in C. Abel and C. Lewis (eds.), *Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America*, London: Institute of Latin American Studies.
- Camarano, A. A. (1999), *Como vai o idoso Brasileiro?*, Texto para Discussão 681, Rio de Janeiro: IPEA.
- Carvalho, I. (2000a), *Elderly Women and their Living Arrangements*, mimeo, Cambridge MA: MIT.
- Carvalho, I. (2000b), *Household Income as a determinant of child labour and school enrollment in Brazil: Evidence from a social security reform*, mimeo: MIT.
- Carvalho, I. (2000c), *Old-Age Benefits and the Labour Supply of Rural Elderly in Brazil*, mimeo, Cambridge MA: MIT.
- Case, A. (2001), *Does Money Protect Health Status? Evidence from South African Pensions*, mimeo, Princeton: Princeton University.
- Case, A. e A. Deaton (1998), 'Large Scale Transfers to the Elderly in South Africa', *Economic Journal*, vol. 108, n.º 450, págs. 1330-1261.
- Case, A. e F. Wilson (2000), *Health and well-being in South Africa: evidence from the Langeberg Survey*, mimeo, Princeton: Princeton University.
- Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa (2002), *Transforming the present – Protecting the future*, Draft Consolidated Report, Pretoria: Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa.
- Delgado, G. C. e J. C. Cardoso (2000a), 'Condições de reprodução econômica e combate à pobreza', em G. C. Delgado e J. C. Cardoso (eds.), *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*, Brasília: IPEA.



Helena Legido-Cugley/IDPM

- Delgado, G. C. e J. C. Cardoso (2000b), *Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar sobre a Previdência Rural na Região Sul do Brasil*, Texto para Discussão 734, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Delgado, G. C. e J. C. Cardoso (eds.) (2000c), *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília, IPEA.
- Devereux, S. (2001a), *Can social safety nets reduce chronic poverty?*, mimeo, Falmer: IDS, University of Sussex.
- Devereux, S. (2001b), *Social Pensions in Namibia and South Africa*, IDS Discussion Paper 379, Falmer: IDS.
- Diamond, P. (1996), 'Government Provision and Regulation of Economic Support in Old Age', in M. Bruno e B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Washington DC: The World Bank.
- Duflo, E. (2000), *Grandmothers and granddaughters: old age pension and intra-household allocation in South Africa*, Working Paper 8061, Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Edmonds, E.; K. Mammen e D. Miller (2001), *Rearranging the family? Household composition responses to large pension receipts*, mimeo, Hanover NH: Dartmouth College.
- Ferreira, M. (1999), 'The generosity and universality of South Africa's pension system', *The EU Courier*, vol. 176.
- HAI (2002), *State of the world's older people 2002*, Report, London: HelpAge International.
- HAI (2003), *Population Ageing and Development: New Strategies for Social Protection*, Report, London: HelpAge International.
- Holzmann, R. e S. Jorgensen (1999), 'Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Strategy Paper', *Journal of International Development*, vol. 11, págs. 1005-1027.
- OIT (2002), *Global Social Trust: Investing in the World's Social Future*, Geneva: Financial, Actuarial and Statistical Services Branch, Social Protection Sector, Organização Internacional do Trabalho.
- James, E. (1999), *Old Age Protection for the Uninsured – What are the Issues?*, mimeo, Washington DC: The World Bank.
- Jensen, R. (2002), 'Do private transfers 'displace' the benefits of public transfers? Evidence from South Africa', *Journal of Public Economics*, vol. in print.
- Klasen, S. (2000), 'Measuring poverty and deprivation in South Africa', *Review of Income and Wealth*, vol. 46, n.º 1, págs. 33-58.
- Le Roux, P. (1995), *Poverty and Social Policies. Some critical choices for South Africa*, Report of the Committee of Strategy and Policy Review on Retirement Pensions, Pretoria: Government of South Africa.
- Leibbrandt, M. (2001), 'Household incomes, poverty and inequality in a multivariate framework', in H. Bhorat; M. Leibbrandt; M. Maziya; S. van der Berg and I. Woolard (eds.), *Fighting poverty. Labour markets and inequality in South Africa*, Cape Town: UCT Press, págs. 130-154.
- Lloyd-Sherlock, P. (2000), 'Old age and poverty in developing countries: new policy challenges', *World Development*, vol. 28, n.º 12, págs. 2157-2168.
- Lund, F. (1993), 'State social benefits in South Africa', *International Social Security Review*, vol. 46, n.º 1, págs. 5-25.
- Lund, F. (1999), 'Understanding South African social security through recent household surveys: new opportunities and continuing gaps', *Development Southern Africa*, vol. 16, n.º 1, págs. 55-67.
- Lund, F. (2002), "'Crowding in" care, security, and macro-enterprise formation – revisiting the role of the state in poverty reduction, and in development', *Journal of International Development*, vol. 14, n.º 6, págs. 681-694.
- Møller, V. e M. Ferreira (2003), *Non-contributory pensions and poverty study. Country report for South Africa*, Country Report, Grahamstown and Cape Town: ISER, Rhodes University and UCT.
- Møller, V. e Sotshangaye (1996), "'My family eats this money too": pension sharing and self-respect among Zulu grandmothers', *Southern African Journal of Gerontology*, vol. 5, n.º 2, págs. 9-19.

Saboia, J. (2003), *Relatório final de pesquisa de campo sobre benefícios não-contributivos para os idosos no Brasil*, Country Report, Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Sagner, A. (1998), 'The 1944 Pension Laws Amendment Bill: old age security policy in South Africa in historical perspective 1920-1960', *Southern African Journal of Gerontology*, vol. 7, n.º 1, págs. 10-14.

Sagner, A. e R. Mtati (1999), 'Politics of pension sharing in urban South Africa', *Ageing and Society*, vol. 19, n.º 4, págs. 393-416.

Schwarzer, H. (2000), *Impactos sócio-econômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil – Evidências empíricas de um estudo de caso no estado de Pará*, Texto para Discussão 729, Rio de Janeiro: IPEA.

Schwarzer, H. e A. C. Querino (2002), *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, ESS Paper 11, Geneva: Social Security Policy and Development Branch. OIT.

Sen, A. (1983), 'Poverty, relatively speaking', *Oxford Economic Papers*, vol. 35, págs. 153-169.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.

Treas, J. e B. Logue (1976), 'Economic Development and the Older Population', *Population and Development Review*, vol. 12, págs. 645-673.

United Nations (2000), *Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world*, Report of the Secretary General to the Thirty-ninth Session E/CN.5/2001/2, Washington DC: United Nations Economic and Social Council.

van der Berg, S. (1997), 'South African social security under apartheid and beyond', *Development Southern Africa*, vol. 14, n.º 4, págs. 481-503.

van der Berg, S. (2001), 'Social policy to address poverty', in H. Bhorat; M. Leibbrandt; M. Maziya; S. van der Berg and I. Woolard (eds.), *Fighting poverty. Labour markets and inequality in South Africa*, London: Zed Press, págs. 171-204.

van der Berg, S. (2002), 'Devising Social Security Interventions for Maximum Poverty Impact', *Social Dynamics*, vol. 28, n.º 2, págs. 39-68.

Werneck Vianna, M. L. T. (2003), *Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: O papel dos benefícios não-contributivos*, mimeo, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Willmore, L. (2001), *Universal Pensions in Low-Income Countries*, mimeo, Washington DC: Department for Economics and Social Affairs, United Nations.

Willmore, L. (2003), *Universal pensions in Mauritius: Lessons for the rest of us*, DESA Discussion Paper 32, New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, London: Oxford University Press.



Hein du Plessis/HelpAge International

As pensões têm um papel fundamental nos sistemas de sustento dos idosos, mas a pesquisa e o debate sobre a política de pensões têm se concentrado nos programas de pensões contributivas. Este projeto de pesquisa analisa os programas de pensão não-contributiva no Brasil e na África do Sul, os dois países em desenvolvimento que apresentam os maiores programas. A pesquisa objetiva fornecer evidências do impacto destes programas sobre o bem-estar, participação e segurança das pessoas idosas e seus familiares; e para identificar lições para outros países em desenvolvimento.

Pensões não-contributivas e prevenção da pobreza? Um estudo comparativo do Brasil e da África do Sul

Publicada em conjunto pelo Institute of Development and Policy Management (Instituto de Desenvolvimento e Gestão Política) e pela HelpAge International

IDPM, University of Manchester
Harold Hankins Building, Precinct Centre
Oxford Road, Manchester M13 9QH, UK
Tel: +44 161 275 2800
Fax: +44 161 273 8829
Email: armando.barrientos@man.ac.uk
Web site: <http://idpm.man.ac.uk/ncpps>

HelpAge International
PO Box 32832, London N1 9ZN, UK
Tel: +44 20 7278 7778
Fax: +44 20 7713 7993
Email: hai@helpage.org
Web: <http://www.helpage.org>

ISBN: 1 872590 17 9

Fotografias da capa: John Cobb/HelpAge International, Helena Legido-Quigley/IDPM

Parceiros do projeto:

