

# MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NOS BENEFÍCIOS DE APOSENTADORIA: UMA INVESTIGAÇÃO A PARTIR DO MÉTODO DE DECOMPOSIÇÃO DINÂMICA DO ÍNDICE DE THEIL PARA SUBGRUPOS DE GÊNERO E RAÇA

Raquel Rangel de Meireles Guimarães\*

## Resumo

Este estudo pretende captar se houve mudanças significativas no tocante da distribuição de renda por gênero e raça após as principais mudanças introduzidas na legislação previdenciária, em três pontos no tempo: i) antes da Constituição de 1988, que propiciou grandes avanços na proteção social; ii) antes da Reforma da Previdência (1993) e iii) após a Reforma (2004). Por Reforma aqui se compreende a Emenda Constitucional nº20 (1998). Para tanto, utilizou-se o método de decomposição dinâmica do índice de Theil, proposto por Ramos (1990), para os benefícios de aposentadoria concedidos pela Previdência Social ou Instituto do Governo – Regime Geral da Previdência Social e Regime Jurídico Único, com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE).

As evidências empíricas apresentadas nesse artigo sugerem que se verificou, em média, avanço decorrente das mudanças na legislação previdenciária no que se refere à minimização da desigualdade, principalmente no intervalo 1987-1993. No entanto, as discrepâncias entre homens e mulheres e também entre brancos e negros ainda permanecem. Assim, corroborando-se com a literatura pertinente ao tema, acredita-se que, se algumas alterações mais profundas realmente se concretizarem, só serão percebidas em longo prazo, quando uma nova coorte de trabalhadores, sujeita ao novo regime, se aposentar. Além disso, a busca pela equidade de gênero e raça no sistema previdenciário deve ser, inevitavelmente, precedida por mudanças estruturais que afetem decisivamente o escopo da distribuição de renda no país, sejam elas transferências progressivas ou políticas voltadas para o mercado de trabalho.

Palavras-chave: Legislação previdenciária; distribuição de renda; diferenciais de gênero e raça.

---

\* Bolsista do Programa de Educação Tutorial – SESu/MEC. Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

## 1 Introdução

Embora os gastos com Previdência Social tenham apresentado um comportamento crescente ao longo do tempo, a concentração da renda de aposentadoria é ainda bastante elevada e uma decorrência da má distribuição de renda no Brasil, aliados a critérios de elegibilidade que reproduzem essa concentração, além de distorções no mercado de trabalho e mudanças no perfil demográfico da população<sup>1</sup>.

Este estudo propõe-se a analisar a evolução da desigualdade nos benefícios de aposentadoria – Regime Geral da Previdência Social e Regime Jurídico Único, utilizando a técnica de decomposição dinâmica do índice de Theil, proposta por Ramos (1993) para subgrupos de gênero e raça. Para tanto, utilizar-se-ão os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE).

Pretende-se captar se houve mudanças significativas no tocante das recentes reformas implementadas pelo governo federal no que se refere à distribuição da renda das aposentadorias pelos seus beneficiários, posto que o sistema em vigência apresentava grandes distorções do ponto de vista da equidade. Assim, será analisada essa evolução a partir de dois marcos na legislação previdenciária: a Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, principalmente no que se refere à distribuição de renda entre homens e mulheres e brancos e negros.

Dentre as motivações que perpassaram essas Reformas, podemos destacar dois objetivos completamente divergentes: a primeira, em 1988, propôs-se a um resgate da chamada “dívida social”, a qual se constituiu após longos anos de crescimento econômico conciliado a uma brutal concentração de renda; e a sucessora, em 1998, na qual sobressaíram-se medidas referentes ao controle fiscal das contas previdenciárias e busca de um equilíbrio atuarial, decorrentes de novas perspectivas acerca do papel do Estado e da preocupação com os volumes de recursos com gastos sociais face às políticas de estabilização.

Inicialmente, far-se-ão uma síntese de várias contribuições teóricas no debate acerca dos determinantes da desigualdade das aposentadorias no caso brasileiro e uma investigação das principais causas nas disparidades observadas nos valores dos benefícios, isto é, as condições de elegibilidade, distorções no mercado de trabalho e aspectos demográficos, principalmente os vieses de gênero e raça.

A seguir, serão caracterizados os principais marcos na legislação previdenciária pós Constituição de 1988 (inclusive), de forma a verificar as medidas mais significativas que trouxeram conseqüências sobre a distribuição dos proventos.

Serão analisados os resultados de um exercício empírico que utilizou os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, decompondo-se a variação na desigualdade observada para as aposentadorias através da metodologia proposta por Ramos (1993) para subgrupos de gênero e raça, realizando uma contraposição entre homens e mulheres e brancos e negros.

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes ver Revisão Teórica: uma investigação das causas das distorções no regime de Previdência Social brasileiro.

## **2 Revisão Teórica: uma investigação das causas das distorções no regime de Previdência Social brasileiro**

A literatura sobre Previdência e Desigualdade é bastante vasta e controversa. Há autores que defendem que os benefícios têm sido distribuídos no sentido correto e progressivo, ou seja, dos mais ricos para os mais pobres<sup>2</sup>, enquanto outros salientam a manutenção de um padrão estável de desigualdade nos proventos de aposentadorias e pensões<sup>3</sup>.

O sistema de seguridade social brasileiro desempenha um papel bastante relevante na minimização da pobreza e no sustento dos idosos após a queda de sua capacidade laborativa. Os benefícios advindos da minimização da pobreza após a universalização da previdência rural, principalmente em regiões mais pobres como o Nordeste, nos faz refletir sobre a importância de um sistema previdenciário na promoção do bem-estar, principalmente para aqueles grupos mais desfavorecidos.

Contudo, não podemos negar o caos nas contas previdenciárias. O sistema em vigência possui um déficit crônico que vêm se alastrando desde o final da década de 80. Como sugere Schwarzman (2004), “ao lado do trabalho permanente de entender melhor e de fato ‘consertar’ o sistema capitalista (sem aceitar a noção fácil e panglossiana de que o mercado é sempre o melhor dos mundos possíveis), é necessário ir abandonando as grandes retóricas e examinar, caso a caso, quais opções de política pública maximizam ou não a equidade e fazem melhor uso dos recursos disponíveis” (p. 29).

Giambiagi (2000) identifica três causas para o desequilíbrio na Previdência Social: i. as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, que estenderam o benefício à população rural e o piso previdenciário de um salário mínimo; ii. regras benevolentes de aposentadoria e iii. Baixo crescimento econômico, que seria responsável pela queda nas arrecadações, retroalimentando o déficit. O autor salienta como as condições de elegibilidade antes da reforma de 1998 comprometiam o equilíbrio fiscal das contas previdenciárias, principalmente uma benevolência explícita aos aposentados pelo setor público e as aposentadorias concedidas precocemente às mulheres.

Um argumento contrário é proposto por Pochmann (1993), para o qual “(...) a acusação de que o custo social é elevado, mal focalizado e supostamente voltado para os mais privilegiados, parece ser uma importação brasileira do discurso dos economistas liberais anglo-saxões, desenvolvido como uma crítica ao Estado de Bem-Estar europeu, supostamente ineficiente e extremamente generoso”.

Nesse sentido, vários estudos salientam que, se o sistema previdenciário brasileiro encontra-se nesse patamar de instabilidade fiscal, tal fato deve-se não apenas a esses benefícios ditos assistencialistas, mas sim pelo alto volume gasto no pagamento de benefícios absurdamente elevados.

Hoffmann (2003), através da decomposição do índice de Gini, concluiu que as aposentadorias e pensões, principalmente as oficiais<sup>4</sup>, são responsáveis substancialmente pela perpetuação da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, ficando atrás apenas da contribuição dos rendimentos provenientes do trabalho principal. Isso porque os benefícios possuem uma razão de concentração maior do que o índice de Gini observado para as rendas das

---

<sup>2</sup> Ver Afonso e Fernandes (2003).

<sup>3</sup> Ver Ferreira e Souza (2004).

<sup>4</sup> Ou seja, aquelas concedidas pela Previdência Social.

famílias. O autor também verificou que essa discrepância não se restringe às áreas urbanas, mas também nos espaços rurais, mesmo sendo a dinâmica desse ambiente bastante distinta<sup>5</sup>.

Em um estudo empírico utilizando as PNAD's de 1981 a 2001, Ferreira (2003) também concluiu que o rendimento de aposentadorias e pensões tende a reproduzir a má distribuição de renda do Brasil. Em 2001, 50,8% dos domicílios recebiam até o piso previdenciário e 16,9% da renda total e 17,4% do total de aposentadorias e pensões. Por sua vez, 16,2% dos domicílios recebiam mais de 3 salários mínimos de benefício e apropriaram-se de 52,2% da renda total e 52,9% dos rendimentos de aposentadorias e pensões. Considerando-se a subdeclaração das rendas elevadas, há que se considerar uma subestimação nesses valores. Por isso, a situação pode ser ainda mais drástica.

Néri (2001) constatou que 10% dos benefícios mais altos – Regime Geral e Regime Jurídico Único – se apropriam de quase a metade do montante dos benefícios distribuídos e consomem metade do orçamento social consolidado brasileiro.

Stephanes (1999), também utilizando dados descritivos, mostrou que 86% da população brasileira é regida sob o Regime Geral da Previdência Social – RGPS e 14% ao Regime Jurídico Único – RJU, entretanto o gasto com essa última fração da população é consideravelmente maior do que com o restante.

Considerando-se que a maioria dos benefícios dita assistencial é regida pelo Regime Geral da Previdência Social, a grande “culpa” pela catástrofe das contas previdenciárias não deve ser atribuída a esses gastos.

## **2.1 Condições de Elegibilidade**

As condições de elegibilidade no Sistema Previdenciário, principalmente antes das reformas de 1998 e 2003, contribuíam decisivamente para a má distribuição dos benefícios entre os aposentados.

O regime dos servidores públicos e militares, outrora denominado Regime Próprio de Previdência Social<sup>6</sup>, possuía regras de acesso aos benefícios que privilegiavam as aposentadorias precoces e o valor dos proventos baseados na última remuneração do período de vida ativo<sup>7</sup>.

Dado que os trabalhadores do setor público atingiam o ápice de sua carreira a pouco tempo do momento de se aposentar, quando esses atingiam a elegibilidade para a aposentadoria, possuíam um diferencial em relação aos trabalhadores do setor privado, que tinham seu salário de referência calculado com base em uma média dos últimos salários. Além disso, caso o trabalhador ingressasse no serviço público ainda jovem, seria possível que ele requeresse o status de aposentado precocemente, quando ainda poderia estar prestando seus serviços à sociedade através do trabalho.

Estudo realizado por Oliveira et alli (2004) mostrou que, em 1993, 63% dos homens se aposentaram por tempo de serviço com idade inferior a 55 anos, sendo que o percentual sobre para 74% quando se consideram apenas as mulheres (p. 415).

É relevante considerar-se, no que se refere à aposentadoria por tempo de serviço, é que ela cumpre um papel social importante para os grupos ocupacionais mais fragilizados do mercado de trabalho. A Constituição de 1988, quando estabeleceu que os requisitos mínimos de

---

<sup>5</sup> Para os dados da PNAD de 1999, cerca de 53,2% dos rendimentos de aposentadorias oficiais eram apropriados por domicílios cuja renda per capita era superior a R\$ 500,00. A discrepância aumenta consideravelmente dentro das regiões metropolitanas (64,5%) e tem uma baixa queda quando circunscrita às zonas rurais (50,2%).

<sup>6</sup> Atualmente o Regime Jurídico Único.

<sup>7</sup> Ver Giambiagi (2000)

tempo para os trabalhadores rurais seriam reduzidos em 5 anos do referencial para os outros trabalhadores, promove um ganho de bem-estar para essa população, cujos trabalhadores geralmente situam-se na classe de ocupações mais precarizada.

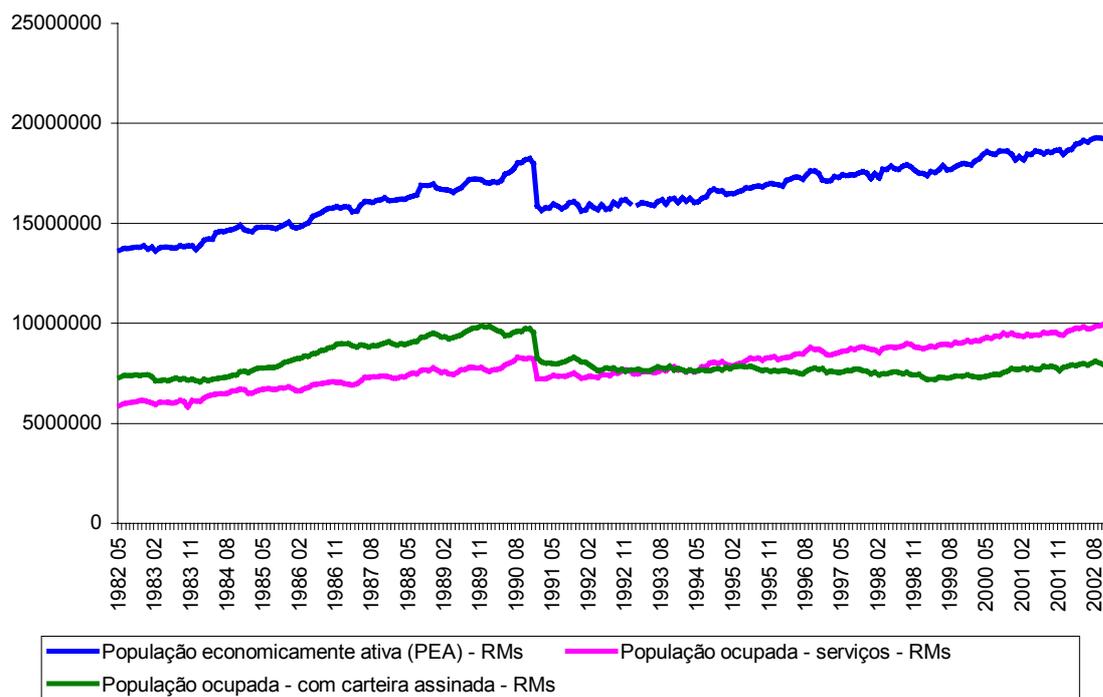
Analisar-se a questão da aposentadoria por idade de uma perspectiva puramente de minimização dos gastos públicos pode levar à desconsideração dos ganhos já obtidos na promoção da dignidade e cidadania. Como sugerem os estudos de Carvalho e Moreira (1992), é necessário que fatores estruturais sejam considerados, como as diferenças sociais e regionais, quando do estabelecimento de um parâmetro único para a concessão de aposentadorias.

## 2.2 Distorções no mercado de trabalho

Em 1999, cerca de 55% dos trabalhadores brasileiros não contribuíam para a Previdência Social<sup>8</sup>. Essa proporção é decorrente, em grande parte, da desenfreada expansão do emprego informal, com seus efeitos negativos sobre a probabilidade de uma contribuição regular do trabalhador para o sistema previdenciário.

Gráfico 1

Evolução da população ocupada nas RM



Como pode ser observado no Gráfico 1, a população ocupada com carteira assinada apresentou uma queda no princípio da década de 90, e manteve até o ano de 2002 uma tendência estável. Por outro lado, a população ocupada no setor de serviços e as com emprego sem carteira aumentou ao longo da série (1982-2002). Considerando-se que grande parte dos postos de trabalho no setor de serviços possui um caráter temporário, e que a volatilidade nos recebimentos

<sup>8</sup> Ver Ferreira (2003).

é um complicador para a manutenção de contribuições estáveis durante o período laborativo, pode-se depreender que pode haver uma tendência à queda no volume dessas contribuições ao longo dos próximos anos.

De acordo com Costanzi (2004), no período de 1985 a 2002 verificou-se uma taxa de crescimento positiva dos postos de trabalho formais (2,3% ao ano). No entanto, ela teria sido pouco “auspiciosa”, já que houve uma concentração das contratações efetivas no setor governamental em detrimento do setor privado<sup>9</sup>. Assim, no futuro, grande parte dos aposentados na Previdência Social terá pertencido ao setor público, ou ao Regime Jurídico único, supostamente o mais privilegiado.

O que o autor também verifica é que não houve, no período compreendido entre 1985 a 2002, uma eliminação de postos de trabalho formais, mas sim o crescimento insuficiente de vagas perante o crescimento da PEA. Além disso, para a mesma série histórica, houve um incremento maior de contratos temporários de trabalho (9,7% a.a.). Isso é preocupante, visto que é a forma de contratação mais precarizada e que dificilmente gera uma estabilidade nos rendimentos para que o trabalhador mantenha uma cota contributiva estável. Eles ressaltam ainda que, aliado a essa precarização, há uma dificuldade de inserção do trabalhador brasileiro no setor mais estável do mercado formal de trabalho, ou seja, com carteira de trabalho assinada por tempo indeterminado.

Ferreira e Souza (2003) ainda ressaltam que a informalidade, em um contexto da dimensão capitalista no qual sobressai-se a produção econômica menos intensiva em mão-de-obra e mais intensiva em capital, deve ser discutida no que se refere às novas estratégias de arrecadação da previdência. Um novo arranjo tributário e formas alternativas de contribuição são medidas que podem contribuir para a adequação da Previdência Social a essa nova dinâmica, com efeitos positivos sobre o saneamento de suas contas.

Assim, dado que o valor do benefício de aposentadoria ou pensão está, em geral, associado ao valor do salário sobre o qual o indivíduo realizou suas contribuições, a distribuição desses benefícios tende a refletir as desigualdades existentes no mercado de trabalho.

### **2.3 Aspectos demográficos**

É quase ou senão unânime a percepção, entre os estudiosos em demografia, do envelhecimento da população brasileira, havendo divergências apenas entre a sua graduação. A partir da década de 70, conforme Carvalho e Moreira (1992), iniciou-se o processo de transição demográfica no Brasil, com a queda nas taxas de fecundidade e do aumento das expectativas de vida e de sobrevivência<sup>10</sup>, decorrentes do processo de globalização, dos avanços nas áreas médicas e nos métodos contraceptivos, além da revisão dos valores sociais relacionados à família e inserção feminina no mercado de trabalho.

Verifica-se uma tendência à diminuição da *razão de dependência invertida*, ou seja, a relação entre o número de pessoas com idade entre 20 e 59 anos e as pessoas com mais de 60 anos. Em 2002, para cada idoso, tinham-se 6,8 indivíduos em idade ativa. Essa dinâmica sinaliza uma queda dos potenciais contribuintes para a Previdência Social em comparação ao incremento na população de velhos (ou potenciais beneficiários). Em um regime de Repartição Simples, o

---

<sup>9</sup> Segundo o autor, o crescimento deveu-se, principalmente, por contratos temporários (9,07% a.a.), avulsos (2,84% a.a.) e por estatutários (6,41% a.a.). Os celetistas apresentaram crescimento inferior ao do emprego formal (1,36% a.a.)

<sup>10</sup> Em 2003, a esperança de vida ao nascer é de 71,3 anos. Com o mesmo referencial, aos 60 anos, a expectativa de sobrevivência é de 20,6 anos. Fonte: Tábuas de Mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003).

qual depende de recursos provenientes das contribuições para financiar as aposentadorias no presente, uma *razão de dependência invertida* baixa pode sinalizar, no futuro, um desequilíbrio financeiro das contas previdenciárias.

Em uma outra linha, Esping-Andersen (2003) afirma que o grande problema dos sistemas previdenciários na América Latina não é o envelhecimento da população, mas sim a baixa cobertura e os índices precários de contribuição entre os trabalhadores. Estes fatores seriam os maiores responsáveis pelo desequilíbrio financeiro das contas previdenciárias.

Da mesma forma justifica o Ministério da Previdência Social (2003), pois, concomitantemente ao aumento da população idosa, deverá verificar-se, entre 2002 e 2013 um crescimento de cerca de 2,4 pontos percentuais na população entre 20 e 59 anos. Ou seja, não haverá uma queda *abrupta* no curto prazo do número de contribuintes para cada beneficiário do sistema. No entanto, o mesmo também alerta que, de acordo com as projeções, após 2014 o resultado deve ser revertido e a população em idade ativa deve retrair-se.

Nessa direção, a noção de equidade no sistema previdenciário também depende de um equilíbrio na razão contribuinte-beneficiário. Considerando-se a queda dos potenciais contribuintes no futuro e o aumento dos prováveis beneficiários, restam duas alternativas de para um bom funcionamento do regime de repartição simples: aumenta-se o encargo sobre os mais jovens ou diminuem-se os benefícios concedidos aos idosos. Ou seja, apenas aqueles trabalhadores empregados com um bom nível de salário poderão manter essas contribuições, e dado o volume alto de contribuições ao longo do período ativo, eles poderão minimizar essa variação negativa esperada nos benefícios, protegendo o valor de suas aposentadorias no futuro, ao contrário dos trabalhadores mais vulneráveis.

### 2.3.1 O viés de gênero

A preponderância da população idosa feminina também deve ser um aspecto relevante no que diz respeito a políticas de enfrentamento da desigualdade na velhice. Cerca de 55% da população com 60 anos ou mais, de acordo com o Censo Demográfico de 2000, é do sexo feminino. A expectativa de sobrevida média aos 60 anos para ambos os sexos, aos 60 anos, é de 20,7 anos, sendo que para os homens ela é menor que a média (19,1 anos) e, para as mulheres, é superior à média (22,2)<sup>11</sup>.

Considerando-se a vulnerabilidade das mulheres, notadamente discriminadas no mercado de trabalho, e de forma a recompensá-las pelo trabalho doméstico, foi a elas garantido a elegibilidade à aposentadoria com um diferencial de 5 anos a menos do que o exigido para os homens, de acordo com a Constituição de 1988.

A visão conservadora de política econômica, que prioriza a contenção dos gastos públicos, considera que os diferenciais na regra por sexo deveriam seguir a direção oposta do que o que foi definido na legislação atual. Dada uma maior expectativa de sobrevida das mulheres e um menor tempo de contribuição necessário para a elegibilidade, as mulheres estariam sendo “beneficiadas” pela Previdência Social, acarretando em maiores volumes de gastos dispensados<sup>12</sup>. Oliveira et alli (2004) mostram que, em 1993, com a redução da idade de concessão de benefícios estabelecida para as mulheres, cerca de 45% das novas concessões para a clientela feminina eram direcionadas a mulheres com menos de 60 anos. Em 2002, esse percentual subiu para 90% das novas concessões.

---

<sup>11</sup> Segundo a Tábua Completa de Mortalidade do IBGE.

<sup>12</sup> Ver, nesse sentido, Giambiagi (2000).

No entanto, esses benefícios apresentam uma importância fundamental na garantia de renda e consumo para a população rural, ainda que a concessão desses benefícios não tenha sido correspondida por um esforço contributivo no passado.

Segundo Camarano (2004), considerando-se ainda essa maior expectativa de sobrevivência para as mulheres, há uma grande probabilidade de que elas estejam mais vulneráveis durante a velhice, já que a coorte de idosas no presente não participou efetivamente da população economicamente ativa, devido aos valores que mantinham essas mulheres fora do mercado de trabalho.

Esse tipo de proteção social é fundamental na manutenção de um padrão de vida e da garantia de cidadania às mulheres, que ainda se encontram segregadas no mercado de trabalho ou mesmo por merecerem ter o seu papel de protetora do lar e da família valorizado.

### 2.3.2 O viés racial

Conforme foi visto, há várias distorções que devem ser objeto de análise quando da implementação de políticas previdenciárias. A segmentação no mercado de trabalho por gênero e raça é um fator determinante nos valores diferenciados observados de aposentadorias, dado que nosso sistema é em grande parte vinculado ao sistema de proteção social do trabalho<sup>13</sup>.

Sobre a questão da segregação racial, a literatura a respeito é bastante vasta. Henriques (2000) verificou a presença de uma sobre-representação dos negros no interior das populações pobre e indigente, em todas as faixas etárias, ou seja, a má distribuição de renda no Brasil apresenta um forte traço de segmentação por raça. Além disso, com base em estudos empíricos, o autor verificou que essa situação manteve-se estável ao longo da década de 90. Para os dados obtidos a partir da PNAD, os negros se apropriam de mais 50% da renda atribuída à metade mais pobre da população e de menos de 15% da renda apoderada pelos 10% mais ricos da sociedade.

Estudos empíricos realizados por Paiva e Paiva (2003) confirmam a hipótese de que a situação desprivilegiada de negros e mulheres também se faz presente na dimensão previdenciária. As mulheres recebem benefícios inferiores aos dos homens de mesma cor porque, de certa forma, contribuem sobre salários menores e em posições na ocupação mais precárias do que aquelas ocupadas por indivíduos do sexo masculino. Além disso, o desfavorecimento da população negra, de acordo com os autores, não parece ser justificado apenas pela questão dos diferenciais de rendimento e ocupacionais. Se a cobertura previdenciária pelo atributo racial fosse controlada pela renda, os negros ainda recebiam sistematicamente menos que os brancos. Dessa forma, argumenta-se da necessidade de políticas públicas focalizadas nesse grupo, de forma que essa situação de inferioridade possa ser revertida.

## 3 Marcos na legislação previdenciária: uma síntese.

### 3.1 A Constituição de 1988 e o resgate da dívida social

Após o fim do governo militar e a ascensão do governo civil, iniciou-se uma pressão da sociedade pelo estabelecimento de uma série de direitos sociais, após a frustração da sociedade perante um ciclo de grande crescimento econômico, mas que se marcou por uma brutal concentração de renda e perda do poder aquisitivo dos trabalhadores devido às políticas de

---

<sup>13</sup> Embora várias políticas compensatórias e não precedidas por um esforço contributivo tenham sido implementadas.

estabilização que se baseavam no arrocho salarial, enquanto as classes superiores protegiam-se e lucravam com o chamado lucro inflacionário.

Dessa forma, iniciou-se no Brasil em 1988 a redação da nova constituição. Essa se marcou por grandes conquistas sociais e a busca por um estado de Bem-Estar no Brasil.

No que se refere à Previdência Social, a Constituição de 1988 introduziu grandes conquistas no que se refere à promoção da cidadania, do bem-estar e da justiça social. O artigo 195 reza sobre os princípios da seguridade social:

- 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 e serviços;
- v. Equidade na forma de participação no custeio;
- vi. Diversidade da base de financiamento;
- vii. Gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados.

Pelos preceitos acima, de acordo com Barros (2000), podemos verificar que o Estado responsabiliza-se incondicionalmente pela promoção da dignidade e da cidadania. Através do conceito de *universalidade*, o governo garantiria que não apenas aquele que contribui ao sistema será beneficiado. Para o autor, as disparidades entre os benefícios da população urbana e rural também são objeto de preocupação das autoridades quando utilizam o termo *uniformidade*. Além disso, com a *seletividade* e *distributividade*, o Estado se compromete a priorizar o cuidado pelos mais necessitados. Com o termo *equidade*, subentende-se que quem pode pagar mais, paga mais, enquanto quem pode pagar menos, paga menos.

No entanto, com a introdução no texto constitucional de dois regimes diferenciados, o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Jurídico Único, consolidou-se uma diferenciação no tratamento dos requisitos para cada tipo de servidor – público e militares versus setor privado. Dessa forma, “a Constituição entroniza os direitos especiais dos funcionários públicos, garantindo as altas aposentadorias, as aposentadorias precoces e a estabilidade no emprego” (Schwartzman, 2004, p. 26).

### **3.2 Emenda Constitucional nº 20 (1998): “opções ortodoxas de gestão e caracterização da crise<sup>14</sup>”**

Conforme foi visto no tópico anterior, a Constituição de 1988 materializou-se em uma grande conquista no que se refere à proteção social e à instituição de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

No entanto, a partir da década de 90 e a explosão da espiral inflacionária, iniciou-se o questionamento da participação do Estado como provedor, dadas as restrições fiscais concernentes aos planos de estabilização e o acentuado incremento do volume de dispêndio com os benefícios previdenciários.

Assim, iniciou-se dentre os formuladores de políticas a discussão sobre como se atingir um regime previdenciário no qual prevalecesse o equilíbrio financeiro e atuarial.

---

<sup>14</sup> Andrade (1999)

Uma das justificativas apresentadas pelo governo à sociedade da necessidade de tais modificações foi a de que elas poderiam minimizar a gritante desigualdade nos valores dos benefícios concedidos, caso fossem aprovadas medidas mais restritivas como a fixação de tetos e cobrança dos inativos<sup>15</sup>.

Diante dessas aspirações, em 1995 o governo de Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33 que, após intensas discussões e tramitações, consolidou-se na Emenda Constitucional nº 20, em 1998.

A principal característica dessa reforma foi a manutenção do regime de repartição simples (pay-as-you-go), que se assenta no princípio da solidariedade intergeracional para se manter equilibrado, ou seja, que os jovens de hoje contribuam para o pagamento dos beneficiários.

Ao contrário das outras experiências na América Latina, a EC 20 não reformou o sistema de forma estrutural (tal como foi a reforma implementada no Chile, em maio de 1981), na qual foi substituído o regime de repartição para um sistema de contas individuais capitalizadas – o regime de capitalização<sup>16</sup>.

Outra mudança introduzida em 1998 foi a maior vinculação e estreitamento entre contribuição e benefícios. Segundo Almeida (2003), essa preocupação das autoridades pode ser ilustrada pela substituição no texto constitucional do termo “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”. Além disso, a regra de cálculo dos benefícios também foi suprimida da carta magna. Isso possibilitou, para a autora, a ampliação do número de salários de referência para o mesmo cálculo e a correção através do fator previdenciário, *a posteriori*.

O fator previdenciário funciona, intuitivamente, como uma taxa de juros que é aplicada ao salário de benefício de direito do aposentado quando ele, embora tenha se tornado elegível à aposentadoria, resolve postergar seu afastamento do trabalho. Por outro lado, entretanto, esse fator torna-se uma taxa de desconto ao referido salário, quando o candidato ainda não possui os requisitos mínimos de idade para o recebimento dos benefícios.

Essa metodologia é aplicada à média dos 80% maiores salários, eliminando-se a contagem pelos últimos 36 salários vigentes antes da Reforma. Além disso, também possui em seu cálculo uma correção para mudanças na expectativa de sobrevida da população.

Portanto, para a nova coorte de aposentados que está sujeita às novas regras, já que os direitos adquiridos são preservados, o fator representa um grande avanço no estabelecimento de um sistema atuariamente justo, embora isso só possa ser verificado e testado empiricamente no futuro.

Além disso, estabeleceu-se para o RGPS um teto de R\$ 1.225,32. Assim, os benefícios não poderiam, a partir da reforma, ser inferiores a um salário mínimo (piso) e superiores ao teto estabelecido.

Quanto às propostas de modificações das regras de aposentadoria para servidores públicos civis, poucas delas efetivaram-se. O governo propôs o fim dos direitos ao recebimento integral dos proventos e a paridade dos reajustes entre ativos e inativos. Além disso, a tentativa de cobrança dos inativos revelou-se um grande fracasso devido a ações na justiça e a discussão dos direitos adquiridos.

Aos militares foi mantido o direito a um regime próprio de previdência, juntamente com os servidores civis. Entretanto, dado o constrangimento atribuído aos elevados dispêndios com o

---

<sup>15</sup> Vale lembrar que essas medidas enfrentam bastante resistência dos lobbies dos funcionários públicos e inativos, esbarrando recorrentemente em recursos judiciais e direitos adquiridos.

<sup>16</sup> Para mais detalhes acerca da Reforma Chilena, ver De Mesa e Bertranou (1997).

pagamento de pensões para filhas solteiras, foi aumentada a alíquota de contribuição aos filiados que desejassem manter esse benefício<sup>17</sup>.

Assim, os efeitos positivos da Reforma seriam quase inócuos, como salientam Oliveira et al (1999), para os quais a emenda “não equilibra as contas do sistema previdenciário nem promove a justiça social, objetivo primeiro de uma política previdenciária” (p.2).

### **3.3 Legislação atual: Emenda Constitucional nº 41 e novos projetos.**

As reformas ainda estão em andamento e em discussão entre os políticos e a sociedade. Embora seus resultados em termos de minimização da desigualdade não possam ser ainda mensurados para efeito de um estudo empírico, analisar-se-ão os principais marcos referentes à EC 41, promulgada em 2003.

Houve uma intensificação do caráter de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema com o objetivo de adequar o RJU às novas perspectivas de reforma que foram introduzidas ao RGPS. Essa agenda, como foi visto, iniciou-se com a EC 20, em 1998, mas encontrou forte resistência por parte dos trabalhadores filiados e os já aposentados pelo setor público.

Houve um aumento do teto limite para aposentadorias do RJU para 2.668,15. Além disso, materializou-se a instituição da cobrança de uma taxa sobre os inativos que receberem acima do teto estabelecido para o RGPS<sup>18</sup>.

As aposentadorias proporcionais<sup>19</sup>, ou seja, aquelas que podem ser angariadas em cinco anos a menos de trabalho em relação à integral, foram extintas. Mantiveram-se, no entanto, os direitos daqueles que ingressaram no serviço público antes de 15/12/1998.

Outra medida importante foi a manutenção do cálculo dos proventos tendo como base a última remuneração, sendo que essa é uma medida que beneficia mais os servidores públicos, em detrimento daqueles regidos pelo RGPS. No entanto, atualmente com a PEC paralela<sup>20</sup>, objetiva-se introduzir o cálculo pela média de outras contribuições, assim como no RGPS, exceto para aqueles que ingressaram no serviço público até a promulgação da EC 41.

Outras medidas inclusivas do sistema previdenciário são: i) a recente estabelecida pelo Estatuto do Idoso, que concede ao idoso que comprovar não possuir meios de subsistência e que não puder ser sustentado pela sua família o benefício mínimo (ou seja, um salário vigente)<sup>21</sup>; ii) inclusão de trabalhadores domésticos que se situem nos estratos inferiores de renda<sup>22</sup> e trabalhadoras do lar. Essa última medida trará grandes benefícios à população feminina, que se encontra em um patamar de rendimentos bastante inferior ao dos homens<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Ver Giambiagi (2003).

<sup>18</sup> Com a EC 47/2005, o aposentado ou pensionista que for portador de doença incapacitante, definida em lei, somente contribuirá sobre a parcela que exceder duas vezes o valor do teto estabelecido pela EC 41, ou seja, R\$ 5.336,30.

<sup>19</sup> Que ainda vigoravam de acordo com a Reforma de 1998 – ver Marcos na legislação previdenciária: uma síntese.

<sup>20</sup> EC 47/05.

<sup>21</sup> Art. 203.

<sup>22</sup> Art. 201. § 12 - Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 2003.

<sup>23</sup> Para uma caracterização mais profunda, ver Decomposição por subgrupos de gênero e O viés de gênero.

## 4 Análise empírica: Decomposição de mudanças na desigualdade nos benefícios de aposentadoria segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

### 4.1 Metodologia

As regras de concessão das aposentadorias pela Previdência Social foram sensivelmente modificadas após as reformas e mudanças na legislação. Nosso interesse é investigar até que ponto essas mudanças possibilitaram uma alteração no padrão de dispersão dos benefícios concedidos, com especial atenção para as transições entre os subgrupos de gênero e raciais.

Espera-se que, embora tímidas, a desigualdade nos rendimentos de aposentadoria tenha se minimizado após a Constituição de 1988, pela inclusão de trabalhadores rurais e a universalização e a equiparação dos benefícios. Quanto às Reformas, a variação do índice de desigualdade não poderia ser atribuído aos resultados da EC 41/2004, pois esses só poderão ser investigados empiricamente quando uma nova coorte, sujeita ao novo regime, se aposentar sobre essa nova regra.

Feita essa análise, espera-se contribuir no debate sobre a eficácia dessas políticas não só no que diz respeito ao saneamento das contas previdenciárias, mas também no que se refere a um sistema previdenciário mais eqüitativo e justo, considerando-se os diferenciais de gênero e raça.

#### 4.1.1 Fonte de dados

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), oferece aos pesquisadores em Economia Social a possibilidade de análise de vários tipos de rendimentos – tanto aqueles provenientes do trabalho e do não-trabalho – auferidos na unidade de investigação: família ou domicílio.

Além disso, através da PNAD é possível traçar as características sócio-econômicas referentes à unidade de análise. Assim, embora os microdados não se constituam em um painel verdadeiro – ou seja, o mesmo indivíduo é acompanhado ao longo de uma série histórica – esses podem ser considerados como um *pseudo-painel* pela presença no questionário desses atributos individuais.

Dessa forma, dadas essas limitações, este estudo acompanhará a evolução da dispersão dos rendimentos dos aposentados na semana de referência da entrevista em três pontos no tempo: 1987 (antes da Constituição de 1988), 1993 (pós-Constituição de 1988) e 2004 (pós EC 20 e EC 41).

Foram considerados na amostra os entrevistados que declararam ser aposentados por Instituto de Previdência ou diretamente pelo governo federal (na semana de referência da pesquisa) e que recebiam algum rendimento de aposentadoria dessas instituições (no mês de referência). Foram utilizados neste estudo os atributos pessoais de cor e sexo do entrevistado.

Os microdados foram ponderados de acordo com os pesos fornecidos pelo IBGE, projetando-se para a população – amostra expandida – e os valores foram deflacionados a preços de 2004, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC - IBGE).

As variáveis pessoais selecionadas para o estudo para a decomposição em subgrupos na amostra foi o sexo do entrevistado e a cor, sendo que foram definidos quatro: homens versus mulheres; brancos versus negros.

Os subgrupos raciais foram definidos da seguinte forma: brancos, se de cor branca ou amarela; e negros, se negros ou pardos. Além disso, os indígenas foram retirados da amostra, por se tratarem de um grupo com características singulares, além de não se constituírem em uma amostra estatisticamente significativa.

Ressalta-se nesse trabalho as recorrentes dificuldades inerentes à análise de variáveis de renda como a subdeclaração dos rendimentos elevados<sup>24</sup>.

#### 4.1.2 A decomposição Dinâmica do índice de Theil

O método utilizado nesse estudo baseia-se na metodologia proposta por Ramos (1993) e descrita por Hoffmann (1998).

O método consiste, intuitivamente, na decomposição da variação da desigualdade entre  $k$  grupos observada em dois períodos, em três componentes:

1. Efeito renda: a variação na desigualdade é decorrência de um aumento (diminuição) na renda média relativa dos indivíduos, independentemente do grupo ao qual pertencem;
2. Efeito alocação: a proporção de pessoas nos grupos alterou-se, acarretando em variações nos padrões de desigualdade;
3. Efeito interno: diz respeito ao efeito decorrente de alterações na distribuição de renda entre os grupos.

A metodologia pode ser aplicada tanto para o índice de entropia de Theil quanto ao índice L de Theil. Utilizaremos neste estudo o índice de Entropia, cuja fórmula original é descrita abaixo:

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \ln \frac{1}{ny_i} \quad (1)$$

Onde  $n$  é o número de indivíduos na amostra e  $y_i$  é a fração da renda total apropriada pelo indivíduo  $i$ .

Dados  $k$  subgrupos de análise, o índice de Theil para toda a amostra pode ser obtido a partir de um simples rearranjo da fórmula acima:

$$T = \sum_{h=1}^k Y_h T_h + \sum_{h=1}^k Y_h \ln \frac{Y_h}{T_h} \quad (2)$$

Onde o subscrito  $h$  denota um grupo de referência, dentro do conjunto universo  $k$ ,  $T_h$  é o índice de Theil dentro do subgrupo  $h$  e  $Y_h$  é a participação da renda do  $h$ -ésimo grupo na renda total.

Deseja-se que na equação acima figure as médias relativas, a proporção de pessoas no determinado grupo e o índice de Theil dentro do grupo para que possam ser observados os efeitos alocação, renda e interno entre os grupos, temos que:

Rearranjando-se  $Y_h = \pi_h \frac{\mu_h}{\mu}$  como a participação do  $h$ -ésimo grupo na renda total, onde  $\mu_h$  é a média das aposentadorias no grupo  $h$ ;  $\mu$  a média das aposentadorias observada para a mostra em estudo e  $\pi_h$  é a proporção de aposentados no grupo  $h$ , vem:

$$T = \sum_{h=1}^k \pi_h \frac{\mu_h}{\mu} T_h + \sum_{h=1}^k \pi_h \frac{\mu_h}{\mu} \ln \frac{\mu_h}{\mu} \quad (4)$$

<sup>24</sup> Sobre esse tópico, ver Hoffmann (1998).

Denominando-se  $r_h = \frac{\mu_h}{\mu}$  como a média relativa do grupo  $h$  em um ponto no tempo,

vem:

$$T = \sum_{h=1}^k \pi_h r_h T_h + \sum_{h=1}^k \pi_h r_h \ln r_h \quad (5)$$

Diferenciando-se a equação (5), é possível perceber a variação do índice de desigualdade como função da média relativa, da proporção de indivíduos em cada grupo e do índice de entropia de Theil dentro de cada grupo.

Dada a restrição de que a soma das proporções de cada grupo seja igual a 1, ou seja:

$$\sum_{h=1}^k \pi_h = 1 \quad (6)$$

Daí é possível medir a variação observada no índice de Theil ( $dT$ ), ou a diferença entre o período inicial ( $T_0$ ) e final ( $T_1$ ), como a soma dos três componentes a seguir:

$$dT = T_1 - T_0 = (\text{efeito alocação}) + (\text{efeito renda}) + (\text{efeito interno}) \quad (7)$$

Onde:

$$\text{efeito alocação} = \sum_{h=1}^k \bar{r}_h (\bar{T}_h + \ln \bar{r}_h - \bar{T} - 1) (\pi_{h2} - \pi_{h1}) \quad (8)$$

$$\text{efeito renda} = \sum_{h=1}^k \bar{\pi}_h (\bar{T}_h + \ln \bar{r}_h - \bar{T}) (r_{h2} - r_{h1}) \quad (9)$$

$$\text{efeito interno} = \sum_{h=1}^k \bar{\pi}_h \bar{r}_h (T_{h2} - T_{h1}) \quad (10)$$

Onde:

$$r_{h2} = \frac{\mu_{h2}}{\mu_2} : \text{média relativa do grupo } h \text{ no período 2;}$$

$$r_{h1} = \frac{\mu_{h1}}{\mu_1} : \text{média relativa do grupo } h \text{ no período 1;}$$

$$\bar{r}_h = \frac{1}{2} (r_{h1} + r_{h2}) : \text{média das médias relativas do grupo } h \text{ nos pontos de análise;}$$

$$\bar{\pi}_h = \frac{1}{2} (\pi_{h1} + \pi_{h2}) : \text{média da proporção da população do grupo } h \text{ nos dois períodos;}$$

$$\bar{T}_h = \frac{1}{2} (T_{h1} + T_{h2}) : \text{média do índice } T \text{ de Theil observado para um grupo } h \text{ nos dois}$$

períodos de referência.

$$\bar{T} = \frac{1}{2} (T_1 + T_2) : \text{média do índice } T \text{ global nos dois períodos}$$

Ramos (1993) salienta que, dado que essa metodologia é calculada via aproximação, ocorre que “sua precisão depende bastante da magnitude das variações nas frações populacionais, nas rendas médias relativas e nas desigualdades internas”. Assim, “o teorema do

valor médio assegura que a relação – no caso deste estudo, a equação (7) – é exata para algum ponto entre os extremos, mas não há regra para como determiná-los”.

## 4.2 Análise de resultados

Pode-se verificar, pelas estatísticas descritivas para os rendimentos de aposentadoria, que houve um incremento nos valores médios de aposentadoria concedidos (ver Tabela 1), no período 1987-2004. Esse aumento nos valores médios é esperado, principalmente após o Plano Real, no qual houve um crescimento dos rendimentos, que outrora eram corroídos pelo imposto inflacionário, e novas tentativas adotadas pelos formuladores de políticas no sentido da distribuição de renda, como os benefícios de Prestação Continuada (BPCs).

A dispersão dos rendimentos, representada pelo desvio padrão dos proventos, também caiu no intervalo de análise. Porém, a amplitude, ou a distância entre os valores mínimos e máximos observados na amostra, permaneceu bastante elevada (27654,73 em 1987; 23627,57 em 1993 e 24.248,00 em 2004).

**Tabela 1**

Estatísticas descritivas para as aposentadorias			
	1987	1993	2004
<i>n</i>	9.158	20.966	31.656
<i>N</i> <sup>▲</sup>	4.406.791	10.039.243	15.308.272
$\mu$ <sup>1</sup>	543,4	540,76	642,62
$\sigma$ <sup>2</sup>	1243,13	895,63	992,94
min <sup>3</sup>	18,23	1,22	40,00
max <sup>4</sup>	27.672,96	23.628,79	24.288,00

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE)

▲ Na amostra expandida, utilizando-se a projeção do IBGE.

<sup>1</sup> Média

<sup>2</sup> Desvio-padrão

<sup>3</sup> Valor mínimo observado

<sup>4</sup> Valor máximo observado

Obs.: Os valores estão expressos em R\$ 2004.

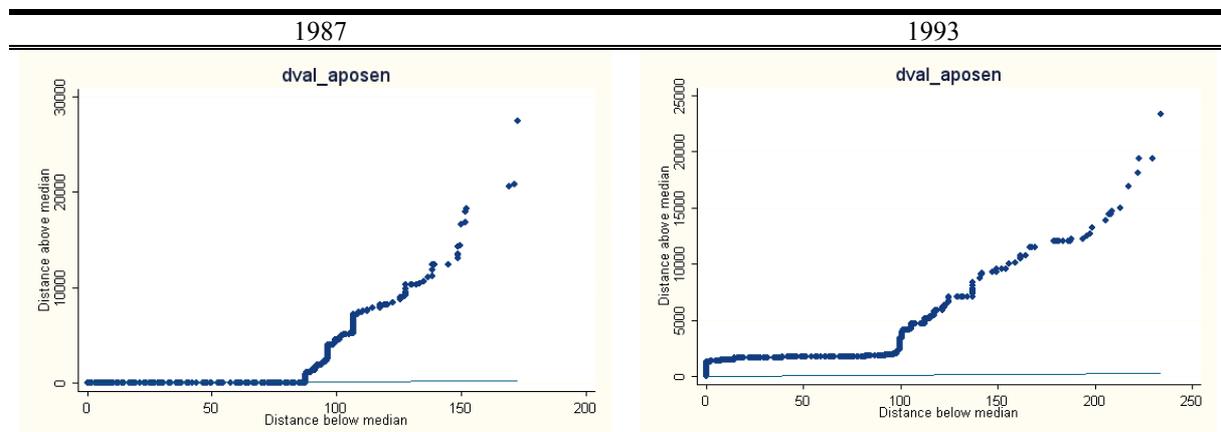
Uma forma de se visualizar a distribuição dos rendimentos é através do gráfico de simetria (ver Figura 1 e Figura 2). O plano cartesiano é composto por dois eixos: o eixo x plota a distância entre as observações que se encontram abaixo da mediana<sup>25</sup> e esta; e o eixo y plota para os valores acima da mediana. Para uma distribuição perfeitamente igualitária, todos os valores concentram-se no ponto (0,0).

Apenas observando-se a escala dos eixos, é possível verificar o tamanho da disparidade observada para os benefícios. No eixo x, os valores abaixo da mediana se distanciam em até R\$ 175,00 em 1987; R\$ 230,00 em 1993 e R\$ 227,00 em 2004. Para os valores acima da mediana, entretanto, a distância é consideravelmente maior: a escala cresce a cada R\$ 10.000,00 em 1987 e atinge valor máximo de R\$ 27.672,00 em 1987; em 1993 ela cresce a cada R\$ 5.000,00 e atinge valores máximos de R\$ 23.628,79 em 1993 e R\$ 24.288,00 em 2004.

<sup>25</sup> Ou o segundo quartil da distribuição.

**Figura 1**

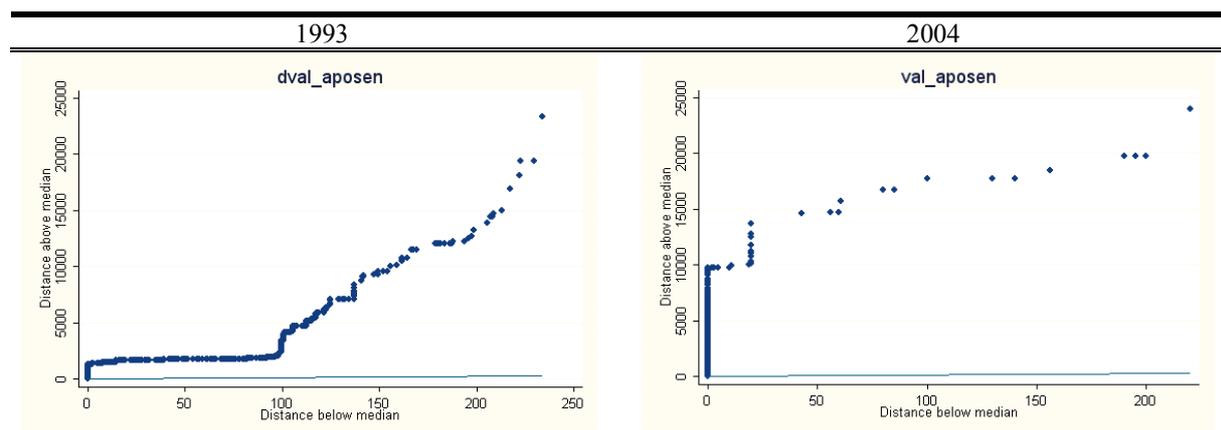
**Gráfico de Simetria para as aposentadorias: 1987 versus 1993**



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE)

**Figura 2**

**Gráfico de Simetria para as aposentadorias: 1993 versus 2004**



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE)

De fato, observou-se no período em análise uma melhora na distribuição das aposentadorias para os aposentados na semana de referência da pesquisa. O índice T de Theil apresentou sensível queda no decorrer dos três períodos analisados: de 0,977 em 1987 para 0,593 em 1993 e 0,5344 em 2004 (ver Tabela 2).

**Tabela 2**

**Índice T de Theil para os três períodos**

	1987	1993	2004
T	0,98	0,59	0,53
v_máx T*	9,12	9,95	10,36

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE)

\* Verifica-se que  $T=0$  no caso da perfeita igualdade e igual a  $\ln n$  no caso da perfeita desigualdade.

Ramos (1993) ressalta que uma grande limitação pertinente a medidas de desigualdade é que “na maioria dos casos não são transparentes, tornando extremamente difícil a formação de uma ‘intuição’ para o significado na alteração de seus valores” (p. 109). Nesse sentido, o método por ele apresentado – o de decomposição dinâmica – surge como uma alternativa para que se possam problematizar as variações observadas nesses índices.

Não podemos deixar de ressaltar o que Hoffmann (1998) chama de *ruído* nas declarações sobre rendimento. Isso porque, em períodos de inflações elevadas, há uma certa instabilidade dos valores nominais declarados pelos entrevistados. Isso é um complicador para a nossa metodologia, pois, embora em média o erro se anule, há um efeito sobreestimado nas medidas de dispersão e de desigualdade. Dessa forma, o valor obtido de T para 1987 pode estar superestimado.

Nas seções a seguir serão apresentados os resultados da decomposição dinâmica para as variações observada do T de Theil. Assim, será possível verificar qual foi o efeito decisivo na queda observada do parâmetro de desigualdade, ou seja, aquele decorrente de uma melhora (ou piora) nos níveis médios de renda.

A seguir, serão discutidos os resultados da decomposição dinâmica para subgrupos de gênero e raça. Serão comparados os períodos da seguinte forma: 1987 versus 1993 -, para captarmos os efeitos da Constituição de 1988 e 1993 versus 2004, para captarmos os efeitos da EC 29.

#### 4.2.1 Decomposição por subgrupos de gênero

Analisando-se os benefícios dos entrevistados que recebiam aposentadoria oficial (ver Tabela 3), observa-se que os homens possuem médias relativas ( $r_h$ ) ao total da população bem elevadas (em média 21% maiores) nos três pontos analisados, enquanto as mulheres apresentaram rendimentos inferiores ao esperado para a população (26% menos).

A posição das mulheres melhorou ao longo do período analisado, já que houve um incremento nos valores médios angariados pelo grupo. No entanto, permanece a disparidade em relação aos rendimentos de aposentadoria dos homens.

**Tabela 3**

**Distribuição dos aposentados pelo atributo gênero nos três períodos\*, rendas médias\*\* e rendas relativas.**

	Homens	Mulheres
$\pi_1$	0,54	0,46
$\pi_2$	0,56	0,44
$\pi_3$	0,68	0,32
$\mu_1$	770,24	493,90
$\mu_2$	655,12	389,67
$\mu_3$	652,29	302,00
$r_1$	1,20	0,77
$r_2$	1,21	0,72
$r_3$	1,20	0,56
$T_1$	0,54	0,44
$T_2$	0,59	0,48
$T_3$	0,92	0,93

Fonte: PNAD 1987, 1993 e 2004.

\* Os subscritos referem-se ao período de referência: 2004=1; 1993=2; 1987=3.

\*\* Valores expressos em preços de 2004

Onde:

$\pi$ : proporção de aposentados;

$\mu$ : média da aposentadoria (em R\$);

$r$ : renda média relativa

Observa-se que a proporção nos subgrupos de gênero se manteve estável durante a transição 1993-2004. Dessa forma, espera-se que, para esse período, o efeito alocação não seja o principal determinante da redução observada da desigualdade. No entanto, esse efeito pode ser importante no período compreendido entre 1987-1993, no qual houve uma sensível realocação nos subgrupos, com um incremento da população feminina aposentada com rendimento (de 32 para 44% do total).

Os resultados da decomposição dinâmica por subgrupos de gênero estão sumarizados na Tabela 4.

**Tabela 4**

**Decomposição Dinâmica: efeitos-renda, efeito alocação e efeito interno por subgrupos de gênero**

	1987 X 1993	1993 X 2004
$dT_{real}$	-0,384	-0,058
$dT_{observado}$	-0,377	-0,056
<b>Erro (%)</b>	<b>1,973</b>	<b>4,000</b>
Efeito alocação	0,0100 (2,65%)	0,00017 (0,30%)
Efeito renda	-0,0305 (8,09%)	-0,0098 (17,50%)
Efeito interno	-0,3566 (94,59%)	-0,0467 (83,39%)

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE)

Onde:  $dT$  = variação no índice de Theil entre os períodos

A Tabela 4 mostra os resultados da decomposição dinâmica do T de Theil para os subgrupos de gênero. Conforme foi discutido anteriormente, as proporções de homens e

mulheres mantiveram-se praticamente inalteradas no intervalo 1993-2004, e assim essa transição apresentou um efeito alocação praticamente nulo, de 0,3% da variação observada do índice de Theil decomposto. Como houve um incremento do número de aposentadas com rendimento após a Constituição de 1988, esse efeito alocação foi mais significativo no período 1987-1993 (com uma contribuição de 2,65%).

O efeito-renda para ambos os períodos foi o segundo componente mais significativo, chegando a representar 17,5 % da variação no intervalo 1993-2004. Relembrando-se novamente a Tabela 3, observa-se que a média relativa dos homens manteve-se estável e a das mulheres melhorou em ambos os períodos (0,56 para 0,72; 0,72 para 0,77).

O principal efeito verificado para ambas as transições foi o efeito interno, ou seja, aquele resultante de transformações nos padrões internos de desigualdade entre dos grupos, cujas contribuições para a redução da desigualdade observada foram 94,59% para o referencial 1987-1993 e 83,39% para 1993-2004.

Isso pode sinalizar que as reformas obtiveram um sucesso no que concerne a uma melhor distribuição da renda entre os grupos, como decorrência das mudanças introduzidas na legislação, como a introdução do piso previdenciário e a universalização dos benefícios.

#### 4.2.2 Decomposição por subgrupos raciais (brancos versus negros)

Os parâmetros de interesse para a decomposição dinâmica do índice T de Theil estão explicitados na Tabela 5. Busca-se investigar se houve alguma mudança nos padrões de desigualdade pelo atributo racial, considerando-se como subgrupos de análise brancos versus negros.

**Tabela 5**

**Distribuição dos aposentados pelo atributo racial nos três períodos\*, rendas médias\*\*, rendas relativas e índice de Theil intragrupo.**

	Brancos	Negros
$\pi_1$	0,60	0,40
$\pi_2$	0,61	0,39
$\pi_3$	0,64	0,36
$\mu_1$	753,61	475,94
$\mu_2$	651,91	369,59
$\mu_3$	670,86	314,51
$r_1$	1,17	0,74
$r_2$	1,21	0,68
$r_3$	1,23	0,58
$T_1$	0,54	0,42
$T_2$	0,61	0,41
$T_3$	0,96	0,78

Fonte: PNAD 1987, 1993 e 2004.

\* Os subscritos referem-se ao período de referência: 2004=1; 1993=2; 1987=3.

\*\* Valores expressos em preços de 2004

É possível visualizarmos pela Tabela 5 que, da mesma forma que se verificou para a decomposição por gênero, as proporções se alteram significativamente no período 1987-1993, na qual há um incremento de negros na população que declararam receber aposentadoria – o  $\pi$

variou de 0,37 para 0,40. Uma hipótese que poderia ser testada é se esse incremento é decorrência da universalização dos benefícios, que teria propiciado uma maior inclusão da fração mais injustiçada da sociedade.

Porém, dada uma estabilidade na proporção de aposentados no subgrupo dos negros para o intervalo 1993-2004, dada uma variação de  $\pi$  de 0,39 e 0,40, espera-se que o efeito alocação seja significativo apenas para o primeiro período de análise.

Os valores médios de rendimento de aposentadoria sofreram um aumento para brancos e negros em ambos nos períodos, mantendo-se a disparidade observada para a decomposição por gênero, ou seja, *brancos recebem, em média, mas do que os negros em todos os pontos analisados*.

O mais interessante resultado encontrado na análise racial foi a evolução das rendas médias relativas. Ao contrário do que ocorreu na decomposição por gênero, na qual houve uma estabilização da renda média relativa dos homens e mulheres no período compreendido entre 1993-2004, para os negros houve uma melhora significativa de sua renda média relativa (de 0,58 para 0,68 e 0,74), e uma queda no rendimento acima da média angariado pelos brancos (de 1,23 para 1,21 e 1,17). Isso pode ser um indício de que as reformas acarretaram em uma melhoria nos padrões de distribuição dos benefícios entre os grupos raciais brancos versus negros.

A Tabela 6 mostra os resultados da decomposição dinâmica da variação da desigualdade pelo atributo racial.

**Tabela 6**

**Decomposição Dinâmica: efeitos-renda, efeito alocação e efeito interno por subgrupos de raça**

	1987 x 1993	1993 X 2004
$dT_{real}$	-0,384	-0,06
$dT_{observado}$	-0,383704	-0,059238
<b>Erro (%)</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>
Efeito alocação	-0,001827 (0,48%)	-0,000920 (1,55%)
Efeito renda	-0,03 (7,82%)	-0,01 (16,88%)
Efeito interno	-0,35 (91,22%)	-0,04 (67,52%)

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE)

Onde: dt = variação no índice de Theil entre os períodos

Conforme pode ser visto acima, o efeito alocação foi praticamente nulo nos dois períodos, representando uma parcela muito pequena na determinação da queda observada da desigualdade. Já o efeito renda foi o segundo elemento decisivo na redução da desigualdade observada – isto é, o aumento da renda média relativa de cada subgrupo de análise. Mas, de forma decisiva, assim como foi encontrado na decomposição por gênero, o efeito interno de uma distribuição de renda entre os grupos foi o grande responsável pela minimização da inequidade no período em análise.

## 5 Considerações finais

O modelo previdenciário brasileiro é um dos melhores do mundo, considerando-se suas bases em um Estado de *Bem-Estar* ainda em amadurecimento e a dimensão das conquistas de

caráter social já implementadas, com seus resultados favoráveis na promoção da dignidade e cidadania.

Embora haja grandes problemas concernentes à iniquidade, que tendem a perpetuar a histórica e persistente má distribuição de renda no Brasil, observa-se que houve tentativas por parte dos formuladores de políticas no sentido da inclusão previdenciária, como a universalização e equivalência dos benefícios à população rural, em 1988 e, atualmente, a garantia do piso previdenciário ao idoso<sup>26</sup> e trabalhadores domésticos de baixa renda.

Como resultado dessas políticas, verificou-se uma queda na disparidade nos rendimentos de aposentadoria durante o período analisado através do cálculo do índice T de Theil.

Além disso, os resultados da decomposição dinâmica do índice de Theil T, para subgrupos de gênero e de raça, mostram que o principal efeito responsável pela redução na desigualdade nos benefícios de aposentadoria foi o *efeito interno*, ou seja, aquele decorrente de mudanças na distribuição da renda destes proventos entre os grupos, tanto para homens e mulheres quanto para brancos e negros. Infelizmente, a desigualdade ainda é considerável entre os subgrupos, ou seja, homens recebem mais que mulheres, assim como os brancos angariam mais que os negros.

Embora grandes conquistas tenham sido alcançadas com as reformas, esse estado de solidariedade vem sendo questionado pela crescente restrição fiscal e tentativa de “racionalização” dos gastos (ver Giambiagi et al, 2004), o que mostra um grande desconhecimento da importância em termos de segurança social de um regime de previdência que garanta, além da proteção do trabalho, uma fonte de recursos para os excluídos e desprovidos.

Mais ainda, embora a Reforma de 1998 tenha suas motivações centradas no ajustamento fiscal da conta previdenciária, percebe-se que qualquer tentativa por ela apresentada de se canalizar um maior esforço redistributivo, ou seja, aquela que incorre em transferência dos aposentados e pensionistas privilegiados para os mais pobres, há uma grande resistência dos lobbies e da classe dominante, esbarrando na questão dos direitos adquiridos e ações na justiça.

Esse trabalho possibilitou a análise dos vários aspectos que conferem desigualdade ao sistema, dentre eles a as distorções no mercado de trabalho, os aspectos demográficos e os vieses de gênero e raça.

Dessa forma, o grande âmagio não-equitativo que permanece no sistema de Previdência Social parece encontrar suas raízes em formas mais estruturais, que exigiriam políticas redistributivas mais efetivas e reformas em vários setores. Sugerem-se algumas possíveis medidas, que não esgotam as possibilidades de outras reformas aqui não mencionadas:

### ***Reforma no Mercado de Trabalho***

Faz-se necessário um maior esforço por parte das autoridades da formalização do emprego, através da criação e ampliação de postos de trabalho formais, pois estes são capazes de proporcionar ao trabalhador uma maior estabilidade no emprego e, por conseguinte, um maior vínculo das contribuições para o sistema.

Além disso, incentivos aos trabalhadores autônomos parecem constituir-se na melhor forma de garantir-lhes a manutenção como filiados ao sistema. Um esquema de contribuições esparsas, de acordo com as flutuações inerentes ao seu fluxo de recebimentos (paga mais quando recebe mais, e não paga quando não recebe o suficiente) também poderia ser uma boa solução.

---

<sup>26</sup> Pelo Estatuto do Idoso

Quanto aos diferenciais observados para homens e mulheres quando aposentados, sabemos que eles decorrem, principalmente, de sua situação no mercado de trabalho. E essa disparidade passa, de certa forma, pelos diferenciais de escolaridade. Assim, é natural que homens e mulheres brancos, que ocupam os postos de trabalho menos precarizados e melhor remunerados, possam contribuir com um montante mais elevado e mais regularmente para a previdência, e que angariem, ao final de sua vida ativa, aposentadorias elevadas.

Logo, políticas públicas de proteção a esses grupos mais vulneráveis são essenciais como políticas de curto prazo. Aí os benefícios de Prestação Continuada (BPC's) oferecem uma segurança no que diz respeito à garantia da renda e do poder de consumo destes idosos.

### ***Mecanismos de distribuição de renda das aposentadorias***

Formas de tributação sobre altos valores de proventos, a fixação de tetos e a contribuição dos inativos e pensionistas que recebam acima de um certo valor crítico são medidas relevantes no que se referem à distribuição dos benefícios e que poderiam se traduzir em um retorno de recursos para o financiamento de mais proventos e/ou redirecionamento para outros pilares da Seguridade Social<sup>27</sup>. Nesse sentido, a aprovação pelo congresso nacional da EC 47 surge como uma nova chance de reconstrução de um sistema previdenciário com contas equilibradas.

Além disso, as propostas de extensão dos benefícios aos idosos que não possuem um rendimento mínimo, previsto pelo Estatuto do Idoso, além da proposta para trabalhadores domésticos e senhoras que trabalham no lar são medidas importantes no que se refere à minimização da inequidade, já que grande parte desse público alvo encontra-se dentre os grupos mais vulneráveis.

### ***Reformas Educacionais***

É necessário que as causas da disparidade entre os benefícios de aposentadoria sejam também reduzidas para que essas distorções sejam eliminadas ainda durante o período contributivo do trabalhador. A relação positiva entre anos de estudo e valor de aposentadoria se define através da concessão de maiores salários durante o período de atividades em contribuições mais altas e regulares. Portanto, melhorar a educação é uma decisão que pode se traduzir em uma melhor distribuição dos benefícios no futuro.

## **6 Referências Bibliográficas**

\_\_\_\_\_. *Projeções Atuariais para o Regime Geral da Previdência Social*. (2003) In: Anexo de Metas Fiscais. Lei de Diretrizes Orçamentárias, (2004) Brasília.

\_\_\_\_\_. *Tábuas Completas de Mortalidade*.(2003) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília.

ALMEIDA, S. (2003) *Histórico das Reformas: Mudanças realizadas na Previdência Social*. Relatório Especial. Câmara dos Deputados. Brasília.

ANDRADE, E. G. (1999) (Des) *Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997*. Tese de doutorado. Cedeplar, UFMG.

<sup>27</sup> Por exemplo, o aumento dos gastos com saúde e assistência social.

BARROS, C. M. (2000) Pareceres sobre a constitucionalidade do art. 29 da lei nº 8.213, de 1991, com a redação preconizada por Projeto do Poder Executivo. Revista Jurídica Virtual, vol.1, nº 10. Brasília.

CAMARANO, A. M. (2004) *Como vive o idoso brasileiro?* In: CAMARANO, A. M. Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60? IPEA. Rio de Janeiro. pp 29-36

CARVALHO, J. A. M; MOREIRA, M. M. (1992) *Envelhecimento da População e Aposentadoria por idade*. Previdência em Dados. Vol. 7 (4). pp. 27-39

COSTANZI, R. N. (2004) Evolução do emprego formal no Brasil (1985-2003) e implicações para as políticas públicas de geração de emprego e renda. Texto para Discussão Nº 1039. IPEA. Rio de Janeiro.

COWELL, F. (1995) *Measuring inequality*. Second Edition. Prentice Hall.

ESPING-ANDERSEN, G. (2003) *Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana*. In: COELHO, V. S. P. (org) A Reforma da Previdência Social na América Latina. Editora FGV. Rio de Janeiro. p.17.

FERREIRA, C. A. (2003) Participação das Aposentadorias e Pensões na Desigualdade da distribuição de renda no Brasil no período de 1981 a 2001. Tese de Doutorado. USP. Piracicaba.

FERREIRA, C.; SOUZA, S. (2004) Previdência Social e Desigualdade: a participação das aposentadorias e pensões na distribuição de renda no Brasil – 1981 a 2001. Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia da ANPEC.

GIAMBIAGI, F. A (2000) As muitas reformas da Previdência Social. Texto para Discussão nº 430. PUC-Rio. Rio de Janeiro.

GIAMBIAGI, F.; OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K.; ARDEO, V. (2004) Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? Texto para discussão nº 1050. IPEA. Brasília.

HENRIQUES, R. (2001) Desigualdade Racial No Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90. Texto para discussão nº 867. IPEA. Rio de Janeiro.

HOFFMANN, R. (1998) *Distribuição de Renda: Medidas de desigualdade e pobreza*. Editora da USP.

HOFFMANN, R. (2003) Inequality in Brazil. The contribution of Pensions. Revista Brasileira de Economia. Vol. 57. Issue 4. pp. 755-773. Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K.; PASINATO, M. T. (1999) Reforma Estrutural Da Previdência: Uma Proposta para assegurar Proteção Social e Equidade. Texto para discussão nº 690. IPEA. Brasília.

OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K.; PINHEIRO, S. PEYNEAU, F; MENDONÇA, J. (2004) O idoso e a Previdência Social. In: CAMARANO, A. M. Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60? IPEA. Rio de Janeiro. pp 411-426.

PAIVA, L. H.; PAIVA, A. (2003) Raça e gênero no mercado de trabalho e na Previdência Social. Informe da Previdência Social. Vol. 20. Nº 10. Brasília.

RAMOS, L. (1993) A distribuição de rendimentos no Brasil: 1976/85. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. 135 p.

SCHWARZMAN, S. (2004) As causas da pobreza. Editora FGV. Rio de Janeiro.

THOMPSON, L. *Mais velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. (1943) In: Coleção Previdência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social.

VIANNA, M. L. (1998) *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de Bem-Estar e políticas públicas*.