



## **II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población**

Guadalajara, México, 3 – 5 de Septiembre de 2006

**La demografía latinoamericana del siglo XXI  
Desafíos, oportunidades y prioridades**

### **Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina.**

**Ana Amélia Camarano**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
aac@ipea.gov.br

**Maria Tereza Pasinato**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Mesa 05. Envejecimiento y Transferencias  
Intergeneracionales

Sesión 05.1.

# ENVELHECIMENTO, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA<sup>#</sup>

Ana Amélia Camarano\*  
Maria Tereza Pasinato\*\*

## 1. Introdução

É fato já bastante conhecido que a população da América Latina está experimentando um processo de envelhecimento intenso e acelerado. Isto se deve, dentre outros fatores, ao “sucesso” de políticas econômicas e sociais que resultaram em melhorias generalizadas das condições de vida, em geral, e de saúde, em particular. Embora de forma desigual, essas melhorias beneficiaram a toda a população da Região. No entanto, apesar de ser reconhecido como uma das principais conquistas sociais do século XX, esse processo traz um grande desafio: assegurar que o processo de desenvolvimento ocorra com base em princípios capazes de garantir a dignidade humana e a equidade entre os grupos etários na partilha dos recursos, direitos e responsabilidades sociais.<sup>1</sup> Isso implica em buscar entender o envelhecimento populacional no contexto das grandes mudanças sociais, econômicas, nos sistemas de valores em geral que regem a sociedade, as famílias e, em especial nas transformações do mercado de trabalho.

O envelhecimento populacional é uma questão que adquire importância especial nos países da América Latina, pois a ela se soma uma ampla lista de outras questões sociais, tais como pobreza, exclusão social e elevados níveis de desigualdades. Espera-se que nos próximos 40 anos a população idosa continue a crescer dada a alta fecundidade do passado e a perspectiva da continuação da redução da mortalidade da população em idade adulta e avançada. Por outro lado, essa perspectiva é acompanhada da incerteza quanto às condições de renda, saúde e apoio familiar que experimentarão os longevos. Isto coloca para os países da região o desafio de adaptar a sua rede de proteção social às mudanças na estrutura etária, nos arranjos familiares e no mercado de trabalho.

É sabido que a idade traz vulnerabilidades e que estas são diferenciadas pelos vários extratos sociais, étnicos, regionais, etc. Uma das vulnerabilidades que atinge a população idosa é a perda de autonomia, que pode levar à importantes perdas de sua capacidade laborativa e de geração de renda. Assume-se que essa perda pode ser minimizada por políticas de Seguridade Social. O objetivo deste trabalho é analisar as condições atuais de renda dos idosos de seis países latino-americanos e procurar inferir sobre as suas perspectivas futuras. Os países foram escolhidos segundo o seu grau de envelhecimento, a saber: Argentina, Brasil, Bolívia, Costa Rica, México e Peru.

O trabalho está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta uma breve descrição das características sócio-demográficas dos países estudados. A terceira discorre sobre os mecanismos de aferição de renda da população idosa e seu impacto sobre o nível de pobreza. Por fim, são traçados alguns comentários a título de exploração a respeito das perspectivas quanto a possibilidade de obtenção de renda para o futuro próximo. As informações utilizadas são oriundas das pesquisas domiciliares dos países considerados e da bibliografia existente.

## 2. Aspectos Socioeconômicos e Demográficos dos Países Selecionados

A América Latina atravessa um rápido e intenso processo de envelhecimento populacional, cujas perspectivas são de continuação. Espera-se que o número de idosos duplique nos próximos 20

---

<sup>#</sup> Trabalho apresentado no II Congresso da Associação Latino-americana de População, realizado em Guadalajara, México, de 3 a 5 de setembro de 2006.

\* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). [aac@ipea.gov.br](mailto:aac@ipea.gov.br).

\*\* IPEA. [mtereza@ipea.gov.br](mailto:mtereza@ipea.gov.br).

<sup>1</sup> Essa preocupação encontra-se expressa nos dois Planos de Ação para o Envelhecimento das Nações Unidas: Viena, 1982 e Madri, 2002.

anos; passe dos atuais 49 milhões para aproximadamente 100 milhões em 2025<sup>2</sup>. Esse processo ocorre de forma heterogênea entre os países da região. Levando isto em consideração selecionou-se um grupo de países que retratasse as diferenças na dinâmica demográfica, bem como as sociais, econômicas, culturais, étnicas e regionais. Para isso, foi utilizada a tipologia proposta por CEPAL(2003), que classifica os países em quatro grupos em função da intensidade de seu processo de envelhecimento populacional. Estes são:

- Envelhecimento incipiente – considera os países cujas proporções de idosos oscilam entre 5 e 7% do total da população e não apresentam níveis de fecundidade tão reduzidos quanto os demais países da região. Neste grupo, selecionou-se a Bolívia.
- Envelhecimento moderado – engloba países com proporções de população idosa variando entre 6 e 8% e que apresentam declínios acentuados na taxa de fecundidade. Neste grupo serão analisados os casos da Costa Rica, Peru e México.
- Envelhecimento moderado avançado – estão incluídos os países cuja proporção da população idosa varia entre 8 e 10%. Será ilustrado pelo caso brasileiro.
- Envelhecimento avançado – são os países que já apresentam uma estrutura etária mais envelhecida há mais tempo. Este grupo está representado pela Argentina.

As diferenças na velocidade e intensidade do processo de envelhecimento populacional resultam de variações na composição etária dos países da região. Estima-se que a taxa de crescimento da população idosa nos próximos 20 anos oscile entre 1,8 % ao ano na Argentina a 4,4% na Costa Rica. Em 2025, projeta-se que a proporção de pessoas com mais de 60 anos corresponda a aproximadamente 17% na Argentina e a 9% na Bolívia.

Países que se encontram em um estágio mais incipiente do envelhecimento populacional, como a Bolívia, contam com populações preponderantemente jovens; aproximadamente 60% da população boliviana tinha menos de 24 anos de idade, em 2002. Por outro lado, na Argentina, a proporção da população com mais de 40 anos respondia por mais de  $\frac{1}{4}$  do total da população em 2003. As mudanças na composição etária resultantes do processo de envelhecimento apresentam importantes implicações para a formulação das políticas públicas e para a oferta da força de trabalho<sup>3</sup>.

O processo de envelhecimento populacional em um primeiro estágio possibilita um aumento da força de trabalho disponível na economia, porém a medida em que a população envelhece a proporção deste grupo populacional no total da população diminui e, eventualmente, a população diminui em termos absolutos, como é a situação atual do Japão. Isto significa, de um lado, um crescimento acentuado do segmento que demanda tanto maiores recursos monetários quanto de cuidados humanos, afetivos e psicológicos e, de outro, uma redução do contingente populacional que pode trabalhar, contribuir para a manutenção desse contingente e cuidar.

Os últimos 15 anos foram marcados pela instabilidade econômica e aumento da vulnerabilidade econômica e social dos países estudados, evidenciadas pelo baixo crescimento do produto e, deterioração das condições do mercado de trabalho. A taxa média de crescimento anual do produto *per capita* apresentou um crescimento bastante modesto em todos os países analisados. As taxas mais altas foram observadas na Costa Rica e Peru, mas em ambos os casos situaram-se próximas aos 2%<sup>4</sup> ao ano, percentual este bem inferior aos observados historicamente na região até a década de 1970 e aos atualmente vigentes em várias das economias emergentes da Ásia.

Quando da criação dos sistemas de seguridade social, no pós-guerra, o emprego assalariado foi assumido como norma e o desemprego e a informalidade eram entendidos como questões conjunturais. Atualmente, o desemprego e informalidade são características marcantes do mercado de trabalho atual dos países da região. A proporção de pessoas inserida no setor informal da economia cresceu em cinco dos seis países analisados entre 1990 e 2003 (ver tabela 1). A única

<sup>2</sup> Fonte dos dados: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, <http://esa.un.org/unpp>, 31 de julho de 2006.

<sup>3</sup> Tabulações a partir das pesquisas domiciliares. Fonte dos dados: Sócio-Economic Database for Latin América and the Caribbean (SEDLAC). <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html>

<sup>4</sup> Gasparini, Gutierrez e Tornarolli (2005).

exceção foi a Argentina onde ela decresceu sete pontos percentuais. O setor informal respondia, em 2003, por mais de 40% dos postos de trabalho urbanos nos seis países analisados. Proporções mais altas foram observadas na Bolívia, onde a informalidade era responsável por 67% dos postos de trabalho urbanos. O México foi, dentre os países estudados, o que apresentou menores participações do setor informal nos empregos urbanos em ambos os anos analisados.

**Tabela 1- Indicadores do Mercado de Trabalho: Países Selecionados**

	Proporção da População no Setor Informal		Taxa Desemprego	
	1990	2003	1990	2003
Argentina	52,0	46,5	6,8	16,6
Bolívia		66,7		4,0
Brasil	40,6	44,6	4,7	9,7
Costa Rica	41,2	43,4	4,0	6,6
México	38,4	41,8	4,0	2,9
Peru	52,7	55,9	5,6	4,6

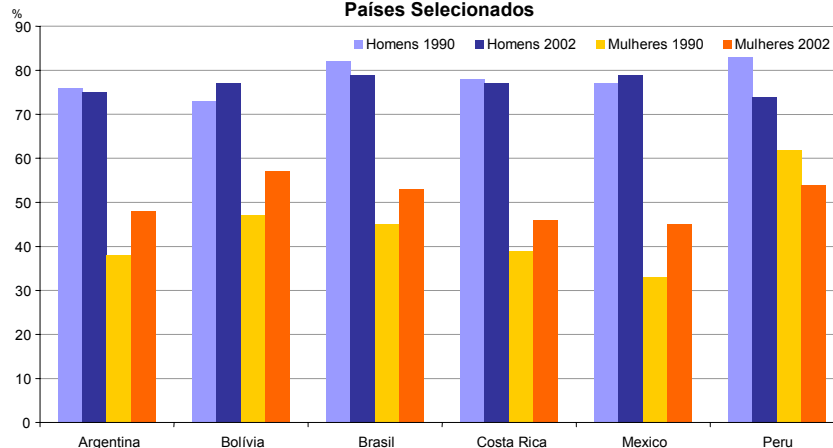
Fonte: OIT(2003)

OBS: Setor Informal constituído por trabalhadores por conta própria(exceto profissionais liberais, administrativos e técnicos) , domésticos e empregados em micro empresas (estabelecimentos com até 5 trabalhadores).

Além da informalidade, as taxas de desemprego também aumentaram entre 1990 e 2003. Este aumento se fez sentir especialmente nos países do Cone Sul, onde a taxa de desemprego cresceu em aproximadamente 10 pontos percentuais na Argentina e dobrou no Brasil(ver tabela 1). Essa conjunção de fatores tem comprometido a capacidade de financiamento do sistema e sinaliza para um agravamento da desproteção dos idosos no futuro. Os desafios que se colocam são o de criação de mecanismos capazes de incorporar o grande e crescente número de trabalhadores alijados do setor formal e, conseqüentemente, desprotegidos pelos sistemas de proteção social, bem como o de buscar fontes alternativas de financiamento. Nenhum dos dois desafios poderão ser resolvidos se não forem precedidos pela retomada do crescimento econômico sustentado.

Uma outra mudança importante no mercado de trabalho dos países, nas últimas décadas foi o crescimento expressivo da participação feminina e o decréscimo da masculina (ver gráfico 1). No México, por exemplo, a taxa de participação das mulheres aumentou aproximadamente 40% entre 1990 e 2002. A inserção das mulheres no processo produtivo apresenta importantes implicações. Possibilita o aumento da oferta de força de trabalho contrabalançando a queda da fecundidade. Afeta a estruturação dos sistemas de seguridade social, dado que os mesmos foram, em geral, concebidos tendo por base a família tradicional composta pelo homem provedor e a mulher cuidadora. Isto implica repensar os tradicionais benefícios e readaptá-los à nova realidade das famílias com mais de um provedor. E afeta os arranjos familiares dada a sua menor disponibilidade para o cumprimento dos cuidados para com os membros vulneráveis e dependentes das famílias – crianças e idosos.

**Gráfico 1**  
Taxa de Participação na Atividade Econômica por Sexo  
Países Selecionados



Fonte: Cepal(2004). Os dados para o Peru referem-se aos anos 1997 e 2001.

A taxa de participação masculina diminuiu ligeiramente em todos os países com exceção da Bolívia e México. Fatores como a expansão das oportunidades escolares e a ampliação da cobertura da Seguridade Social explicam isto. É reconhecido que a população idosa é predominantemente feminina dada a sua menor mortalidade. A proporção de mulheres é mais elevada quanto mais velho for o segmento analisado. De acordo com Palloni, De Vos e Pelaez (1999), os idosos latino-americanos apresentam probabilidade de sobreviverem até os 60 anos entre 10 e 15% mais baixas que as idosas. No entanto, as mulheres enfrentam maiores dificuldades para a sua inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, nos sistemas de proteção social, pela intermitência de sua participação decorrente, em grande medida, de sua função de cuidadora e dos problemas de desigualdade e segregação ocupacional existentes.

Apesar dos esforços das políticas nacionais e internacionais para a erradicação da pobreza e indigência na Região, observou-se na maioria dos países estudados, a manutenção e/ou crescimento da proporção da população pobre nos últimos anos, como mostra a tabela 2. Exceções foram verificadas no Brasil e Costa Rica, onde a proporção de pobres na população total foi reduzida em aproximadamente 30% entre 1990 e 2003, para o total da população.

**Tabela 2 - Proporção da População Pobre com Base na Linha de pobreza de US\$2 *per capita* por dia.**

Países Selecionados				
		Total	Urbana	Rural
Argentina	1992	4,2	4,2	
	2004	15,6	15,6	
Bolívia	1997	36,2	23,7	63,4
	2003	43,1	26,2	72,6
Brasil	1990	28,8	21,4	51,0
	2003	20,2	17,3	35,9
Costa Rica	1992	12,8	8,0	16,6
	2003	8,8	5,1	13,7
México	1992	26,8	16,9	53,6
	2002	28,0	19,6	54,1
Peru	1997	32,2	13,9	65,3
	2002	32,0	13,8	65,7

Fonte: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)  
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html>

Vários estudos correlacionam menores proporções de idosos pobres com maior grau de desenvolvimento<sup>5</sup> e sistemas de proteção social consolidados.<sup>6</sup> A redução da pobreza entre os idosos é um dos principais objetivos dos sistemas de seguridade social em todo o mundo. É consenso na literatura que o desenvolvimento dos sistemas procurou responder ao declínio da capacidade de trabalho ocasionado pelo avanço da idade através da suavização do consumo dos indivíduos ao longo de seu ciclo de vida e com a prevenção da pobreza entre os idosos. Ao contrário, no entanto, do que ocorre em países desenvolvidos, a pobreza não, necessariamente, era menor que a observada para o resto da população entre os países estudados. Apenas Argentina e Brasil, com sistemas previdenciários consolidados, apresentavam níveis de pobreza entre os idosos substancialmente inferiores aos observados para o resto da população, em torno de 70% menor (ver gráfico 2). O mesmo ocorre, em menor medida, no Peru, onde a pobreza entre os idosos foi aproximadamente 30% inferior a observada para o resto da população, a despeito de seu sistema previdenciário ser relativamente mais jovem.

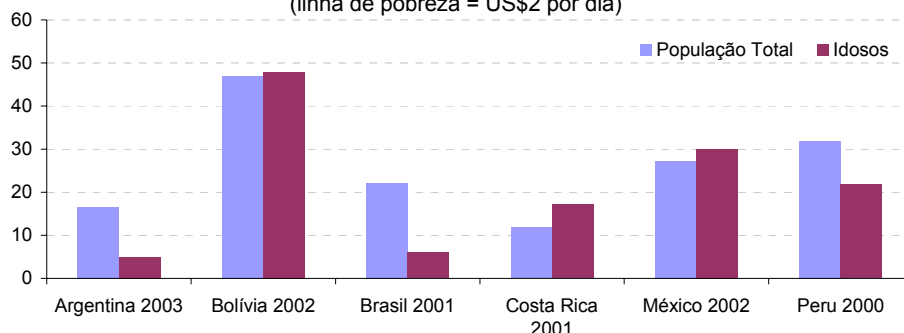
A constatação da menor pobreza entre os idosos comparada a dos não idosos tem sido objeto de várias controvérsias, pelo menos no Brasil. Por um lado, alguns autores apontam para a existência de um viés intergeracional nas políticas públicas que privilegiaria os idosos em

<sup>5</sup> Popolo (2001) em estudo comparativo dos países latino-americanos observou que os países com níveis de pobreza mais baixos apresentam uma incidência da pobreza entre idosos também mais baixa. Por outro lado, nos países onde a incidência da pobreza é maior, a pobreza entre os idosos tende a se acentuar.

<sup>6</sup> Ver para o caso brasileiro, por exemplo, Beltrão, Camarano e Mello (2005), Camarano (2004) e Paes de Barros Mendonça e Santos (1999).

detrimento dos demais grupos etários na partilha dos recursos e transferências do Estado.<sup>7</sup> Por outro, autores como Goldani (2004) aponta que esse é um falso debate, pois as análises econômicas convencionais consideram apenas os gastos com idosos incorridos pelo Estado, mas não se preocupam em comparar esses custos com os incorridos pelas famílias. Na verdade, assumem como garantida a solidariedade entre os membros da família em um modelo de família idealizado. Já, outros autores apontam para a importância que o benefício da Seguridade Social tem desempenhado na redução da pobreza da população como um todo. Isto está associado não só a uma maior cobertura da seguridade social, mas, também, às dificuldades de inserção no mercado de trabalho que experimentam a população adulta jovem.<sup>8</sup> Seriam efeitos não esperados da Seguridade Social. Como será visto ao longo deste trabalho, a contribuição da renda do idoso na renda da família tem ultrapassado os 50% a exceção do México e do Peru (ver gráfico 10).

**Gráfico 2**  
**Proporção da População Pobre**  
(linha de pobreza = US\$2 por dia)



Fonte: Bourguignon, Cicowiez, Dethier, Gasparini e Pestieau (2004), slide no. 24

### 3. Mecanismos de Aferição de Renda pelos Idosos dos Países Estudados

Como já mencionado, a renda é uma importante variável que afeta o bem-estar de qualquer grupo populacional. Nesta seção, analisam-se os principais mecanismos para a aferição de renda por parte dos idosos dos países estudados: participação no mercado de trabalho, cobertura do sistema de seguridade social e transferências familiares.

Como ressaltado por Bertranou (2005), tem sido dada crescente atenção à inter-relação entre participação dos idosos no mercado de trabalho e funcionamento dos sistemas previdenciários, principalmente, nos países desenvolvidos. Vários estudos realizados para os países da OCDE têm mostrado uma redução da tendência ao afastamento precoce do mercado de trabalho, ou seja, a interrupção da trajetória de queda da taxa de participação dos idosos na atividade econômica, principalmente os do sexo masculino.<sup>9</sup> De acordo com o autor, isto ocorreu concomitantemente ao desenvolvimento em todo o mundo de um novo paradigma do envelhecimento que ressalta a necessidade de criação de condições propícias ao “envelhecimento ativo”. Essas tendências colocam no debate atual a necessidade de se repensar os sistemas de seguridade social em um contexto de fortes pressões pelo aumento do período laborativo e de restrição ao acesso precoce aos benefícios previdenciários em função não só de seus problemas de financiamento, mas, também, de uma maior integração social da população idosa.

A inter-relação entre participação no mercado de trabalho e bem-estar na idade avançada apresenta uma dicotomia intrínseca. Se por um lado, essa participação sugere melhores condições de saúde e maior integração social dos idosos, por outro, no processo de desenvolvimento dos sistemas de proteção social, a idade avançada foi consensuada como um risco social a ser coberto, o que implica em uma menor participação no mercado de trabalho. Não se tem dúvida de que é necessário proteger a população que perde a capacidade de trabalhar e de gerar renda. A questão

<sup>7</sup> Paes de Barros e Carvalho (2003)

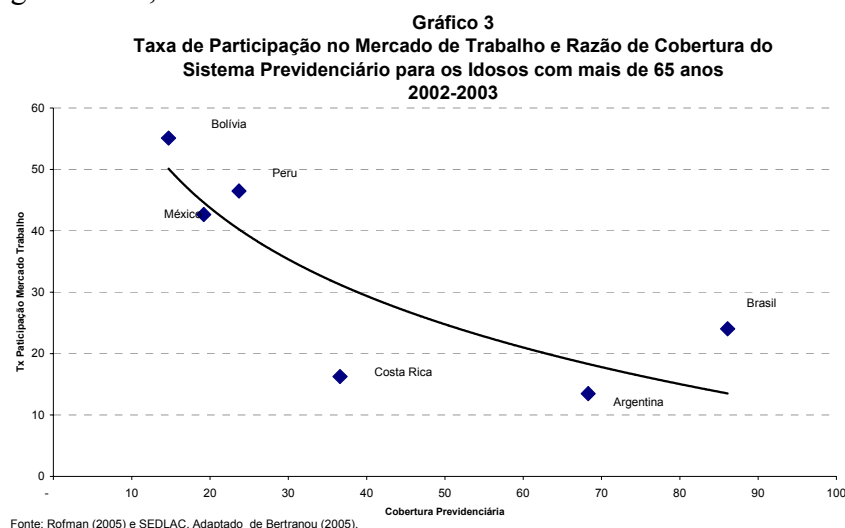
<sup>8</sup> Ver Camarano e El Ghaouri (2003), Camarano (2004), Beltrão, Camarano e Mello (2005), Delgado e Cardoso Jr. (2004) e Sabóia (2004).

<sup>9</sup> Ver Auer e Fortuny (2002) *apud* Bertranou (2005), Blondall e Scarpetta (1999), Gruber e Wise (2005), dentre outros.

que se coloca num contexto, também, de melhorias generalizadas de condições de saúde, qual é esta idade? Sabe-se que ela deve diferir entre grupos sociais, regionais, categorias ocupacionais, etc.

Um outro ponto a ser levantado é que a baixa cobertura previdenciária associada aos baixos valores dos benefícios pode levar a que os idosos tenham que continuar no mercado de trabalho e/ou depender da ajuda de filhos ou outros parentes.<sup>10</sup> A comparação entre taxas de participação e cobertura dos sistemas de seguridade social parece corroborar a primeira hipótese (gráfico 3). Países onde a proporção de beneficiários era menor contavam com maiores proporções de idosos participando do mercado de trabalho, como a Bolívia. O inverso aconteceu com a Argentina.

Nos países analisados, as questões socioeconômicas e demográficas, apontadas na seção anterior combinadas com a evolução do arcabouço institucional resultaram em sistemas de Seguridade Social marcados por problemas de financiamento, iniquidade, cobertura deficiente e altos custos de administração e operacionalização. Com vistas ao equacionamento dessa questão, foram implementadas ao longo das últimas décadas uma série de reformas ou ajustes aos sistemas de proteção social nos países estudados. Essas reformas, amplamente ancoradas nos modelos sugeridos pelas agências internacionais de fomento,<sup>11</sup> privilegiaram ou obtiveram melhores resultados no que se refere ao equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários e ao desenvolvimento e/ou fomento dos mercados de capitais locais. Por outro lado, poucos resultados foram obtidos no tocante a aumento da cobertura na maioria dos países. A proporção de contribuintes efetivos para os sistemas declinou entre os países que realizaram reformas, aumentando a desproteção de contingentes crescentes de trabalhadores. Estes, em sua maioria, por não contribuírem para os sistemas encontram-se automaticamente alijados dos sistemas de saúde<sup>12</sup> e, também, em alguns casos, dos sistemas habitacionais.



### 3.1. Participação no Mercado de Trabalho

O gráfico 4 apresenta as taxas de participação nas atividades econômicas da população idosa comparadas com as taxas de desemprego. Foi considerada a população de 65 anos e mais, por ser esta a idade mínima requerida para a concessão do benefício na maioria dos países analisados. Como em outros aspectos já analisados, as polaridades referem-se aos casos da Argentina com a menor taxa de participação entre os idosos e a Bolívia e Peru com maiores taxas de participação, países com sistemas de proteção social mais restritos.

Ao contrário do que se poderia esperar, verificou-se na última década, entre os idosos de quase todos os países estudados um aumento da sua participação na atividade econômica

<sup>10</sup> Wajmann, Oliveira e Oliveira (2004) mostraram que os idosos brasileiros que participam do mercado de trabalho são, em geral, os menos e os mais escolarizados. Os primeiros devem estar buscando complementar a renda. Já para os mais escolarizados a saída precoce da atividade econômica deve implicar num custo de oportunidade elevado. Por outro lado, como será visto posteriormente, as transferências de outros membros da família não são um componente expressivo na renda dos idosos dos países estudados.

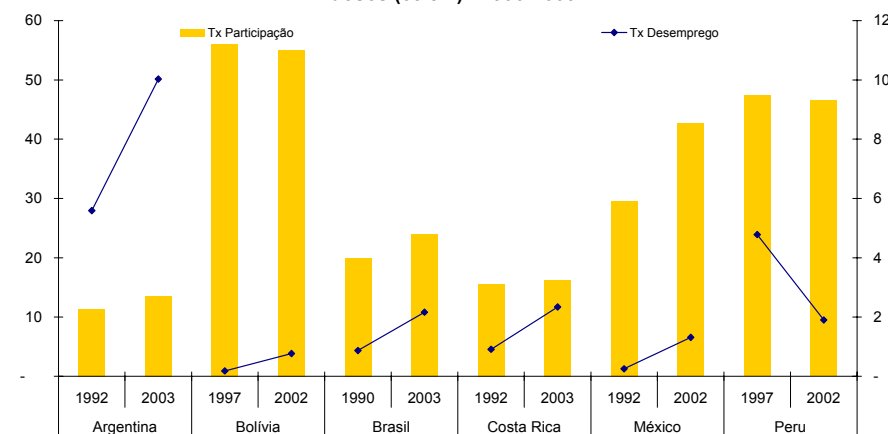
<sup>11</sup> Ressalta-se aqui a importância do relatório público pelo Banco Mundial em 1994 intitulado "Averting the Old Age Crisis".

<sup>12</sup> Bem como suas famílias.



concomitantemente ao amadurecimento dos sistemas de proteção social, conforme mostra o gráfico 4. Apenas Bolívia e Peru, países cujos sistemas são mais jovens apresentaram um ligeiro decréscimo nessas taxas, mas em patamares mais elevados. Por outro lado, apesar dos idosos experimentarem taxas de desemprego relativamente menores que os demais subgrupos etários, estas aumentaram em praticamente todos os países analisados. A única exceção é o caso peruano onde a taxa de desemprego dos indivíduos com mais de 65 anos reduziu-se a menos da metade nos últimos anos. Trabalhadores idosos que perdem seus postos de trabalho enfrentam maiores dificuldades para se recolocarem e manterem os níveis de salário. Fatores como percepções negativas sobre a capacidade de trabalhadores idosos se adaptarem às mudanças tecnológicas e organizacionais, aumentos dos salários diretos e indiretos com a maior permanência nos postos de trabalho e legislações trabalhistas superprotetoras tendem a ser entendidos pelos empregadores como desincentivos a contratação de idosos.

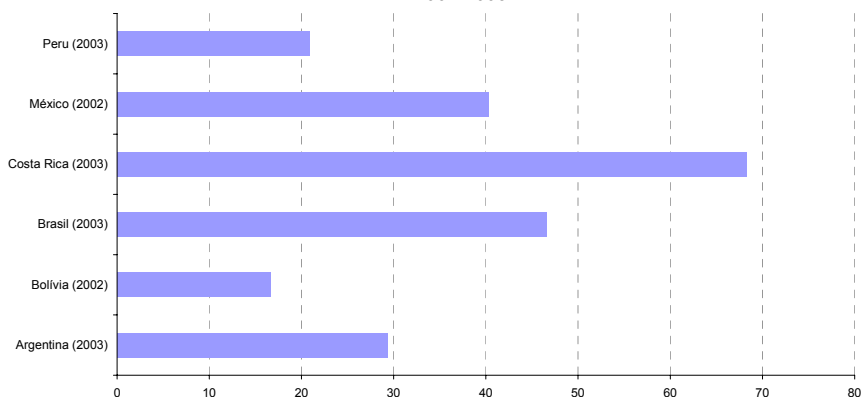
**Gráfico 4**  
Taxa de Participação no Mercado de Trabalho e Taxa de Desemprego dos Idosos (65 e +) - 1990-2003



Fonte: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) / <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html>

O aumento da participação dos idosos no mercado de trabalho e a sua menor taxa de desemprego ocorrem simultaneamente à sua maior participação relativa no setor informal.<sup>13</sup> A proporção de trabalhadores idosos em relação ao conjunto de trabalhadores informais foi 60% superior a da população como um todo na Costa Rica (ver gráfico 5). No Brasil ela foi de 47%. Proporções menores são observados na Bolívia, onde a proporção de trabalhadores em geral sem vínculo formal de emprego era bastante superior. É esperado uma proporção relativamente elevada de trabalhadores idosos no setor informal, principalmente, se estes já forem aposentados.

**Gráfico 5**  
Diferencial Relativo da Proporção de Trabalhadores no Setor Informal entre os Idosos e o Total da População (%) 2002-2003



Fonte: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) / <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html>

<sup>13</sup> Setor informal definido como o integrado por trabalhadores conta-própria não profissionais (profissionais liberais, técnicos e administrativos), trabalhadores em microempresas e trabalhadores sem rendimentos.



### 3.2. Sistemas de Seguridade Social

A cobertura da Seguridade Social nos países da América Latina é bastante heterogênea, reflexo da diversidade do desenvolvimento institucional dos países e do grau de desenvolvimento de suas economias. Argentina e Brasil, por exemplo, fazem parte dos países pioneiros na adoção de sistemas de seguridade. Seus sistemas foram criados nas décadas de 1910 e 1920, respectivamente, influenciados pelo modelo de Bismarck<sup>14</sup>, alicerçados na lógica contributiva e financiados por contribuições tripartites: empregadores, trabalhadores e Estado. Nos dois países a evolução do sistema se deu de forma bastante fragmentada, sob influência dos grupos de pressão ou da iniciativa do Estado.<sup>15</sup> Os resultados foram sistemas caracterizados pela generosidade dos benefícios e liberalidade das condições de qualificação para os mesmos, dando margem para os crescentes desequilíbrios atuariais e financeiros verificados na década de 1990.<sup>16</sup>

Bolívia, Peru, Costa Rica e México constituíram seus sistemas de seguridade social na década de 1940, já sob influência do relatório Beveridge e das recomendações da OIT para a constituição de um sistema de proteção social mais abrangente.<sup>17</sup> Enquanto Bolívia, Peru e México permaneceram contando com uma baixa cobertura, especialmente na área rural, a Costa Rica universalizou o seu sistema, ampliando o acesso ao mesmo para os indivíduos de baixa renda através de um regime não contributivo e extensão dos serviços de atenção à saúde.

Um grande problema enfrentado pela maioria dos países que não contam com sistemas não contributivos tem sido a incorporação dos trabalhadores rurais e informais. Os principais beneficiários nos países estudados, à exceção do Brasil, são os trabalhadores do setor formal das áreas urbanas. A grande dependência das fontes de financiamento baseadas nos salários consiste em um dos principais entraves à expansão da cobertura aos mesmos.

Em média, tanto o valor dos benefícios, como a taxa de cobertura dos sistemas na Região é baixa. A tabela 3 apresenta alguns indicadores do grau de cobertura dos sistemas previdenciários nos países selecionados. Os dados ilustram a enorme heterogeneidade entre os países. Enquanto o Brasil conta com uma cobertura praticamente universal no que diz respeito a proporção de idosos beneficiários, na Bolívia apenas 14% dos idosos eram beneficiários. Nas áreas rurais a cobertura tende a ser ainda menor à exceção do Brasil que adotou um programa de benefícios não contributivos para os trabalhadores rurais na década de 1990.<sup>18</sup> Por outro lado, a cobertura no que diz respeito à proporção de contribuintes era ainda mais baixa. Apenas na Costa Rica e no México, observaram-se proporções mais elevadas de contribuintes relativamente à de beneficiários.

**Tabela 3 - Indicadores de Cobertura do Sistema Previdenciário em Países Selecionados da América Latina - Em % (2000-2003)**

	Contribuintes/PEA			Beneficiários/Pop.65 e +		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Argentina (2003)		34,6			68,3	
Bolívia (2002)	9,9	14,2	2,5	14,7	24,4	5,1
Brasil (2004)	43,7	50,5	17,6	86,1	84,6	92,0
Costa Rica (2000)	50,1	55,6	41,0	36,6	44,7	23,0
México (2000)	38,5	47,4	9,7	19,2	28,8	4,8
Peru (2002)	13,9	19,0	3,8	23,7	34,2	4,0

Fonte: Rofman (2005), p.32 e IBGE/PNAD (2004) para o Brasil.

Pensar nos futuros beneficiários dos sistemas significa pensar nos atuais contribuintes. À exceção da Costa Rica, observa-se na tabela 3 que a contribuição dos trabalhadores da área urbana era de no mínimo, três vezes maior do que os da área rural. É de se esperar que a contribuição dos trabalhadores da agricultura seja baixa dada a sazonalidade da produção, a não monetização da

<sup>14</sup> Adotado na Alemanha no final do século XIX.

<sup>15</sup> BID (1991).

<sup>16</sup> Muitas vezes com efeitos regressivos sobre a distribuição de renda, dadas as condições adversas do mercado de trabalho. Trabalhadores informais com renda mais baixa tendem a apresentar uma alta rotatividade, o que reduz sua possibilidade de contribuir efetivamente para os sistemas.

<sup>17</sup> Convenção no. 44 de 1934.

<sup>18</sup> Esta ampliação da cobertura se deu com a aprovação da Constituição Federal Brasileira em 1988, mas a sua implementação só ocorreu em 1991.

comercialização, etc. Isto requer se pensar em formas alternativas de contribuição<sup>19</sup> e no estabelecimento de benefícios não contributivos, o que será discutido posteriormente. Mesmo entre os trabalhadores urbanos, a proporção de contribuintes em relação à População Economicamente Ativa só foi superior a 50% na Costa Rica.

Nas últimas décadas, vários países da região implementaram mudanças estruturais em seus sistemas previdenciários. Este é o caso de cinco dos seis países analisados: Argentina (1994), Bolívia (1998), Costa Rica (2000), México (1997) e Peru (1992). Estes países introduziram total ou parcialmente, sistemas baseados em contribuições definidas em regime de capitalização em contas individuais. Além disso, todas essas reformas estabeleceram, também, etapas de racionalização dos sistemas antigos. Estas consistiram, em sua maioria, no aumento das idades mínimas à aposentadoria e alteração de algumas das regras de elegibilidade dos benefícios que resultassem em redução das expectativas de benefício e, com isso, um melhor equacionamento dos custos atuariais das reformas.

O Brasil, apesar de ter sido o único país, dentre os estudados, a não realizar uma reforma estrutural, implementou uma série de ajustes paramétricos desde 1998, que possibilitaram, através da mudança do cálculo do valor dos benefícios, a postergação da idade média à aposentadoria.<sup>20</sup> O quadro 1 descreve, sinteticamente, as condições necessárias para a aquisição dos benefícios nos seis países estudados antes e depois das reformas. Pode-se dizer, desta forma, que todas as reformas e ajustes implementados nos sistemas previdenciários dos países procuraram ajustar as condições de acesso aos benefícios ao aumento da expectativa de vida.

O gráfico 6 apresenta os valores da esperança de vida aos 65 anos por sexo para os países selecionados. À exceção dos homens bolivianos, um indivíduo ao chegar aos 65 anos ainda pode esperar viver mais 14 anos. A questão que se coloca é em que condições de saúde e autonomia estão vivendo esses indivíduos. Estariam aptos a continuarem na atividade econômica?

Uma das conseqüências do ajuste atuarial proposto pelas reformas nos países que experimentam um processo de informalização crescente é o aumento da desproteção nas idades avançadas. Além disso, não se pode esperar das reformas o equacionamento da questão de financiamento, pois elas não levaram em conta as transformações no mercado de trabalho, que estão resultando no declínio da proporção de contribuintes. Como visto na tabela 3, pelo menos a metade da População Economicamente Ativa dos países analisados não contribuía para os sistemas. Essa questão assume maior relevância se se considera a proporção de contribuintes por quintis de renda. Esta proporção entre os 20% mais pobres não alcançou 5% em quatro países dos países estudados, Argentina, Bolívia, Brasil e Peru (gráfico 7). Mesmo no México, país onde se observou a maior proporção de contribuintes entre os 20% mais pobres, esta foi de aproximadamente a metade da observada para o maior quintil de renda.

Uma das principais motivações para as reformas previdenciárias implementadas foi a necessidade apontada de estreitar os vínculos entre os montantes aportados (contribuições) e recebidos (benefícios). Esperava-se que a opção por sistemas capitalizados em contas individuais se traduziria em aumentos de cobertura, pois os indivíduos desfrutariam de maiores responsabilidades e incentivos para contribuir sistematicamente. A mesma motivação foi observada no ajuste paramétrico do sistema brasileiro, ao introduzir uma nova fórmula de cálculo para os valores dos benefícios. No entanto, o aumento da contribuição perene aos sistemas não foi observado na prática. Em todos os países analisados, ainda que o número de afiliados ao sistema possa ter aumentado, o mesmo não se traduziu em contribuintes efetivos. Ou seja, os novos incentivos não foram suficientes para sobrepor as tendências de precarização e informalidade do mercado de trabalho.

A baixa cobertura aponta para uma questão importante que é o fato das principais fontes de financiamento dos sistemas de proteção social nos países estudados estarem se incompatibilizando com as características observadas no mercado de trabalho. Isso coloca a viabilidade do

---

<sup>19</sup> No Brasil, a receita oriunda da contribuição dos segurados especiais (trabalhadores rurais), por exemplo, representa menos de 1/3 da necessidade de financiamento dos benefícios rurais.

<sup>20</sup> De acordo com Delgado *et al* (2006), a partir da vigência do fator previdenciário, a idade média à data de início do gozo dos benefícios por tempo de contribuição aumentou de 54,3 para 56,9 anos para os homens e de 49,7 para 52,2 anos para as mulheres.

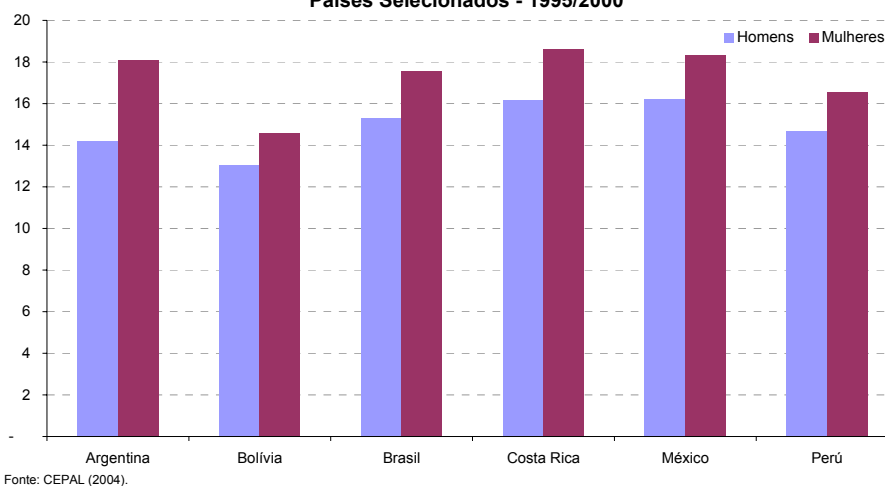
financiamento de crescentes contingentes de trabalhadores vinculados ao setor informal na pauta dos formuladores das políticas sociais. Além disso, o processo de abertura comercial e crescente internacionalização das economias locais inviabiliza o aumento das contribuições incidentes sobre o salário, dado serem as mesmas entendidas como custos de produção o que reduziria a competitividade dos produtos. Os dois países com sistemas mais amadurecidos contam com fontes de financiamento alternativas. Na Argentina, parte da receita advém do imposto sobre valor agregado (IVA). O Brasil procurou diversificar a sua estrutura de financiamento através da construção do Orçamento da Seguridade Social, que engloba contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro, receitas de concursos de prognósticos e movimentação financeira.

**Quadro 1**

	Argentina	Bolívia	Brasil	Costa Rica	México	Peru
Data da Reforma	1994	1998	1998 e 2003	2000	1997	1992 e 2004
Tipo de Ajuste	Estrutural (misto)	Estrutural (substitutivo)	Paramétrica	Estrutural (misto)	Estrutural (substitutivo)	Estrutural (paralelo)
<b>Idade Aposentadoria</b>						
Antes da reforma						
Homens	60	55	65	65	65	60
Mulheres	55	50	60	65	65	55
Tempo de contribuição 15 anos	15 anos		15 anos Trabalhadores rurais podem requerer o benefício 5 anos antes	20 anos	10 anos	13-15 anos
Depois da Reforma						
Homens	65	65	65	65	65	65
Mulheres	60	65	60	65	65	65
Condições Adicionais						
	Condição (regime público): 30 anos de contribuição Condição (regime privado): Valor acumulado em conta de capitalização individual	Condição: Valor acumulado em conta de capitalização individual	Condição: 15 anos de contribuição Aposentadoria por Tempo de Contribuição independente da idade após comprovação de 35/30 anos de contribuição para o sistema	Condição (regime público): 20 anos de contribuição para o sistema Antecipação aos 59 anos e 11 meses +39 anos de contribuição para mulheres e 61 anos e 11 meses + 38 anos de contribuição para os homens	Condição (regime público) = 9,5 anos de contribuição Condição (regime privado) = 20 anos de contribuição	Condição = 20 anos de contribuição

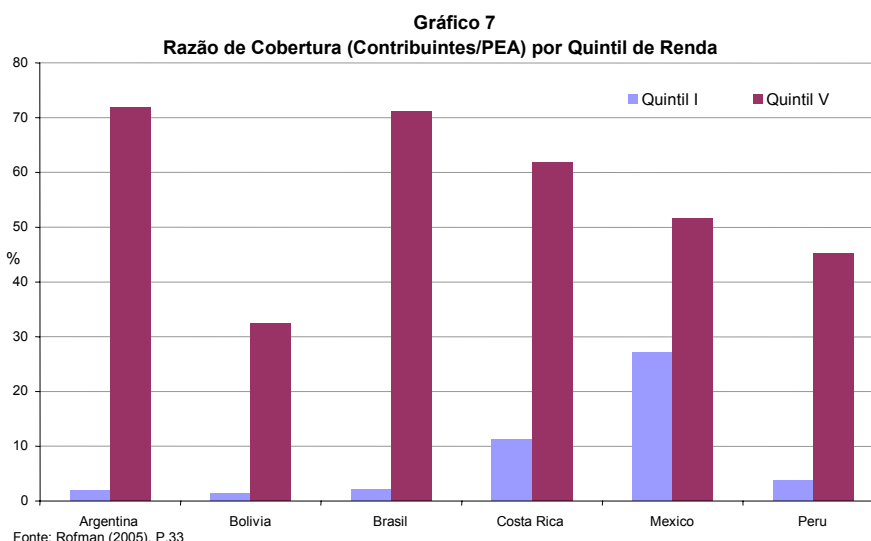
Adaptado de Mesa-Lago (2004) p. 44

**Gráfico 6**  
**Expectativa de Vida aos 65 anos**  
**Países Selecionados - 1995/2000**



Reavaliações e diagnósticos recentes, realizados por organismos internacionais,<sup>21</sup> ressaltam que se, por um lado, as reformas empreenderam grandes esforços para o saneamento do componente contributivo dos sistemas, pouca atenção foi dada ao primeiro pilar ou pilar zero da estrutura dos sistemas de Seguridade Social. Este é responsável pela conformação de uma rede de proteção para a população carente e sem capacidade contributiva

<sup>21</sup> Gill, Packard e Yermo (2004), Cepal (2006) e OIT (2003).



A maioria dos países estudados conta com programas não contributivos, financiados por impostos gerais, para o amparo aos idosos e portadores de deficiência com reduzida capacidade contributiva ao longo da vida ativa. Os benefícios outorgados são, em geral, de pequeno valor e sujeitos à comprovação da condição de carência de renda. No Brasil e Costa Rica esses programas atendem a uma significativa parcela de idosos e portadores de deficiência, beneficiando 45% e 20% dos idosos, respectivamente (ver tabela 4). Uma importante diferença entre os programas destes três países é sua forma de financiamento. O programa argentino é financiado por recursos de impostos gerais do Estado. Os vigentes no Brasil e na Costa Rica contam, também, com subsídios cruzados do sistema previdenciário, uma vez que parte da receita utilizada para o pagamento destes benefícios é oriunda de contribuições incidentes sobre a folha de salários do setor formal da economia.

**Tabela 4 - População que Recebe Benefícios Não Contributivos e/ou Assistenciais (BNCEA), 2004**

País	Total Beneficiários BNCEA <sup>1</sup>	Idosos Beneficiários BNCEA <sup>2</sup>	(2) / (1)	Beneficiários BNCEA/ Pop. 65 +
<b>Argentina</b>	254.483	63.319	24,9	1,76
<b>Brasil</b>				
Assistenciais	2.598.886	1.108.784	42,7	11,16
Benefícios rurais <sup>1</sup>	4.936.019	3.322.595	67,3	33,44
<b>Costa Rica<sup>2</sup></b>	76.009	46.597	61,3	19,79

Fonte: Adaptado de OIT (2003). Dados para o Brasil - AEPS infologo MPS. Dados para a Argentina - INDEC.

<sup>1</sup> São considerados benefícios rurais todas as aposentadorias outorgadas a clientela rural do sistema previdenciário. Por idosos beneficiários foram considerados todos os benefícios recebidos por indivíduos com mais de 65 anos.

<sup>2</sup> Dados referentes ao ano 2001.

A ampla cobertura do sistema de seguridade social brasileiro é explicada, em grande medida, pela ampliação da cobertura dos benefícios rurais não contributivos, como já mencionado. Estes respondem atualmente por aproximadamente 1/3 do total de benefícios de longo prazo pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Até a promulgação da lei que regulamentou o atual plano de benefícios previdenciários<sup>22</sup>, as aposentadorias rurais eram destinadas a unidade de produção rural e contavam com um valor de benefício de 1/2 salário mínimo. Após a aprovação da referida lei, todo o indivíduo com idade igual a superior a 55 anos, se mulher, e 60 anos, se homem, que comprovadamente tenha trabalhado no setor rural, passou a fazer jus a um benefício equivalente ao salário mínimo. Isso resultou na redução à metade da incidência da pobreza na área rural.<sup>23</sup>

Bolívia e México contam com mecanismos alternativos e subsidiários aos sistemas de seguridade social para o enfrentamento da pobreza entre os idosos. Em 1996, na Bolívia, foi criado um benefício não contributivo para o atendimento aos idosos denominado Bonosol. É o primeiro e

<sup>22</sup> Lei 8.213 de 1991.

<sup>23</sup> Sobre isto, ver Delgado e Cardoso Jr. (1999 e 2004), Sabóia (2004) e Beltrão, Camarano e Mello (2005).

único caso entre os países analisados de política para o atendimento dos idosos em caráter universal. Têm acesso ao benefício, todos os bolivianos nascidos até 1975 ao alcançarem 65 anos. Em 2004, o benefício era recebido por 410 mil idosos bolivianos, o que representava por ocasião aproximadamente 75% do total de beneficiários da seguridade social. Por ocasião de sua criação previa-se o financiamento através de um fundo capitalizado de metade das receitas obtidas no processo de privatização de empresas estatais, porém o mesmo enfrenta problemas de liquidez.

A alternativa mexicana consistiu na introdução, em 1997, do programa “Cuota Social”. Neste, o Estado realiza uma contribuição periódica às contas individuais de capitalização de todos os participantes que estiverem com o pagamento de suas contribuições em dia. A contribuição estatal é calculada como uma porcentagem do salário mínimo e independe da remuneração dos trabalhadores. Isto representa para os trabalhadores com salários até três salários mínimos um montante superior ao cobrado pelos fundos de pensão a título de taxa de administração.

O valor dos benefícios também varia entre os países estudados. Enquanto o valor do benefício assistencial no Brasil equivale, por determinação legal, a um salário mínimo vigente, na Argentina e Costa Rica, o valor em 2001 correspondia a aproximadamente 60% e 32% do salário mínimo, respectivamente. Esses benefícios tem tido um impacto muito grande na redução da pobreza dos domicílios onde residem seus beneficiários. De acordo com OIT (2003), os benefícios não contributivos responderam por 31% da redução da incidência da pobreza na Argentina em 1997, 29% no Brasil em 1999 e 24% na Costa Rica em 2000. A tabela 5 apresenta algumas estimativas do impacto da renda do trabalho e dos benefícios da seguridade social na incidência da pobreza dos países. Esses tiveram um impacto muito maior no nível de pobreza em três dos cinco países considerados, Argentina, Brasil e Costa Rica.

**Tabela 5 - Importância da Renda do Idoso para a Redução da Pobreza, segundo a Condição de Domicílio - 1997**

País	Domicílios com Idosos					
	Incidência de pobreza efetiva	Incidência de pobreza simulada		Incidência de pobreza efetiva	Incidência de pobreza simulada	
		Aposentadorias e pensões	Trabalho		Aposentadorias e pensões	Trabalho
		Urbana			Rural	
Argentina	13	43	15			
Bolívia	40	47	51	72	73	84
Brasil	17	27	18	22	31	25
Costa Rica	19	34	23	32	38	39
México	37	40	42	50	51	59

Fonte: Del Popolo (2000)

### 3.3. Transferências Familiares

As transferências familiares consistem no mais tradicional mecanismo de transferência de renda entre indivíduos ativos e inativos. O processo de industrialização, as mudanças na estrutura organizacional, que dissociaram a unidade familiar da produtiva e organizacional, e as transformações nos arranjos familiares levaram a um deslocamento da responsabilidade pela manutenção das famílias e, especificamente, dos idosos, das transferências intrafamiliares para as intergeracionais, intermediadas pelo Estado (sistemas de seguridade social) e pelo mercado. No entanto, esses mecanismos não são mutuamente exclusivos. A tabela 6 mostra que os benefícios sociais eram a principal fonte de renda dos idosos brasileiros do sexo masculino tanto urbanos quanto rurais. Nos demais países o trabalho era a principal fonte de renda. Por outro lado, para as mulheres idosas, a renda do benefício era responsável pela maior parcela da sua renda, com exceção das residentes nas áreas urbanas da Costa Rica e nas áreas rurais do Peru. As transferências familiares estão incluídas na rubrica “Outros”. As proporções de outros rendimentos mais elevadas foram observadas entre os homens residentes nas áreas urbanas da Argentina e rurais mexicanas.<sup>24</sup>

Informações precisas e mais detalhadas sobre transferências familiares são difíceis de serem obtidas. A Tabela 7 apresenta dados oriundos da pesquisa SABE<sup>25</sup> realizada em torno do ano 2000 para três das sete capitais da América Latina pesquisadas. Pode-se perceber que o fluxo de apoio

<sup>24</sup> É possível que isso se deva a ganhos de capital.

<sup>25</sup> Saúde, Bem-Estar e Envelhecimento.

financeiro ocorre nas duas direções, ou sejam, idosos recebem e prestam apoio financeiro. Dentre as cidades pesquisadas, foi na cidade do México, onde a proporção de idosos que recebeu financeiro foi mais elevada. Por outro lado, foi nessa cidade, também, onde a diferença entre a proporção de recebedores e prestadores foi mais elevada. Conceição e Zavalla (2004) estimaram que aproximadamente 26% dos idosos mexicanos dependiam da ajuda financeira da família para seu sustento.

**Tabela 6 - Composição Percentual da Renda do Idoso por Fonte de Renda, Sexo e Área de Residência Argentina, Brasil, Costa Rica, México e Peru - 1999**

Países	Trabalho		Benefícios da Seguridade Social		Outras	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
<b>Homens</b>						
Argentina*	37,8	-	35,1	-	27,0	-
Brasil	34,6	48,2	56,7	47,9	8,7	3,9
Costa Rica**	56,9	64,4	41,7	34,0	1,4	1,6
México (2000)**	64,3	77,5	27,1	19,7	8,5	22,2
Peru**	58,2	67,0	36,7	30,3	5,1	2,6
<b>Mulheres</b>						
Argentina*	18,6	-	69,0	-	12,4	-
Brasil	12,7	9,8	79,0	84,9	8,3	5,2
Costa Rica**	57,8	19,7	39,9	79,8	2,4	0,4
México (2000)**	43,4	44,4	44,3	46,1	12,3	9,6
Peru**	24,9	65,5	61,7	32,0	13,3	2,5

Fonte: Divisão de Estatísticas y Projeções Econômicas da CEPAL

\*Dados disponíveis apenas para a área urbana.

\*\* Outras transferências, tais como doações, estão incluídas nos benefícios na Costa Rica, Mexico e Peru. Para Costa Rica, Peru e Mexico a rubrica "outros" inclui apenas ganhos de capital

**Tabela 7 -Proporção de idosos que receberam e/ou prestaram apoio financeiro de (à) seus familiares, 1999-2000**

Tipo de apoio	Receberam apoio			Prestaram apoio		
	Buenos			Buenos		
	São Paulo	Aires	Mexico, D.F.	São Paulo	Aires	Mexico, D.F.
Dinheiro	61	59	74	49	42	39

Fonte: Saad (2004).p.193

De acordo com Hakkert e Guzmán (*on line*), no Peru 15,8% de mulheres idosas residentes na área urbana e 5,6% dos homens dependiam de remessas periódicas de terceiros para seu sustento. Por outro lado, 30% dos homens e apenas 8% das mulheres viviam exclusivamente da renda proporcionada por suas aposentadorias. No Brasil, as doações recebidas por idosos não chegavam a representar 1% de seu orçamento em 2003 (0,35% no caso dos homens e 1,4% das mulheres).<sup>26</sup>

Os fluxos de apoio financeiros são fortemente afetados pelas condições socioeconômicas e políticas sociais vigentes nos países. Pela tabela 7, pode se observar que a menor diferença na proporção de idosos recebedores e prestadores foi observada em São Paulo. No Brasil, por exemplo, vários estudos,<sup>27</sup> com base em pesquisas domiciliares, têm demonstrado uma prevalência do fluxo de apoio financeiro em direção aos filhos. Estes seriam beneficiados também através da co-residência na casa dos pais e com o cuidado dos netos.

A tabela 8 apresenta a proporção da renda familiar que depende da renda dos idosos e, também, dos benefícios. Com exceção do Brasil, a contribuição do benefício foi maior nas áreas rurais que nas urbanas. No ano considerado, a renda do benefício chegou a ser responsável por quase 50% da renda dos domicílios com idosos urbanos na Argentina e por aproximadamente 40% nos domicílios brasileiros rurais.

<sup>26</sup> Elaboração própria das autoras a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2003.

<sup>27</sup> Ver Camarano e El Ghaouri (2003), Camarano et al (2004), Saad (1999 e 2004).

Tabela 8 - Porporção da Renda Domiciliar que Depende da Renda dos Idosos

Países Seleccionados - 1999

	Rural		Urbano		Total	
	Renda Total	Benefício	Renda Total	Benefício	Renda Total	Benefício
Argentina*	-	-	70,5	49,4	70,5	49,4
Brazil	65,2	39,6	58,4	37,8	59,1	38,0
Costa Rica	54,3	33,4	52,7	36,2	53,5	34,8
Mexico (2000)	37,6	3,2	34,7	11,0	36,0	7,6
Peru	62,8	15,2	46,8	26,0	52,2	22,4

Fonte: Divisão de Estatísticas y Projeções Econômicas da CEPAL

\*Dados disponíveis apenas para a área urbana.

#### 4. Comentários Finais: E o Futuro?

O quadro traçado mostra a importância dos benefícios sociais na renda dos idosos dos países estudados e seu impacto na redução da sua pobreza e de suas famílias. A renda do trabalho chegou a ser mais importante, em várias regiões, principalmente, nas áreas rurais. As transferências intra-familiares de difícil mensuração só se mostraram importantes no México.

O envelhecimento da população idosa pode levar a uma proporção relativamente mais elevada de pessoas sem condições de trabalhar. Isto leva a que pensar nas perspectivas de renda para os idosos do futuro é pensar, dentre outras coisas, no financiamento da Seguridade Social. Esta é uma questão não equacionada. Não parece que as reformas já implementadas serão capazes de resolver o problema de “caixa” do sistema e garantir a proteção social para os idosos do futuro. Não se tem dúvidas que um dos pontos centrais continua sendo o de estimular o aumento da cobertura da atual força de trabalho, mas levando em conta a situação de retração do emprego e de informalização generalizada. De uma forma geral, isto implica em pensar na retomada do crescimento econômico de forma sustentada em todos os países.

Embora essa seja uma condição necessária não parece ser suficiente. Mesmo que a economia volte a crescer e possa absorver contingentes populacionais relativamente maiores, ainda haverá uma proporção não desprezível de trabalhadores informais, sazonais, autônomos, diaristas, domésticas sem carteira assinada, ou sejam, trabalhadores com formas instáveis de inserção no mercado de trabalho. Uma das alternativas a se pensar é numa forma de contribuição sazonal (única ao longo do ano), que seja compatível com o trabalho sazonal, por exemplo. Além disso, não se pode deixar de pensar na ampliação da rede de cobertura de benefícios não contributivos, financiados com impostos gerais, para aqueles que de, nenhuma maneira, conseguiram ou conseguirão um histórico de contribuições.

Outras estratégias podem ainda serem pensadas levando em conta o aumento da esperança de vida, as melhorias nas condições de saúde da população idosa e a nova preocupação com o “envelhecimento saudável.” Embora as reformas já estejam considerando o aumento da esperança de vida nas idades avançadas, via adiamento da idade mínima à aposentadoria, uma outra possibilidade é a aposentadoria parcial. Nos países membros da OCDE, cujas populações são mais envelhecidas, por exemplo, várias políticas voltadas para a redução dos desincentivos para o trabalho e aumento da flexibilidade na decisão trabalho-aposentadoria foram empreendidas. Acesso a trabalho em tempo parcial e desenvolvimento de arranjos de trabalho mais flexíveis são algumas das possibilidades já em prática.<sup>28</sup> Isto não criaria uma ruptura para a população trabalhadora (desengajamento total do mercado de trabalho), prepararia o indivíduo para a aposentadoria e reduziria os custos previdenciários.

A inserção crescente das mulheres nas atividades econômicas levará a que num futuro próximo, mais mulheres passem a receber o benefício devido ao seu trabalho/contribuição. Até então, a maioria dos benefícios eram devidos pela morte do cônjuge. Por outro lado, as mudanças nos arranjos familiares, especialmente na nupcialidade, levarão a uma redução do pagamento desse tipo de benefício. A queda da fecundidade ou melhor da maternidade pode levar a se pensar em uma nova estruturação dos sistemas de seguridade social, pois estes foram concebidos tendo por

<sup>28</sup> OCDE (2006)



base a tradicional família composta pelo homem provedor e a mulher cuidadora. Isto implica em repensar as formas (tempo) de contribuição, os tradicionais benefícios (duplo ou não) e readaptá-los à nova realidade das famílias com mais de um provedor. Não se pode deixar de considerar que o novo papel da família implica na redução da sua disponibilidade para o cuidado dos membros vulneráveis e dependentes das famílias, crianças e idosos, o que colocará novas demandas de políticas públicas.

Em síntese, não parece existir uma solução única para todos os países e sem custos. Esta deverá ser buscada levando em conta as prioridades de cada sociedade. Deve ser uma decisão política. O que se espera é que a prioridade seja dada ao bem estar da população como um todo. E que a grande conquista social que é o envelhecimento populacional não traga embutida a sua falência.

### Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. (1994). *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (1991). Relatório: *Progresso Sócio-Econômico na América Latina*.
- BELTRÃO, Kaizô I., Ana Amélia CAMARANO e Juliana L. MELLO (2005) *Mudanças nas Condições de Vida dos Idosos Rurais Brasileiros: Resultados Não-Esperados dos Avanços da Segurança Rural*. IPEA: Texto para Discussão no. 1066, Rio de Janeiro.
- BERTRANOU, Fabio (2005) Restricciones, Problemas y Dilemas de la Protección Social En América Latina: Enfrentando Los Desafíos Del Envejecimiento y La Seguridad de los Ingresos. *Bienestar Y Política Social*, Vol 1, Núm. 1, pág. 35-58.
- BLONDALL, S. e SCARPETTA S. (1998), *The retirement decision in OECD countries*, OCDE: Economics Department Working Paper no. 20, 1998.
- BOURGUINON, François, Martín CICOWIEZ, Jean-Jacques DETHIER, Leonardo GASPARINI e Pierre PESTIEAU. (2004) *Allergisant old age poverty in Latin America*. Trabalho apresentado na Conferência “Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America,” Bogotá, Colombia, 22 e 23 de junho.
- CAMARANO et al (2004). Famílias: Espaço de Compartilhamento de Recursos e Vulnerabilidades. In Camarano (org.). *Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?*. IPEA. Rio de Janeiro. Brasil, pp.137-68.
- CAMARANO, Ana Amélia & EL GHAOURI, Solange Kanso (2003). *Família com idosos: ninhos vazios?* IPEA: Texto para Discussão nº 950, Rio de Janeiro.
- CAMARANO, Ana Amélia (2004) Social Policy and the Wellbeing of Older People at a Time of Economic Slowdown: The case of Brazil. In Lloyd-Sherlock (ed.) *Living Longer: Ageing, Development and Social Protection*. United Nations Research Institute for Social Development.
- CEPAL (2003). *Las Personas Mayores en America Latina y El Caribe: Diagnóstico sobre la situación y las Políticas*. Conferência Regional Intergovernamental sobre o Envelhecimento, Santiago do Chile, 19 a 21 de novembro.
- CEPAL (2004). *Polación, Envejecimiento y Desarrollo*. Trigésimo Período de Seções da CEPAL. San Juan, Porto Rico, 28 de junho a 4 de julho.
- CEPAL (2006) *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidariedad*. Trigésimo Primeiro Período de Seções, Montevidéu, Uruguai, 20 a 24 de março.
- CONCEIÇÃO, Cristina G. e Verônica M.de O. ZAVALA (2004). Ageing in México. Families, Informal Care and Reciprocity. In Lloyd-Sherlock (ed.) *Living Longer: Ageing, Development and Social Protection*. United Nations Research Institute for Social Development.
- CUADROS, Jessica e Luis Felipe JIMENEZ. (2004) Inserción Laboral Desventajosa y Desigualdades de Cobertura Previsional: la situación de las mujeres. CEPAL: Série Financiamiento del Desarrollo no. 142.

- DELGADO, Guilherme C. e José Celso CARDOSO JÚNIOR (1999). O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização. In: Camarano (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*. IPEA, pp. 319-43. Rio de Janeiro, Brazil.
- DELGADO, Guilherme C. e José Celso CARDOSO JÚNIOR (2004). O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização. In Camarano (org.). *Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?*. IPEA. Rio de Janeiro. Brasil, pp.293-320.
- DELGADO, Guilherme et al (2006) *Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004)* IPEA: Texto para Discussão no. 1161, Brasília.
- GASPARINI, Leonardo, Federico GUTIERREZ e Leopoldo TORNAROLLI (2005). *Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys*. (mimeo)
- GILL, Indermit, Truman PACKARD, and Juan YERMO (2004). *Keeping the Promise of Old-Age Income Security in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press and World Bank.
- GOLDANI, Ana Maria (2004). Contratos Intergeracionais e Reconstrução do Estado de Bem-Estar. Por que se Deve Repensar essa Relação para o Brasil? In Camarano (org.). *Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?*. IPEA. Rio de Janeiro. Brasil, pp.353-410.
- GRUBER, Jonathan e David WISE (2005). *Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications*. NBER Working Papers no. 11290.
- HAKKERT, Ralph e José Miguel GUZMÁN. (on line). *Envejecimiento Demográfico Y Arreglos Familiares De Vida En América Latina* Working Papers Series CST/ LAC NO. 21, Equipo de Apoyo Técnico del UNFPA para América Latina y el Caribe, México, D.F.
- MESA-LAGO, Carmelo. “Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social”, Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe”. Serie Financiamiento del Desarrollo No.144. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2002) Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Bertranou, Fabio, Carmen Solorio e Wouter Van Ginneken, eds. Santiago do Chile.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2003) Protección Social y Género en Argentina, Brasil y Chile. Fabio Bertranou e Alberto Arenas de Mesa, eds. Santiago do Chile.
- PAES de BARROS, Ricardo, Rosane MENDONÇA e Daniel SANTOS (1999). Incidência e Natureza da Pobreza entre Idosos no Brasil. . In: Camarano (org). *Muito Além dos 60: os novos idosos brasileiros*. IPEA, pp.221-250. Rio de Janeiro, Brasil.
- PAES de BARROS, Ricardo e Mirela CARVALHO (2003). Desafios para a Política Social Brasileira. IPEA: Texto para Discussão no. 985, Rio de Janeiro.
- PALLONI, Alberto, Susan De Vos and Martha Pelaez (1999). Aging in Latin America and the Caribbean. CDE Working Paper nº 99-02.
- POPOLO, Fabiana del (2001). Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina. CEPAL: Série Población y Desarrollo no. 19.
- ROFMAN, Rafael. “Social Security Coverage in Latin America. Social Protection”. Discussion Paper Series No. 0523 (Mayo). Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.
- SAAD, Paulo M (1999). Transferências de apoio entre gerações no Brasil: um estudo para São Paulo e Fortaleza. In: Camarano (org.). *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*. IPEA. Rio de Janeiro. Brasil, pp.251-280.
- SAAD, Paulo M (2004). Transferência de Apoio Intergeracional no Brasil e na América Latina. . In Camarano (org.). *Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?*. IPEA. Rio de Janeiro. Brasil, pp.169-210.
- SABOIA, João (2004). Benefícios Não Contributivos e Combate à Pobreza no Brasil. In Camarano (org.). *Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?*. IPEA. Rio de Janeiro. Brasil, pp.353-410.
- WAJNMAN, Simone, Ana Maria H. C de Oliveira and Elzira Lúcia de Oliveira (2004). Os idosos no Mercado de Trabalho: Tendências e Conseqüências. In Camarano (org.). *Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?*. IPEA. Rio de Janeiro, Brasil, pp.453-80.