

Nota Técnica

PREVIDÊNCIA RURAL: CONTEXTUALIZANDO O DEBATE EM TORNO DO FINANCIAMENTO E DAS REGRAS DE ACESSO

Alexandre Arbex Valadares

Marcelo Galiza

Nº 25

Brasília, maio de 2016.



Governo Federal
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Manoel Carlos de Castro Pires

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Mathias Jourdain de Alencastro

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

José Aparecido Carlos Ribeiro

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

PREVIDÊNCIA RURAL: CONTEXTUALIZANDO O DEBATE EM TORNO DO FINANCIAMENTO E DAS REGRAS DE ACESSO¹

Alexandre Arbex Valadares

Marcelo Galiza

¹ Os autores agradecem as contribuições e críticas feitas a este estudo pelos pesquisadores do Ipea Marcelo Abi-Ramia Caetano e Luciana Jaccoud e do membro da Secretaria de Políticas Sociais da Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura (Contag) Evandro Morello e a todos os participantes do Grupo de Trabalho “Previdência Rural” da Contag.

1. INTRODUÇÃO²

A desaceleração da economia brasileira nos anos recentes tem preocupado o governo federal que passou a adotar a cartilha econômica ortodoxa como resposta. Estabeleceu-se um programa gradual de reequilíbrio fiscal, cujas metas envolvem a tentativa de produção de superávits primários crescentes até 2019. Neste cenário, o denominado “déficit da Previdência Social” reapareceu no debate público como o principal responsável pelo déficit primário do governo e o tema da reforma da Previdência, portanto, ressurgiu com força na agenda política.

O governo pretende enviar ao Congresso Nacional uma proposta de reforma ainda no primeiro semestre de 2016. Em fevereiro deste ano, o Ministério do Emprego e da Previdência Social propôs que o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social – que conta com representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Poder Executivo Federal – se dedicasse à discussão de sete grandes temas sobre a Previdência Social. No que se refere à previdência rural, a proposta explicitou, de forma genérica, a necessidade de discutir seu financiamento e suas regras de acesso.

Até o momento, não foram apresentadas pautas mais específicas sobre os temas elencados, mas o debate público tem antecipado algumas questões que o governo pretende atacar. Sobre o financiamento da Previdência Rural, a ênfase da discussão recai sobre o regime contributivo diferenciado para segurados especiais,³ que dispensa a realização de contribuições mensais e estabelece a contribuição sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção. Outra importante questão recorrentemente levantada diz respeito à desvinculação do reajuste do piso previdenciário da regra de correção do salário mínimo, algo que – segundo o governo⁴ – não se cogita

² Este texto foi escrito nas últimas semanas que precederam ao afastamento da presidente Dilma Rousseff. Desde então, sob o governo interino, a agenda da reforma se intensificou, o que pode trazer novos elementos à análise que se propôs fazer aqui.

³ Conforme se verá adiante, este texto focará exclusivamente a categoria dos segurados especiais em suas análises subsequentes, uma vez que tal grupo corresponde à quase totalidade dos aposentados rurais.

⁴ Segundo Miguel Rossetto, atual ministro do Trabalho e Previdência Social, a desvinculação dos benefícios previdenciários do reajuste do salário mínimo não estará em negociação, ao menos na proposta que o Executivo enviará ao Congresso Nacional (VALOR ECONÔMICO – SP. O pensamento do ministro Rossetto sobre a reforma da Previdência. Edna Simão e Ribamar Oliveira. De Brasília, 15.02.2016).

pôr em negociação, mas que pode entrar na pauta a qualquer momento, a depender das pressões políticas no Congresso Nacional. Segundo as informações oficiais, o atual desenho da política produziu, em 2015, um “déficit” de R\$91 bilhões nas contas da previdência rural, enquanto a previdência urbana – essencialmente contributiva – obteve um “superávit” de R\$5,1 bilhões. Em outras palavras, a Previdência Rural aparece como a grande responsável pelo “rombo” do sistema, e, conseqüentemente, pelas incertezas dos mercados relacionadas às contas públicas.

Sobre os critérios de acesso, o governo tem declarado que estuda propostas de unificação de todos os regimes de aposentadoria em torno de uma idade mínima, provavelmente próxima de 65 anos. A ideia geral é que o processo de envelhecimento populacional – resultado tanto da queda da taxa de fecundidade como de avanços na expectativa de vida – demandaria mudanças nas regras previdenciárias para assegurar a sustentabilidade do sistema, e que, nesse contexto, as diferenciações de idade entre homens e mulheres e entre trabalhadores rurais e urbanos deveriam ser superadas. Além disso, há ainda uma crítica mais difusa, que ressalta que os critérios que definem a condição de segurado especial são imperfeitos, o que se expressaria na quantidade de aposentadorias rurais concedidas por via judicial – algo em torno de 30% nos últimos cinco anos.⁵ Esse indicador revelaria a necessidade de aperfeiçoar a legislação previdenciária rural, provavelmente na direção de incluir critérios “mais objetivos” que restringiriam a cobertura do atual sistema, principalmente por desconsiderar o alto grau de informalidade que marca as relações de trabalho no campo.

Feita essa breve síntese do debate atual, o presente artigo objetiva contrapor-se a essa visão fiscalista que prevalece nas análises sobre o sistema previdenciário. Parte-se, aqui, da defesa da Previdência Rural como política integrante do sistema de seguridade social e presidida, portanto, pela regra da diversidade da base de financiamento, definida pelo art. 194 como princípio constitutivo desse sistema. Nesse sentido, entende-se que as palavras “déficit” ou “rombo” não cabem na discussão: trata-se do gasto com a política de Previdência Rural. Ademais, argumentar-se-á que as regras de acesso definidas na Constituição Federal de 1988 e regulamentadas em dispositivos posteriores, além de aderentes à realidade das condições de vida e trabalho rural e às

⁵ Ver mais adiante a Tabela 1 da seção 3 deste texto.

diferenças de gênero, foram responsáveis pela construção da mais importante política social voltada para a população do campo (Delgado, 2015) ou, mais ainda, de um dos melhores programas redistributivos da América Latina (Schwarzer, 2000).

Este artigo sustenta, pois, que mesmo a análise sobre os efeitos fiscais da Previdência Rural deve ir além da questão estritamente contábil da relação entre gasto e arrecadação previdenciária. Os recursos distribuídos por meio do sistema previdenciário rural às cerca de 9 milhões de famílias atualmente beneficiárias não apenas exercem um papel importante quanto à garantia de direitos – em atenção a uma noção básica de cidadania – e de rendimentos – em nível suficiente para satisfação das necessidades vitais básicas –, como, também, produzem impactos sociais e econômicos de proporções muito amplas. Os benefícios previdenciários rurais têm impacto significativo no orçamento familiar e na dinâmica das unidades produtivas familiares. No curto prazo, dessa forma, trazem importantes mudanças na lógica econômica das famílias, do ponto de vista do trabalho e do consumo; no longo prazo, fortalecem o processo de reprodução social das famílias rurais, pois funciona como importante indutor da permanência das famílias no campo, reduzindo o ritmo das migrações para a cidade e, ao mesmo tempo, permitindo que os jovens, mais escolarizados e com maior acesso à informação, possam construir projetos de vida no rural. Esse efeito demográfico, já constatado em modelos de previdência rural de outros países, como na Alemanha (SCHWARZER, 2000a), começa a se fazer notar nos dados socioeconômicos brasileiros, o que renova as expectativas em relação ao fortalecimento de um modelo de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar e na segurança alimentar e nutricional.

Além disso, as rendas previdenciárias rurais, distribuindo-se majoritariamente por municípios brasileiros de pequeno porte, contribuem para dinamizar suas economias – em áreas rurais e urbanas –, gerando demanda para bens e serviços produzidos e comercializados em nível local. Para aferir tal efeito, vários trabalhos comparam os valores pagos em benefícios previdenciários com o PIB municipal, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a folha de pagamento ou, ainda, o valor de produção das lavouras. Nesses exercícios, conseguem evidenciar sob diversas óticas o que Schwarzer (2000, p.55) observou em pesquisa de campo no estado do Pará: segundo o autor, é de

“primeiríssimo interesse do prefeito” que as agências bancárias de suas cidades concentrem o pagamento de benefícios previdenciários da região, uma vez que os impactos sob a atividade econômica local são imediatos.

Portanto, quando reaparecem no debate público questionamentos sobre o suposto “rombo fiscal” produzido pela Previdência Rural, é necessário salientar que os efeitos dinâmicos de um corte arbitrário desses benefícios sobre a atividade econômica podem ocasionar desequilíbrios orçamentários e financeiros ainda maiores, para além dos prejuízos sociais. Não se trata, portanto, de subestimar a importância da responsabilidade fiscal ou reiterar a dicotomia entre a perspectiva fiscalista e a perspectiva de proteção aos direitos – a capacidade de ação do Estado em favor da garantia de direitos não pode ser dissociada de questões orçamentárias –, mas, sim, de alargar o campo do debate público acerca da previdência social para que ele transcenda os limites tradicionalmente colocados e passe a abranger, de fato, o universo das questões sociais que estão direta ou indiretamente relacionadas ao seu tema. As discussões em torno da Previdência Rural não podem ser feitas senão a partir desse ponto de vista ampliado: o amplo contingente populacional beneficiado por essa política – aproximadamente 13,5% da população do país –, a um custo de 1,5% do PIB, autoriza considerar a Previdência Rural como um gasto social essencial e estratégico e a situá-la entre as grandes políticas sociais do país.

2. O LUGAR DA PREVIDÊNCIA RURAL NA SEGURIDADE SOCIAL E SEU FINANCIAMENTO

A Constituição Federal de 1988 rompeu com o longo histórico de omissão do Estado em relação à proteção social dos trabalhadores rurais, que, até então, tinham acesso precário ao benefício da aposentadoria. Ao equiparar, em direitos, trabalhadores urbanos e rurais, a Carta Constitucional criou as condições legais para a promoção de uma plena integração dos trabalhadores rurais à Previdência Social. Essa conquista significou uma real mudança de estatuto do reconhecimento legal dos ocupados agrícolas, sobretudo daqueles que trabalham em regime de economia familiar; ao mesmo tempo, porém, contou, para sua consolidação, com importantes conceitos e princípios

presentes em dispositivos normativos anteriores. A subseção seguinte recapitula esses precedentes a fim de oferecer uma visão histórica do modo de organização do sistema de Previdência Social.

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E NORMATIVOS

Embora a Constituição de 1934 já reconhecesse que todo trabalhador brasileiro possuía direito à previdência, apenas com a instituição do Estatuto do Trabalhador Rural pela Lei n. 4214, de 1963, passou-se a considerar a inclusão dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário. A efetivação desse passo, entretanto, somente começou a se concretizar, de maneira insuficiente e distorcida, com o Decreto-Lei n. 276, de 1967. O decreto deu forma ao Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural) – previsto, como fundo também previdenciário, pelo estatuto de 1963 –, para o qual deveria ser revertida uma contribuição de 1% sobre o valor comercializado da produção, a ser recolhido pelo produtor. Tal sistema, depois regulado pelo Decreto-Lei n. 564, de 1969, acabou, entretanto, por servir apenas aos empregados rurais da agroindústria canavieira (GUIMARÃES, 2009).

A promulgação da Lei Complementar (LC) n. 11, de 1971, estendeu a previdência social aos demais trabalhadores rurais mediante o advento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), cuja gestão ficava sob a incumbência do Funrural. Esse programa incluía, entre seus benefícios, aposentadorias por velhice e por invalidez, pensão por morte e serviços de saúde, e considerava, sob sua proteção, tanto os trabalhadores e empregados rurais remunerados quanto o produtor rural que trabalhasse em regime de economia familiar. O custeio do Prorural passaria a provir de uma contribuição de 2% sobre o valor de comercialização do produtor, recolhida pelo adquirente ou pelo produtor que vendesse diretamente ao consumidor, e, ainda, de uma alíquota de 2,4% sobre a folha de pagamento das empresas.

Assim, a instituição do Prorural inscreve, na gênese da previdência rural, uma inovação institucional importante, na medida em que significou uma ruptura com o modelo bismarckiano de seguro social (SCHWARZER, 2000), segundo o qual o benefício concedido deve corresponder a uma contribuição prévia do segurado e equivaler ao

padrão de seus rendimentos. A lógica que atrela a concessão de benefício à capacidade contributiva, cuja concepção presume o assalariamento formal e a estabilidade do emprego para os segurados, não se ajusta efetivamente à realidade do trabalho rural caracterizada pela sazonalidade dos rendimentos, pelo trabalho a prazo determinado e pelo predomínio de modalidades não assalariadas de ocupação, sobretudo no âmbito da agricultura familiar: com efeito, os cerca de 2/3 de ocupados agrícolas que, em 2014, trabalhavam em regime de economia familiar estão fora de qualquer relação de assalariamento. Isto significa que a capacidade contributiva do setor rural, dada a natureza mesma da atividade agrícola e as condições sob as quais é exercida, não pode quadrar-se a um sistema previdenciário bismarckiano, sob pena de excluir a maioria dos trabalhadores dessa proteção. Se este efeito, segundo Schwarzer (2000a)⁶, é percebido mesmo em países avançados, então é plausível supor que em países marcados por forte heterogeneidade social um modelo estritamente contributivo resultaria em ampla exclusão do setor dos pequenos agricultores.

O Prorural, portanto, pôs em evidência a necessidade estrutural de adotar fontes de financiamento alternativas à contribuição direta a fim de permitir a concessão de benefícios básicos aos trabalhadores rurais. No entanto, se o rol de benefícios a princípio previstos no sistema de previdência rural então projetado pela LC 11/71 era, ao menos na forma, relativamente amplo, o critério de acesso e o valor da prestação conferiam à política uma cobertura extremamente restrita. A aposentadoria por velhice correspondia, então, a 50% do salário mínimo de maior valor no país,⁷ e era concedida ao trabalhador rural que tivesse completado 65 anos de idade. Como, na década de 1970, a expectativa média de vida era de 53,5 anos,⁸ pode-se dizer que tal benefício funcionava, na prática, menos como uma espécie de garantia de renda na velhice que como uma compensação irrisória ao trabalhador rural de excepcional longevidade. Ademais, a prestação desse benefício restringia-se a apenas um membro da unidade

⁶ Neste artigo, Schwarzer analisa a experiência de 10 países de variados níveis de desenvolvimento na expansão da cobertura da previdência social à força de trabalho rural e conclui que a proteção social ao setor rural dificilmente pode prescindir de transferências de recursos advindas de outros setores, seja via Tesouro, seja via transferências entre diferentes regimes previdenciários.

⁷ A aposentadoria por invalidez correspondia a 30% do valor de um salário mínimo.

⁸ Ver: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP210&t=esperanca-vida-nascer>. Acessado em 05/03/2016. É importante frisar que as baixas expectativas de vida nos anos 1970 eram mais fortemente influenciadas pelas altas taxas de mortalidade infantil da época, sem perder de vista que estas eram ainda mais alarmantes no meio rural.

familiar, contemplando, por isso, quase sempre, o chefe da família, e excluindo desse direito as mulheres trabalhadoras rurais de modo geral. Tais disposições foram confirmadas pelo Decreto n. 73.617, de 1974, que organizou e conferiu forma estável às regras da previdência rural válidas até a Constituição de 1988.

O acesso dos homens e mulheres do campo a relações de trabalho protegidas pelo direito previdenciário foi, portanto, bastante tardio. Esse frágil arcabouço previdenciário funcionou, na prática, como um incipiente sistema de ações assistenciais. Com o novo marco constitucional, que sucede a essa extensa trajetória de negação de direitos, a situação dos trabalhadores rurais elevou-se, pela primeira vez na história, ao patamar da cidadania: aos 60 e 55 anos respectivamente, homens e mulheres do campo, cônjuges ou não, trabalhando como empregados ou em regime de economia familiar, passaram a ter direito a uma aposentadoria cujo benefício não pode ser inferior ao valor de um salário mínimo.

2.2. BASES E PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA RURAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A previdência rural inaugurada com a Constituição de 1988 afirma-se, dessa forma, não apenas como política de prestação de benefícios mais equitativos e abrangentes, mas, sobretudo, como elemento integrado ao sistema de seguridade social e, por isso, imbuído dos princípios que o art 194 atribui a este último: universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento, com administração democrática e descentralizada da política.

A universalidade refere-se às situações de vida a serem protegidas – as contingências que podem gerar necessidade – e reconhece todas as pessoas como titulares do direito à proteção social. A uniformidade dos benefícios representa, de fato, a inclusão dos trabalhadores rurais com os urbanos num único e integrado sistema previdenciário (BERWANGER, 2013), e a equivalência dos benefícios, se não estabelece igualdade entre eles, prevê que, aos rurais, dado o caráter facultativo de sua contribui-

ção em virtude das condições de exercício de sua atividade, seja pago, a título de aposentadoria, o piso do sistema de previdência: um salário mínimo. O princípio da irredutibilidade do valor desse benefício, por seu turno, protege a manutenção de seu valor: ele diz respeito não apenas à regra (art. 201, § 2º) segundo a qual nenhum benefício que substitua o rendimento do trabalho terá valor inferior ao salário mínimo, mas, sobretudo, à definição constitucional do salário mínimo (art. 7º, IV), que determina que seu valor seja suficiente para atender às necessidades vitais básicas de uma família. Noutras palavras, o valor dos benefícios da previdência rural e dos demais benefícios da seguridade se vincula ao valor do salário mínimo precisamente porque este constitui, em termos monetários, o mínimo social indispensável à subsistência das famílias.

Esse mínimo social relaciona-se a uma noção de bem-estar cuja realização, em termos sociais mais amplos, recomenda priorizar a satisfação das carências maiores mediante prestações suficientes, e é justamente essa preocupação que se expressa nos princípios da seletividade e de distributividade. Por fim, os princípios da equidade no custeio e da diversidade da base de financiamento articulam-se ao princípio geral de solidariedade objetiva, de acordo com o qual a proteção social deve fundamentalmente ter por parâmetro antes as necessidades a serem supridas que a capacidade contributiva dos beneficiários. O princípio da equidade de custeio prevê justamente que a contribuição destes deve ser compatível com a atividade que exercem: no caso dos produtores rurais, na condição de segurados especiais, seria incongruente com a regra de equidade exigir-lhes uma contribuição baseada no salário mínimo ou numa renda fictícia, uma vez que seus rendimentos provêm da comercialização da produção.

Assim, é importante sublinhar que, à luz da lei, não é correto afirmar que o benefício do segurado especial seja de natureza estritamente não contributiva: os incisos I e II do art. 25 da Lei n. 8292/91 fixam-lhe uma contribuição de 2,1% sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção. A legislação dispõe que o recolhimento dessa alíquota cabe ao adquirente, salvo quando a produção é vendida à pessoa física. Contudo, a julgar pelo montante relativamente baixo arrecadado por meio dessa regra – comparado ao volume total da comercialização agropecuária –, pode-se afirmar que tal obrigação é raramente observada. Portanto, se entre janeiro e

dezembro de 2015, segundo o Ministério do Trabalho e Previdência Social/Dataprev, registrou-se uma despesa com benefícios rurais da ordem de R\$ 98 bilhões contra uma arrecadação líquida da previdência rural de cerca de R\$ 7,1 bilhões, a amplitude dessa diferença não poderia ser inteiramente imputada ao caráter não contributivo da previdência rural: embora, em virtude das regras do sistema, tal diferença seguiria sendo grande, ela ao menos poderia ser significativamente atenuada se o Estado pudesse constituir mecanismos eficazes de fiscalização da arrecadação das contribuições previstas em lei.

É certo, pois, que a possibilidade de ampliar essa arrecadação – o que permitiria, aliás, mapear com mais precisão a produção oriunda da agricultura familiar, geralmente subestimada – dificilmente chegaria a ponto de equalizar receitas e despesas previdenciárias e prescindir de aportes financeiros do Estado, a não ser ao custo de promover uma ampla suspensão do direito à proteção social assegurado à população do campo e rebaixar os níveis de cidadania no espaço rural com devastadoras consequências socioeconômicas. Ademais, a estrutura agrária brasileira, historicamente marcada por um altíssimo grau de concentração fundiária e de desigualdade de acesso à terra, constitui, por si só, uma limitação estrutural à ampliação dos rendimentos dos pequenos produtores rurais e, por conseguinte, à sua capacidade contributiva. Operando nesse contexto fortemente desigual, a previdência rural pós-Constituição de 1988 se tornou crescentemente essencial na atenuação da pobreza das populações do campo à medida que foi universalizando sua cobertura.

A diversidade das fontes de custeio explica-se, pois, pela extraordinária relevância que a previdência tem para toda a sociedade, dada a magnitude dos recursos que distribui e a vasta irradiação de seus efeitos por todo o tecido social. Para a Previdência Rural, portanto, o argumento financeiro segundo o qual deveria haver “equilíbrio” entre arrecadação e benefícios não parece pertinente. Schwarzer (2000, p. 4), comparando o modelo brasileiro a experiências internacionais de Previdência Rural, demonstra que a composição de estruturas mistas de financiamento, alternativas à contribuição e com forte subsídio público, é um dado comum a outros sistemas previdenciários rurais, e condição necessária para prover a expansão da cobertura de benefícios de patamar básico no campo, especialmente em países com alto grau de hetero-

geneidade da estrutura social. Desse ponto de vista, a transferência de renda previdenciária de parte da arrecadação com contribuições urbanas para o pagamento de benefícios rurais, juntamente com a arrecadação mesma do rural gerada pela contribuição que incide sobre a produção comercializada e com o aporte de recursos públicos de outras fontes, deve ser compreendida como aplicação dos princípios constitucionais da equidade do custeio e da diversidade de bases de financiamento.

3. PÚBLICO DA PREVIDÊNCIA RURAL E REGRAS DE ACESSO

3.1. CATEGORIAS DE SEGURADOS RURAIS

Os dispositivos relativos à Previdência Rural na Constituição de 1988 e sua posterior regulamentação pelas Leis 8212/1991 e 8213/1991 – com alterações introduzidas pela Lei 11.718/2008 – fixaram regras importantes que conferiram a essa política previdenciária a grande dimensão socioeconômica que ela tem hoje para a população do campo. A partir desses novos marcos normativos, os trabalhadores rurais passaram a ser classificados, para efeitos previdenciários, em três categorias: empregados rurais, contribuintes individuais e segurados especiais.

Os empregados rurais tornaram-se contribuintes obrigatórios da Previdência Social segundo os mesmos termos que conferem aos empregados urbanos idêntica condição: “são segurados obrigatórios da Previdência (...), como empregado (...) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração” (Lei 8213/91, art. 11, I). Até essa lei, os empregados rurais não eram considerados contribuintes obrigatórios e sua inclusão nessa categoria torna efetiva, no campo previdenciário, a equiparação deles com os urbanos. Por outro lado, esse estatuto suscita ao menos duas dificuldades: em primeiro lugar, a realização do direito previdenciário depende da formalização do trabalhador e, entre assalariados agrícolas - permanentes e temporários -, o grau de formalização é de apenas 40%;⁹ além disso, o conceito de “natureza rural”, constante na lei, nem sempre é reconhecido, no registro da ocupação, como extensivo a outros trabalhadores – tratorista, cozinheira, capataz etc. – que desempenham atividades no meio rural (BERWANGER, 2013).

⁹ Segundo a PNAD.

Os contribuintes individuais correspondem no meio rural aos trabalhadores que prestam serviço “em caráter eventual a uma ou mais pessoas” (Lei 8213/91, art. 48). Em geral, representam tal posição os trabalhadores diaristas, safristas ou os “boias-frias”, cujas relações de trabalho são marcadas pela precariedade de vínculos e pela sazonalidade da ocupação. Esses trabalhadores participam, também, da categoria de segurados obrigatórios, e sua admissão a um emprego por meio de uma das modalidades de contrato temporário usadas no rural – contrato por prazo determinado, contrato de safra ou, ainda, de experiência – acarreta obrigações previdenciárias ao empregador. No entanto, o grau de formalização dos empregados agrícolas temporários gira em torno de apenas 12%. A permanência desse alto grau de informalidade, elemento histórico e estrutural do mercado de trabalho rural, tem feito a jurisprudência enquadrar esses trabalhadores na condição de segurados especiais, a fim de lhes fornecer uma proteção social mínima quando eles se tornam aptos à aposentadoria por idade (BERWANGER, 2013, p. 245).

Essas diferenças – e especialmente o grande déficit de formalização – apontam que as discussões sobre as regras de contribuição dos trabalhadores rurais e as questões relativas ao financiamento dos benefícios, antes de se limitarem estritamente à leitura do “movimento de caixa” da previdência, devem ter em vista as condições sob as quais o trabalho agrícola se realiza. A formalidade, a estabilidade e o nível de remuneração do emprego agrícola, na medida em que são elementos estruturais do mercado de trabalho agrícola e estão diretamente relacionados à capacidade contributiva da massa dos assalariados rurais, são questões que precedem e determinam qualquer discussão que se pretenda desenvolver acerca do equilíbrio das contas da previdência rural.

Ao lado das categorias ligadas ao emprego agrícola, a Constituição incluiu, entre os segurados obrigatórios (art. 195), a condição dos segurados especiais, que abrange os produtores rurais que trabalham em regime de economia familiar. Ao instituir tal benefício, a Constituição reconheceu que as atividades produtivas realizadas no âmbito da agricultura familiar não correspondem à dinâmica do assalariamento que caracteriza a dos demais segurados da previdência, e que, portanto, para esses trabalhadores, é necessário estabelecer um tipo específico de proteção previdenciária.

A regulamentação dos direitos previdenciários dos segurados especiais dada pelo artigo 12, da Lei n. 8212/91 (com redação da Lei n. 11.718/2008) reconheceu como tal toda pessoa residente em imóvel rural “ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele” e que, “individualmente ou em regime de economia familiar”, seja qual for sua condição em relação à terra – proprietária, posseira, assentada, parceira, arrendatária etc. –, realize “atividades agropecuárias em área de até 4 módulos fiscais”, limite que define, na Lei 11.326/06, a superfície máxima de um estabelecimento de agricultura familiar. O mesmo estatuto foi estendido a seringueiros, extrativistas e pescadores artesanais cujas respectivas atividades constituam seu principal meio de vida. Foram também reconhecidos como segurados especiais os cônjuges ou companheiros(as) e filhos maiores de dezesseis anos que trabalhem em regime de economia familiar com o segurado que tem relação direta com a terra. O artigo 12, em seu § 1º, define tal regime como a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à subsistência e “ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem utilização de empregados permanentes.”

A definição do regime de economia familiar constitui, portanto, a distinção essencial que justifica o estatuto previdenciário do segurado especial.

A categoria dos segurados especiais corresponde, atualmente, a quase totalidade dos trabalhadores rurais beneficiários da previdência: essa categoria compreende as aposentadorias por idade concedidas à chamada clientela rural, que somam 99% do universo, tornando residual o número das aposentadorias por tempo de contribuição. Em termos conceituais, portanto, este estudo assume que o contingente total dos aposentados rurais corresponde, para efeitos analíticos, à categoria dos segurados especiais. A abrangência desta última nos dados previdenciários reflete de certo modo o predomínio, no universo dos ocupados agrícolas, de ocupações ligadas à agricultura familiar, correspondentes a 2/3 do total. A proteção previdenciária a eles assegurada está, antes de tudo, associada à necessidade de oferecer aos trabalhadores uma renda que substitua os rendimentos do trabalho a partir da idade em que se reconhece socialmente que o declínio da capacidade laboral deles se acentua. A Previdência Rural, como parte da Seguridade Social, exprime o princípio implícito no pacto social, firmado

na Constituição de 1988, segundo o qual nenhum cidadão deve ser constrangido a trabalhar na velhice ou ser obrigado a trabalhar até o limite da invalidez.

Além disso, ao estabelecer que o benefício previdenciário cubra o risco de perda da renda em virtude da perda da capacidade laboral, a Constituição enfatizou que o direito à proteção previdenciária decorre, antes de tudo, do trabalho, isto é, da comprovação, pelo trabalhador, do exercício de certa atividade produtiva por determinado tempo. Esse primado do trabalho confere às aposentadorias rurais o caráter de benefícios previdenciários e as distingue dos benefícios assistenciais, cujo critério de concessão é o estado de necessidade. Além disso, o valor da contribuição previdenciária ou a capacidade contributiva de um trabalhador é apenas o critério que define o valor de seu benefício de aposentadoria: o critério constitucional que determina o direito à aposentadoria é o trabalho, cuja comprovação se dá, para cada categoria, segundo regulação específica. Uma vez que nenhuma transferência previdenciária pode ser inferior ao salário mínimo, resulta que este é o valor constitucionalmente assegurado ao benefício do segurado especial.

Portanto, se os produtores rurais familiares já estavam contemplados como beneficiários do Prorural – pelo art. 2, do Decreto-lei 73.617/74 –, a Constituição adotou mais equitativos critérios de acesso à previdência em favor desse grupo social. Ela assegurou, aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, a prestação de um benefício de aposentadoria integral no valor de 1 salário mínimo: esta regra não apenas pôs fim ao tratamento desigual que a lei anterior conferia aos ocupados agrícolas, limitando a 50% de 1 salário mínimo o benefício de aposentadoria rural, mas, sobretudo, fez valer o princípio segundo o qual nenhuma renda que substitua os rendimentos do trabalho deve ser inferior ao mínimo, uma vez que este corresponde a um nível básico e vital de atendimento às necessidades familiares.

Ao estender o direito à aposentadoria no valor de 1 salário mínimo à companheira, esposa ou cônjuge do produtor, reconhecendo-a como “trabalhadora rural”, e não mais como “dependente” – como constava no Decreto-lei 73.617/74 (art. 2, II) –, a Constituição (art. 195, § 8º) promoveu um dos mais relevantes avanços da pauta de igualdade de gêneros no campo, tanto por conferir visibilidade ao trabalho feminino como, também, por propiciar condições à relativa emancipação das mulheres com

respeito à dependência dos maridos ou cônjuges e permitir que a renda previdenciária delas ampliasse a renda familiar.

As seções seguintes, entretanto, mostram que os critérios objetivos que condicionam o acesso dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais à aposentadoria não são suficientes para lhes garantir os benefícios, sobretudo em função da margem discricionária que, nos trâmites administrativos da previdência, subjeta a decisão sobre sua concessão à interpretação das agências do INSS. Neste cenário, com frequência, são as trabalhadoras rurais que se deparam com os maiores obstáculos ao deferimento administrativo de seus requerimentos de aposentadoria na condição de seguradas especiais. As fragilidades que perpassam esse processo e restringe, por vezes, a cobertura da Previdência Rural são temas das seções seguintes.

3.2. REGRAS DE ACESSO: COMPROVAÇÃO DO TRABALHO E IDADE MÍNIMA

Além da idade mínima para requerimento da aposentadoria rural – mulheres aos 55 e homens aos 60 anos –, o acesso ao benefício previdenciário na condição de segurado especial demanda comprovação específica, por parte dos trabalhadores rurais, do exercício efetivo de atividade rural, ainda que de forma descontínua, “por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência da aposentadoria por idade”, nos termos do art. 201, § 7º, II, da Constituição Federal. Tal prazo está fixado em 180 meses ou 15 anos, e o fato mesmo de a lei permitir que a acumulação desse tempo seja contabilizada de forma descontínua – descartando os de inatividade – responde a uma exigência da dinâmica própria do trabalho agrícola. A comprovação do tempo de trabalho rural equivale, nos termos da lei, à comprovação do tempo de contribuição presumido – relativa à alíquota de 2,1% aplicada à produção comercializada, cujo recolhimento incumbe ao comprador –, e pode valer-se de diversos expedientes para ser atestada: declarações de sindicato rural, documentação da terra, notas de venda da produção, provas testemunhais, registro de participação em políticas públicas voltadas ao pequeno setor agrícola, entre outros elementos.

3.2.1 COMPROVAÇÃO DO TRABALHO: SUBJETIVIDADE E JUDICIALIZAÇÃO

Embora as normas que versam sobre o assunto relacionem uma série de documentos para comprovar a atividade rural, é preciso ressaltar que nenhum deles é considerado suficiente para confirmar que o solicitante tenha, de fato, trabalhado na condição de segurado especial. Os documentos apresentados pelo demandante são, em geral, encarados pelo INSS como indícios de prova, e por isso precisam ser complementados pela entrevista do potencial segurado e por oitiva de testemunhas (BERWANGER, 2013, p. 303). Essa subjetividade no processo de reconhecimento do direito tem gerado insegurança na concessão do benefício previdenciário ao segurado especial, o que se manifesta no elevado número de aposentadorias concedidas via judicial: nos últimos anos, conforme se observa na tabela 1, cerca de 30% das aposentadorias rurais concedidas foram indeferidas na via administrativa, mas asseguradas pela Justiça (ver coluna [A]/[B]).

Tabela 1 - Total de aposentadorias por idade rurais concedidas, concedidas via ação judicial e indeferidas (Brasil: 2010-2015)

Ano	Concedidas [A]	Concedidas via ação judicial [B]	[B] / [A]	Total de indeferidas (via administrativa) [C]	[C] / [A]	[B] / [C]
2011	343.954	112.662	33%	179.907	52%	63%
2012	352.903	115.178	33%	195.787	55%	59%
2013	359.464	116.039	32%	207.971	58%	56%
2014	338.673	106.184	31%	197.156	58%	54%
2015	282.704	78.849	28%	172.245	61%	46%

Fonte: SUIBE/INSS.

O INSS/Ministério da Previdência Social compreende o fenômeno da judicialização como uma evidência da necessidade de estabelecer novos regramentos para a concessão da Previdência Rural; contudo, a instituição de critérios que, sob o propósito de conferir maior objetividade ao processo, ampliem as exigências formais e documentais para o acesso à aposentadoria rural tenderia muito provavelmente a restringir a cobertura do benefício. Berwanger (2013, p. 267), por outro lado, instrui que a prova da atividade rural deve ser apreciada levando-se em conta a informalidade que prevalece no trabalho rural, sob a pena de inviabilizar-se o direito material. Dito de outra forma, se o direito garantido pela Constituição não tem encontrado plena efetivação na esfera administrativa, é preciso considerar que a questão central reside, antes, em

aperfeiçoar o processo relativo à concessão das aposentadorias aos segurados especiais – reduzindo sua margem de discricionariedade –, que em rever os critérios de acesso definidos pela legislação previdenciária.

Sobre esse assunto, parece importante assinalar que a Lei 8.861/1994 estabelecia que o INSS instituísse a Carteira de Identificação e Contribuição, obrigatória para o segurado especial e sujeita a renovação anual. Este documento – que seria utilizado como instrumento para comprovação do exercício da atividade rural em regime de economia familiar –, contudo, nunca foi efetivamente instituído e disponibilizado aos segurados, até que a Lei 11.718/08 o excluiu como forma de comprovação da atividade rural. Esta, por sua vez, previu uma nova forma de inscrever os segurados especiais, desta vez por meio de um programa de cadastramento a ser desenvolvido pela Dataprev (CNIS-Rural), e mantido e atualizado anualmente via convênios com órgãos federais, estaduais ou do Distrito Federal e dos municípios, bem como com entidades de classe, em especial as respectivas confederações ou federações. A abrangência desse sistema, entretanto, ainda mantém-se baixa.

Considerando, portanto, a inexistência de um cadastro que comprove a atividade rural, os trabalhadores em regime de economia familiar mantêm-se sujeitos à discricionariedade dos operadores da política no processo de reconhecimento de seus direitos. Enquanto para os trabalhadores urbanos, de forma geral, bastam as informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para que vínculos e contribuições sejam reconhecidos pelo INSS, para os segurados especiais a situação se inverte: eles é que devem comprovar a atividade rural por meio de prova material, depoimento pessoal e prova testemunhal. Embora existam poucas pesquisas que analisem o fenômeno, alguns elementos aparecem com frequência em estudos de casos, seminários e discussões sobre o assunto:

- i) A escassez documental – inerente à informalidade do trabalho rural e à precariedade do acesso à terra – apresenta-se como o principal obstáculo ao acesso à aposentadoria rural. O relatório do Ministério Público de Pernambuco, que consolida a experiência de 10 anos de instituição do Grupo de Trabalho “GT Racismo”, reconhece, inclusive, que as dificuldades que os trabalhadores rurais enfrentam ao serem instados a apresentarem documentos que não possuem constitui, mui-

tas vezes, prática de racismo institucional, e elege esse tema como prioritário ao lado das discussões de território, educação e saúde.¹⁰ Além disso, conforme destacam Melo e Santos (2012),¹¹ é importante alertar que os casos de negativa do benefício em função da escassez de documentos recaem prioritariamente sobre as mulheres, uma vez que estas muitas vezes não possuem terras, contratos ou notas fiscais em seus nomes, mas nos nomes dos seus maridos ou companheiros.

- ii) Outro relevante entrave ao acesso à Previdência Rural diz respeito à interpretação que o servidor do INSS, administrativamente, ou juiz, em caso de processo judicial, faz da palavra “subsistência”, que aparece na definição de regime de economia familiar.¹² Segundo Berwanger (2013, p. 194), decisões administrativas e judiciais frequentemente explicitam uma compreensão bastante restrita do termo, que passa a ser utilizado nas decisões “no sentido claro de pobreza”. Assim, embora a Constituição enfatize que o direito à proteção previdenciária decorre do trabalho, a prática na esfera administrativa, e muitas vezes, no judiciário – ao contrário – tem sido indeferir requerimentos daqueles agricultores familiares que apresentam melhores condições materiais ou níveis de estruturação produtiva. Em outros termos, o direito previdenciário tem sido sistematicamente reconhecido pelos operadores da política como benefício assistencial, devido apenas àqueles que demonstrem miserabilidade, ainda que tais decisões não contem com qualquer amparo no ordenamento jurídico (Ver BERWANGER, 2013).
- iii) Por fim, parece oportuno ressaltar que a prática de indeferimentos nas vias administrativas e judiciais tem se avolumado: a tabela 1 revela que, entre 2011 e 2015, o percentual de processos indeferidos pelo INSS cresceu de 52% do total de concedidos para 61% (ver coluna [C]/[A]). Já na esfera judicial, observa-se que o percentual de aposentadorias concedidas caiu de 63% para 46% do volume de processos indeferidos (ver coluna [B]/[C]). Essas tendências precisam ser melhores compreendidas, mas – de antemão – sugerem que a subjetividade do processo de reconhecimento do direito à aposentadoria rural pode atuar como uma estratégia

¹⁰ Ver: MPPE. No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2013. Em: <http://www.mppe.mp.br/mppe/images/Livro10web.pdf>. Acessado em: 21/03/2016.

¹¹ MELO, Jéssica L. e SANTOS, Aline, F. Concretização do direito fundamental à aposentadoria rural por idade do segurado especial. *Judicare - Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Alta Floresta, MT*, vol. 3, n. 3, 2012. Em: <http://ienomat.com.br/revistas/index.php/judicare/article/view/42/134>. Acessado em: 20/03/2016.

¹² Como mencionado anteriormente, a legislação infraconstitucional entende como regime de economia familiar *a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à subsistência* e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração.

de contenção da cobertura do benefício¹³, na qual critérios cada vez mais rigorosos e restritivos passam a orientar as decisões dos operadores da política. Esta situação – além de explicitar uma perigosa via para a realização de uma reforma previdenciária silenciosa – alimenta um mercado advocatício cada vez mais nocivo aos trabalhadores do campo. Práticas ilegais têm sido noticiadas pela imprensa, dentre elas requerimentos de aposentadoria rural que apenas são deferidos quando advogados intermedeiam a situação e cobranças abusivas pelos serviços advocatícios prestados.¹⁴

3.2.2. IDADE MÍNIMA: QUESTÃO DE GÊNERO, HETEROGENEIDADE E INCERTEZAS

Retomando a questão da idade mínima estabelecida pela Constituição Federal (art. 201, §7º, II), cinco anos a menos que o limite mínimo fixado para os trabalhadores urbanos, é importante mencionar que essa distinção etária explica-se por duas condições específicas do trabalho agrícola: entende-se, primeiramente, que a redução da idade justifica-se em face da “presunção de penosidade” (BERWANGER, 2013, p. 243) da atividade rural, e, em segundo lugar, da necessidade de compensar, com uma relativa antecipação, o início marcadamente precoce da atividade laboral dos trabalhadores rurais.

O arcabouço normativo infraconstitucional não define o conceito de penosidade do trabalho, apesar de a Constituição Federal mencionar a necessidade de lei espe-

¹³ Segundo Brumer (2002), em meados dos anos 1990, ocorreu um represamento de benefícios da previdência rural, com crescimento do número de indeferimentos. Como indica a autora, o INSS estipulou um conjunto de novas exigências documentais com o objetivo de inibir o aumento do número de aposentadorias rurais, o que prejudicou de modo especial o acesso ao benefício dos grupos mais vulneráveis. Atualmente o crescimento do número de indeferimentos de aposentaria rural tem sido acompanhado por outro movimento: a redução das iniciativas que visam levar a Previdência Social a localidades mais isoladas, que não contam com uma agência fixa. Segundo dados do AEPS Infologo, as agências da Previdência Social Móveis, que ao longo de toda a primeira década dos anos 2000 totalizavam entre 70 e 80 unidades, reduziram-se para apenas 5 unidades desde 2010 (ver <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Acessado em 06/04/2016). Se os dois movimentos não estão articulados – como parte de uma estratégia deliberada de reduzir o grau de cobertura da política sem que seja necessária qualquer alteração nos instrumentos legais, tal como ocorreu no passado –, eles parecem revelar, no mínimo, que não há compromisso da atual gestão do Ministério em assegurar o benefício previdenciário para todos os cidadãos brasileiros que façam jus.

¹⁴ Reportagem especial do dia 25/01/2015, do Fantástico/Globo, por exemplo, revela que um grupo de 28 advogados do interior da Bahia foi denunciado na Justiça Federal por cobranças de honorários extorsivos para requererem a aposentaria a trabalhadores rurais. Apurou-se na ocasião que os advogados cobravam de 50% a 100% dos retroativos a que o trabalhador rural tinha direito, além de parte dos benefícios futuros a receber. Segundo a reportagem, há centenas de casos semelhantes que se espalham pelo Brasil inteiro e que estão sendo investigados pelo Ministério Público.

Em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/01/advogados-sao-acusados-de-dar-golpe-em-aposentados-rurais.html>. Acessado em 20/03/2016.

cífica para instituir adicional de remuneração para atividades penosas. Doutrinariamente, o trabalho penoso é reconhecido como a atividade que, embora não se substancie necessariamente em insalubre ou perigosa, causa incômodo, sofrimento, desgaste e/ou dor, o que torna sua execução árdua – física ou mentalmente. Os danos desse tipo de atividade à saúde e à integridade do(a) trabalhador(a) geralmente ocorrem em médio e longo prazo, e se materializam em lesões físicas e/ou distúrbios psicológicos, que reduzem sua capacidade de trabalho precocemente e, até mesmo, sua expectativa de vida. Leny Sato, psicóloga e estudiosa da saúde do trabalhador, enumera várias características das atividades penosas,¹⁵ muitas delas indiscutivelmente presentes no trabalho agrícola: i) esforço físico intenso no levantamento, transporte, movimentação, carga e descarga de objetos, materiais, produtos e peças; ii) posturas incômodas, viciosas e fatigantes; iii) esforços repetitivos; iv) utilização de equipamentos de proteção individual que impeçam o pleno exercício de funções fisiológicas, como tato, audição, respiração, visão, atenção, que leve à sobrecarga física e mental; v) trabalho direto na captura e sacrifício de animais. A “presunção de penosidade” da atividade rural parece confirmar-se nos dados administrativos da Previdência Social: com efeito, a idade média na concessão da aposentadoria por invalidez em 2015 para os beneficiários rurais foi cerca de 3 anos menor do que a verificada para beneficiários urbanos.¹⁶

Sobre o início precoce da atividade laboral dos trabalhadores rurais, a tabela 2 abaixo revela a magnitude da diferença entre ocupados residentes em áreas rurais e urbanas no que diz respeito à idade em que começam a trabalhar. Nas áreas rurais, nota-se que o trabalho anterior à idade de 15 anos ainda é regra: em 2014, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres ocupadas começaram a trabalhar nesta faixa etária. Na cidade, em contraposição, esses valores eram muito inferiores – 45,3% e 34%, respectivamente. A tabela 1 também sinaliza que houve avanços ao longo dos anos 2000 em relação à postergação do início da entrada no mundo do trabalho, entretanto eles foram muito mais expressivos nas áreas urbanas que nas rurais. Entre 2001 e 2014, o percentual de homens e mulheres urbanos ocupados que começaram a trabalhar an-

¹⁵ SATO (1993) *apud* MARCUS (2010).

¹⁶ O país não dispõe de informações oficiais que confirmariam que a expectativa de vida da população rural é inferior à da população urbana. O tema será tratado adiante mais detalhadamente.

tes de completarem 15 anos caiu cerca de 26%, enquanto nas áreas rurais essa queda foi de aproximadamente 15%. O cenário traçado por essas informações, portanto, parece evidenciar que há um longo caminho para que ocorra a convergência dessas taxas, condição necessária – do ponto de vista de justiça social – para se refletir sobre propostas de uniformização da idade mínima entre trabalhadores rurais e urbanos.

Tabela 2 - Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais ocupadas por situação do domicílio, sexo e faixa etária com que começaram a trabalhar (Brasil*: 2001; 2014)

Faixa etária	Urbano				Rural			
	Homem		Mulher		Homem		Mulher	
	2001	2014	2001	2014	2001	2014	2001	2014
Até 14 anos	60,8%	45,3%	45,9%	34,0%	89,9%	78,2%	84,4%	70,2%
15 a 17 anos	23,7%	31,0%	25,7%	30,1%	8,0%	15,7%	9,8%	17,3%
18 e 19 anos	10,0%	16,3%	14,1%	20,1%	1,4%	4,4%	2,7%	6,3%
20 ou mais	5,4%	7,3%	14,3%	15,9%	0,6%	1,7%	3,0%	6,1%

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

*Em 2001, exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Da comparação entre, de um lado, o limite definido para a aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais – de 60 anos, para homens, e 55 anos, para as mulheres – e, de outro, a idade em que a população rural atualmente ocupada começou a trabalhar, resulta que a grande maioria dessa população desenvolve trajetórias bastante longas no mundo do trabalho. Com efeito, para um trabalhador rural e uma trabalhadora rural que começaram a trabalhar, em média, aos 12 anos¹⁷, essa trajetória pode estender-se por 48 e 43 anos contínuos. Ainda que, pela natureza da atividade, como no caso dos segurados especiais vinculados ao trabalho na unidade familiar, essa trajetória seja marcada por uma dinâmica de remuneração diversa da que rege o assalariamento formal e embasa a lógica contributiva, a forma pela qual a Constituição procurou integrar os trabalhadores rurais à previdência exprime o reconhecimento de que, de fato, eles começam a trabalhar mais jovens, em ocupações presumivelmente desgastantes, às quais eles permanecem ligados ao longo da maior parte de sua vida ativa e que se tornam cada vez mais penosas com o avançar da idade.

¹⁷ Segundo a Pnad/IBGE 2014.

Se a penosidade e o início precoce da atividade rural já são argumentos suficientes para justificar a diferença de 5 anos na idade mínima para requerer a aposentadoria por idade, há ainda outras importantes considerações a fazer. Em primeiro lugar, cabe revelar que, a despeito da diferenciação prevista na Constituição, os dados administrativos da Previdência Social/Dataprev mostram que a idade média dos beneficiários que tiveram aposentadoria concedida ao longo de 2015 – considerada a totalidade das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição concedidas¹⁸ – é praticamente idêntica entre os segurados da cidade e do campo: a idade média de aposentadoria dos rurais é de 58,4, enquanto que, dos urbanos, é de 58,9 (ver Tabela 3). Isso ocorre porque cerca de metade dos benefícios concedidos aos trabalhadores urbanos em 2015 foram “por tempo de contribuição” e, dessa forma, anteriores à idade de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, que definem o acesso à aposentadoria por idade para trabalhadores urbanos. As aposentadorias rurais, por seu turno, foram em 99% dos casos “por idade” e, portanto, concedidas em conformidade com as idades mínimas estabelecidas para homens e mulheres rurais. Noutros termos, mantido o instituto da aposentadoria por contribuição, ainda que com regras de transição, a uniformização da aposentadoria por idade ocasionaria uma injusta distorção: trabalhadores e trabalhadoras do campo – justamente aqueles que se iniciam no mundo do trabalho prematuramente – se aposentariam, em média, em idades mais avançadas que trabalhadores e trabalhadoras urbanos. Esta discrepância, aliás, já se observa em relação aos homens rurais, que se aposentam 1,3 anos mais velhos do que os homens urbanos.

Tabela 3 - Idade Média na Concessão de Aposentadorias por Idade e Tempo de Contribuição (Brasil: 2015)

Espécie do benefício	Urbana			Rural		
	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino
Aposentadoria por idade	63,1	65,6	61,4	58,4	60,8	56,7
Aposentadoria por tempo de contribuição	54,7	55,7	53,0	54,1	54,3	51,3
Total	58,9	59,4	58,3	58,4	60,7	56,7

Fonte: DATAPREV/SINTESE

¹⁸ Excluiu-se a aposentadoria por invalidez do cálculo porque a idade de concessão desse benefício tem significado distinto: na verdade, a precocidade em seu acesso expressa, em algum grau, as condições de penosidade, periculosidade ou insalubridade da atividade laboral, o que foi destacado anteriormente.

Outra questão que merece cuidado diz respeito ao grau de sub-registro de nascimentos, um problema que ocorre, com mais frequência, em áreas rurais. Se atualmente o percentual de nascimentos não registrados em Cartório é relativamente baixo (cerca de 1%), no início dos anos 2000 os percentuais de sub-registros ainda eram superiores a 20%¹⁹. Conforme ressalta Berwanger (2013, p. 265), isso repercutirá por muitos anos no direito previdenciário: “se o segurado, que nasceu em 2008 [por exemplo], não foi registrado naquele ano, mas em 2010, em 2068 quando (pelas regras atuais) vier a requerer aposentadoria por idade, não terá direito, pois o documento informa nascimento somente dois anos mais tarde”. Nesses termos, mantidas as políticas públicas que reverteram os alarmantes índices de não registro de nascimento ao longo da década de 2000, o país precisaria ainda de 50 ou 60 anos para superar tal obstáculo, em termos de justiça previdenciária.

A diferença de cinco anos entre as idades de aposentadoria para homens e mulheres, também questionada no atual debate público sobre a reforma da Previdência, respalda-se, por sua vez, não apenas na persistente desigualdade de gênero no mundo do trabalho, mas, sobretudo, na dupla jornada feminina, isto é, na sobrecarga de trabalho comumente delegada às mulheres, que acumulam, com as ocupações diretamente ligadas à produção, os afazeres domésticos. A divisão sexual do trabalho, que impõe às mulheres a responsabilidade sobre os cuidados com a casa e os filhos, parece muito longe de estar superada: segundo a PNAD, 90% das mulheres brasileiras, em 2014, declaravam ocupar-se dos afazeres domésticos, ao passo que, entre os homens, esse índice era de apenas 50%; mas, mais importante que isso, o tempo médio que as mulheres dedicavam aos afazeres domésticos era de 25,3 horas por semana, enquanto os homens que se ocupavam de tais tarefas dedicavam a elas, em média, 10,9 horas semanais.

Se esses dados, associados às conhecidas desigualdades de acesso a emprego e às assimetrias de renda entre homens e mulheres no mundo do trabalho, tornam justificável a diferença de idade de aposentadoria relativa a gênero, nas áreas rurais o quadro é agravado por uma circunstância que merece ser pontuada. Além de se verificar,

¹⁹ Estatísticas do Registro Civil, v.41, 2014. Em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2014_v41.pdf> Acessado em 10/03/2016.

entre as mulheres rurais, a mesma entrada precoce no mundo do trabalho – 70,2% das ocupadas começaram a trabalhar antes dos 14 anos de idade, índice que, entre as ocupadas urbanas, é de 34,0% –, o trabalho feminino transita frequentemente, de um lado a outro, pela tênue fronteira entre espaço “doméstico” e espaço “de produção” que caracteriza o regime de trabalho nas unidades produtivas familiares. Assim, o trabalho produtivo das mulheres acaba por ser em parte subestimado ou invisibilizado, tal como ocorre com os afazeres domésticos, na medida em que se alterna e se confunde com estes no espaço ampliado do estabelecimento agrícola familiar. Embora o trabalho feminino, tão engajado nas tarefas produtivas quanto o masculino, seja um vetor igualmente importante de geração de renda do domicílio rural,²⁰ a dinâmica de trabalho na agricultura familiar, marcada por uma desigual divisão de poder entre homens e mulheres e pela inexistência de relação de assalariamento, tende a dificultar o reconhecimento das mulheres como “trabalhadoras rurais”. O fato de cerca de 80% das mulheres trabalhadoras ocupadas no rural exercerem atividades não remuneradas no âmbito da agricultura familiar oferece uma dimensão dessa dificuldade.²¹

Por fim, outro importante aspecto a ser problematizado na avaliação sobre a pertinência da uniformização dos critérios de acesso ao benefício previdenciário diz respeito à expectativa de vida da população brasileira. O envelhecimento da população, aliás, tem sido o principal argumento utilizado na defesa de amplas reformas no sistema previdenciário brasileiro desde a década de 1990. Entretanto, apesar da centralidade da questão demográfica nesta discussão, o país não dispõe de informações oficiais sobre a expectativa de vida de subgrupos populacionais. Por exemplo, como não são captados dados sobre o local de residência das pessoas que falecem nos registros oficiais de óbitos, não há tábuas de mortalidade ou esperança de vida ao nascer para as populações rurais e urbanas. O IBGE, para fins de cálculo de benefícios previdenciários e por exigência legal, estima apenas a tábua para a população como um todo, desagregada por sexo e unidades da federação.

²⁰ O Relatório de Pesquisa *Marcha das Margaridas: perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta* (IPEA, 2013, p. 31) mostra, por exemplo, que 26% das 611 mulheres entrevistadas associa tarefas como “cultivo das hortas e pomares”, “trato e criação de animais” e “participação na produção agrícola” à categoria de afazeres domésticos.

²¹ De acordo com a PNAD, cerca de 80% das mulheres ocupadas do grupamento agrícola são classificadas como “trabalhadoras não remuneradas da unidade domiciliar” ou “trabalhadoras na produção para o próprio consumo”.

Pesquisa em andamento sobre a mortalidade dos servidores públicos federais destaca que o Brasil carece de tábuas específicas adequadas ao mercado de previdência. Assim, pesquisadores brasileiros têm utilizado dados administrativos para preencher esta lacuna. Um estudo recente, utilizando as informações disponíveis no Siaspe para construir tábuas de expectativa de vida para os funcionários públicos civis federais do executivo no período de 1993 a 2014, desagregando por sexo, idade e escolaridade (nível médio e superior), conclui que há uma grande diferença entre a expectativa de vida de servidores públicos de nível médio e superior bastante mais significativa do que a diferença entre a expectativa de vida de servidores públicos homens e mulheres. Segundo o autor do estudo, “a probabilidade de morte para um adulto jovem (aos 20 anos de idade) de um servidor federal de nível médio é 18 vezes maior do que os de nível superior. A de servidores homens é quatro vezes maior que a de mulheres”²²

A ideia de que as condições socioeconômicas são relevantes na determinação da sobrevivência de grupos populacionais não parece confrontar o senso comum. A própria diferença regional das expectativas de vida no país já oferece pistas de que essa variável é bastante sensível às condições de vida da população. Enquanto no Nordeste a expectativa de vida de um homem e de uma mulher era, em 2010, 67,15 e 75,41 anos, no Sul esses valores eram 72,57 e 79,12, respectivamente. Entretanto, os resultados de Beltrão (2014) não deixam de ser inquietantes. Sua análise comparada refere-se a subgrupos populacionais relativamente homogêneos: não se trata de população pobre *versus* população rica; seu universo contempla apenas servidores públicos federais, muito provavelmente com suas necessidades básicas garantidas. Mesmo nesse contexto, as melhores condições de trabalho dos servidores de nível superior pesam significativamente mais na determinação da expectativa de vida do que o sexo dos servidores. Dito de outra forma, o estudo traz importantes indícios de que o conteúdo das relações de trabalho – e não apenas as condições mínimas de sobrevivência asseguradas – determina fortemente a expectativa de vida de subgrupos populacionais.

²² Declaração do pesquisador Kaizô Beltrão no seminário “Tábua de mortalidade dos funcionários públicos federais”, realizado em 8 de outubro de 2015, no Rio de Janeiro, no Ipea. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/node/2702>. Acesso em: 10/05/2016.

Se tal constatação é válida, o tema jamais poderia ficar invisibilizado nas discussões sobre os desafios demográficos que o país tem a enfrentar. A heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho brasileiro, somada às incompletudes do nosso sistema de seguridade social, especialmente no que diz respeito ao acesso a direitos nas áreas rurais do país, faz-nos acreditar que podem existir diferenças significativas na expectativa de vida entre as populações urbanas e rurais. A ausência de informação oficial sobre o assunto não pode silenciar o debate.

As estatísticas publicadas no Anuário Estatístico da Previdência Social sobre a duração dos benefícios previdenciários acrescentam outros elementos a essa discussão. Alguns resultados deduzidos a partir desses dados causam certa estranheza quando se têm em conta os números gerais sobre expectativa de vida da população. Um rápido exercício com base nos dados consolidados pode ilustrar o problema. Inicialmente, analisou-se a espécie das “aposentadorias por idade”, que, como se sabe, são concedidas, em média, em idades próximas às estipuladas como mínimas – 55 e 60 anos, no caso das mulheres e homens rurais, e 60 e 65 anos, no caso das mulheres e homens urbanos, respectivamente. Em seguida, levando-se em consideração que em mais de 90% das vezes o motivo da cessação é a morte do beneficiário²³, analisou-se a duração dos benefícios e, assim, estimou-se a suposta idade de morte dos beneficiários da previdência social. A tabela 4 sintetiza tais informações e sugere que existem importantes diferenças na idade de cessação dos benefícios previdenciários rurais e urbanos, masculinos e femininos.

Tabela 4 - Tempo médio de duração, em anos, das aposentadorias por idade e estimativa da idade média do beneficiário na cessação do benefício (Brasil: 2009-2013)

Ano	Tempo médio de duração, em anos				Estimativa da idade média do beneficiário na cessação do benefício			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
2009	12,8	17,0	16,1	15,4	77,8	77,0	76,1	70,4
2010	12,9	17,3	16,1	15,5	77,9	77,3	76,1	70,5

²³ De acordo com dados do Aeps Infologo, no período entre 2009 e 2013, 93% das aposentadorias por idade foram cessadas por motivo de morte do beneficiário e 5% por motivo de cessação automática. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>. Acessado em 24/03/2016.

2011	12,9	17,5	16,3	15,6	77,9	77,5	76,3	70,6
2012	12,9	17,8	16,6	16,2	77,9	77,8	76,6	71,2
2013	13,1	18,0	17,0	17,0	78,1	78,0	77,0	72,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS.

Apesar de suas limitações metodológicas – o ideal seria calcular, individualmente, o tempo de duração de todos os benefícios cessados por morte –, o exercício levanta questões centrais para a discussão dos critérios de acesso aos benefícios previdenciários. Em primeiro lugar, os dados aparentemente reforçam a hipótese de que trabalhadores rurais vivem menos que os trabalhadores urbanos: na tabela 3, observa-se que a idade estimada do trabalhador rural homem na cessação de sua aposentadoria é aproximadamente 1,5 anos anterior à do trabalhador urbano do sexo masculino. No caso das trabalhadoras rurais, quando comparadas às trabalhadoras urbanas, essa diferença eleva-se para surpreendentes 6,5 anos.

Em segundo lugar, as diferenças de gênero para o subgrupo populacional em análise – que compreende não a população como um todo, mas o universo específico dos aposentados por idade – levantam, à primeira vista, dúvidas sobre a consistência das informações captadas nos registros administrativos da Previdência Social. Conforme se vê na tabela 4, os homens urbanos beneficiários da previdência estariam vivendo, em média, quase 5 meses a mais do que as mulheres urbanas do mesmo grupo no período analisado. No que diz respeito aos rurais, os homens estariam vivendo em média 5,5 anos a mais que as mulheres. Tal resultado vai de encontro às estatísticas demográficas que reiteradamente evidenciam que as mulheres vivem mais do que os homens: com efeito, de acordo com a Tábua de Mortalidade de 2013 do IBGE, a expectativa de vida de uma mulher aos 60 anos era viver até 83,5 anos, enquanto um homem da mesma idade deveria viver até 79,9 anos. Por outro lado, as informações da Previdência Social podem estar expressando singularidades dos subgrupos populacionais em análise. Se consistentes, os resultados podem sugerir que a jornada dupla das mulheres, sobretudo nos subgrupos populacionais mais pobres, pode ser tão intensa que o desgaste sofrido determine expectativas de vida inferiores à verificada na média nacional.

Na ausência de informações definitivas sobre o tema, é necessário reconhecer que a unificação dos critérios de acesso ao benefício previdenciário não pode negligenciar tal discussão, sob o risco de se penalizar subgrupos populacionais já bastante desfavorecidos.

4. O PAPEL DA PREVIDÊNCIA RURAL NAS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DE VIDA NO CAMPO: DOS INDIVÍDUOS ÀS FAMÍLIAS

4.1. REDUÇÃO DA POBREZA E PROTEÇÃO À VELHICE

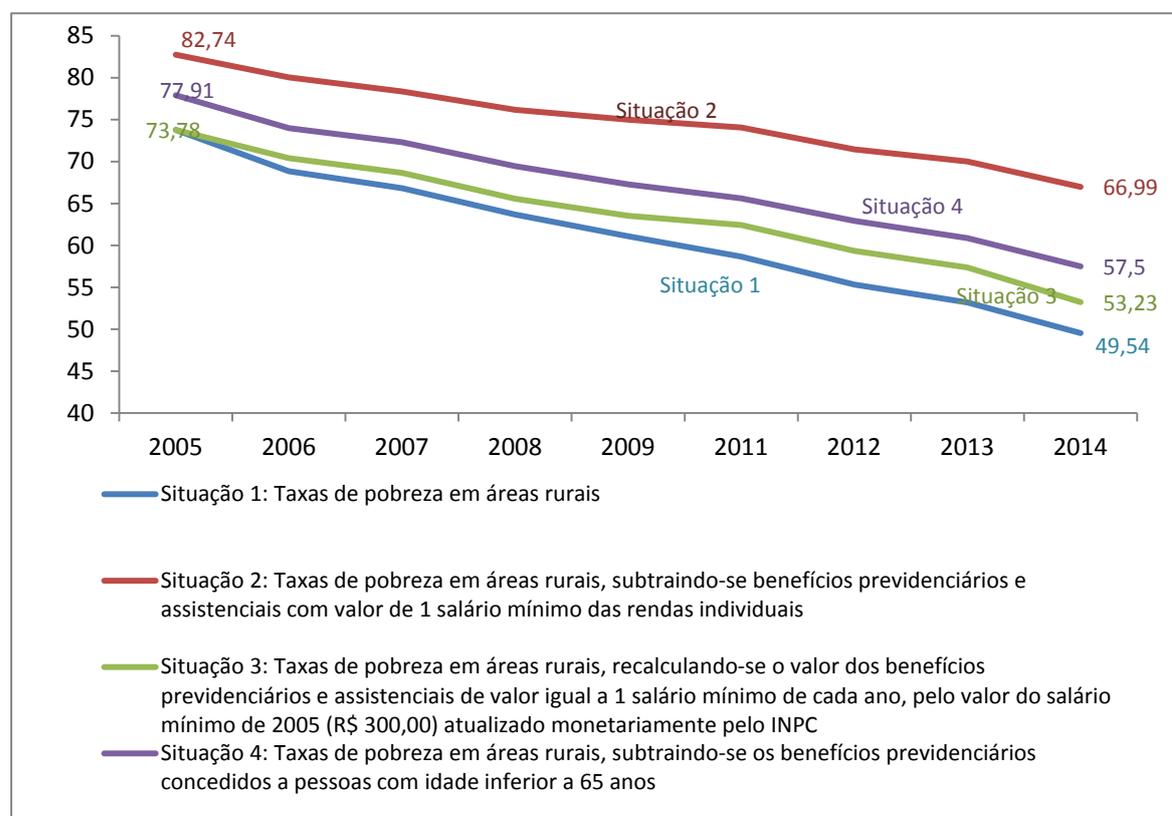
Os critérios básicos de acesso à aposentadoria rural discutidos acima – a idade e o tempo de trabalho rural – conformaram um perfil de segurado especial bastante aderente à realidade socioeconômica dos espaços rurais e à dinâmica da atividade agrícola. Na verdade, eles conferiram à política universal de proteção previdenciária rural uma notável e eficiente focalização. Diversos estudos reiteram tal achado: parece inquestionável que a previdência social rural – em função do desenho do seu plano de benefícios, de sua estrutura de financiamento e da profunda heterogeneidade regional brasileira – tenha se tornado responsável por promover uma importante redução da pobreza rural. Segundo Schwarzer:

O subsistema rural da previdência social brasileira parece ser, entre os casos conhecidos em países em desenvolvimento, uma exceção quanto ao significativo grau de cobertura, à alta precisão do targeting (embora a focalização nos mais pobres não seja intencional, uma vez que as regras referentes ao plano de benefícios e ao modo de contribuição são universalizantes) e, como resultante do anterior, parece constituir um programa que, possivelmente, tenha uma efetividade inédita no combate à pobreza no meio rural brasileiro (SCHWARZER, 2000a, pp. 1-2).

O gráfico 1 sintetiza resultados de simulações realizadas com base nas informações da Pnad. Na situação 1, revela-se o atual nível das taxas de pobreza em áreas rurais do país, considerando-se o corte de renda menor ou igual a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*. Na situação 2, tem-se as mesmas taxas de pobreza calculadas após a subtração de todos os benefícios previdenciários das rendas individuais. Na situação 3, simulou-

se a desvinculação do reajuste do piso previdenciário da regra de correção do salário mínimo. Para tanto, recalculou-se a renda dos beneficiários substituindo-se todos os benefícios de valor igual a 1 salário mínimo de cada ano pelo valor do salário mínimo de 2005 (R\$ 300,00) atualizado monetariamente pelo INPC. Por fim, na situação 4, observa-se uma situação intermediária, na qual as taxas de pobreza foram calculadas excluindo-se os benefícios previdenciários concedidos a pessoas com idade inferior a 65 anos.

Gráfico 1 - Taxas de pobreza real e simuladas entre a população rural (Brasil: 2005 – 2014)



Fonte: PNAD-IBGE.

A situação 1 mostra que a pobreza – proporção total das pessoas cuja renda familiar é inferior a $\frac{1}{2}$ SM *per capita* – caiu, de 2005 a 2014, de 73,78% a 49,54% entre a população rural, uma redução, portanto, de 24 p.p. aproximadamente. A queda resulta de um conjunto de melhorias nas condições de vida no campo, sobretudo do aumento dos rendimentos do trabalho e da ampliação do acesso à previdência e às transferências monetárias socioassistenciais.

O grau de importância da renda das aposentadorias rurais para o alívio das situações de privação no campo pode ser estimado a partir da linha descrita na situação 2: subtraindo-se, das rendas familiares, os benefícios previdenciários de valor igual a 1 SM – incluindo aí os benefícios eventualmente informados como assistenciais pelos declarantes e o BPC, cujo alcance é pouco expressivo no meio rural –, a proporção da população rural pobre, em 2005, ficaria em 82,74%, e sua redução até 2014 estacionaria em 66,99%, uma queda de 16 p.p. aproximadamente. Isto significa, *grosso modo*, que a previdência rural, mesmo sendo paga apenas às famílias com idosos e cobrindo, como será visto a seguir, apenas algo em torno de 30% dos domicílios, contribuiria para, ao menos, 1/3 da redução da pobreza da população do campo entre 2005 e 2014.

As situações 3 e 4 projetam as eventuais variações de renda das famílias do campo a partir de duas hipóteses que têm sido ventiladas, no debate público sobre previdência rural, como possíveis pontos de uma reforma do sistema: a manutenção de reajustes vinculados apenas à inflação (medida pelo INPC), com desvinculação dos benefícios em relação à política de valorização do salário mínimo segundo a variação do PIB, e a elevação da idade de aposentadoria para 65 anos.

Se a desvinculação da aposentadoria rural em relação à valorização real do salário mínimo começasse a valer em 2005, a proporção da população rural pobre em 2014 chegaria a 53,23%; tal índice, como o gráfico mostra, se inscreve numa trajetória de distanciamento, ano a ano, em relação à variação observada na situação 1 (49,54%), o que prenuncia que os efeitos dessa desvinculação tendem a alargar, em prazo relativamente curto, o contingente da população rural pobre.²⁴ Também se fosse aumentada para 65 anos a idade mínima para acesso à aposentadoria rural – com equiparação entre homens e mulheres – como se vê na situação 4, a proporção de pessoas pobres no campo, reduzindo-se de 77,91% para 57,5% de 2005 a 2014, tenderia, pelo efeito mesmo do envelhecimento demográfico, a aumentar em relação à situação 1. Esse último dado não apenas demonstra o grau de participação da Previdência Rural na redução da pobreza entre os idosos do campo, mas exprime, sobretudo, o

²⁴ O gráfico traça uma comparação entre essas duas situações considerando as variações da linha de pobreza com os próprios reajustes do SM.

papel principal dessa política: garantir proteção social sob a forma de renda a trabalhadores de longa trajetória ocupacional e cuja capacidade laboral se reduziu com o envelhecimento. Por último, cabe acrescentar que se verificam variações equivalentes, a partir das mesmas situações hipotéticas, para as taxas de pobreza extrema (1/4 SM *per capita*).²⁵

Além de oferecerem evidências quantitativas do grau de contribuição da Previdência Rural para a redução da pobreza no campo, as informações do gráfico acima permitem projetar as perdas que uma eventual restrição das regras de concessão dos benefícios de aposentadoria rural acarretaria às rendas de famílias rurais – que vivem já no limiar da vulnerabilidade – e dimensionar os resultados disso no conjunto da população rural. As seções seguintes desdobram e qualificam essa dupla perspectiva, trazendo novos elementos analíticos para demonstrar a magnitude dos efeitos da Previdência Rural sobre as condições sociais de vida e sobre as dinâmicas econômicas do campo brasileiro.

4.2. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E DINÂMICA FAMILIAR

Se os impactos redistributivos da Previdência Rural garantem que certas situações de pobreza não ocorram, é todavia importante não perder de vista que o benefício previdenciário corresponde, essencialmente, a uma proteção devida ao produtor rural cuja contribuição à riqueza social se deu na forma de trabalho, e que os significativos efeitos da renda previdenciária sobre a redução da pobreza e mesmo sobre a estruturação produtiva das famílias rurais se explicam pela efetividade restrita e relativamente baixa das políticas formalmente dirigidas a essas questões. Pode-se, sem dúvida, afirmar que não caberia à previdência, em princípio, exercer tais funções, mas, em nome do primado da realidade, é necessário reconhecer que, na ausência ou insuficiência de programas adequados a esses fins, a forma sob a qual as famílias rurais se apropriam dos rendimentos previdenciários – mais que significar a simples assimilação

²⁵ Entre 2005 e 2014, a pobreza extrema reduziu-se, segundo a PNAD, de 45,04% a 22,65% entre a população rural. Subtraídas as rendas referentes a benefícios de aposentadoria no valor de 1 SM, a população no campo em extrema pobreza corresponderia, em 2014, a 41,03%. Em caso de reforma previdenciária que dissociasse da política de valorização real do SM os reajustes da aposentadoria, a proporção de extremamente pobres no campo seria, em 2014, de 24,65%. Se a idade mínima de aposentadoria, para homens e mulheres rurais, se elevasse a 65 anos, 30,2% da população rural estaria em situação de pobreza extrema.

de uma transferência monetária – espelha a estrutura mesma de suas necessidades e prioridades.

Por tais razões, as discussões relativas à Previdência Rural que se limitam a estudá-la em termos de gastos por beneficiário individual aplicam a essa política um corte analítico inadequado. Uma das principais distinções da Previdência Rural consiste justamente no fato de que o benefício do segurado especial, por definição legal, contempla as relações de trabalho inseridas no contexto econômico familiar, isto é, abrange um conjunto de trabalhadores ligados por laços de parentesco, em geral coabitantes do mesmo domicílio ou estabelecimento, e associados em regime de economia familiar.

Em termos práticos, o benefício considera o trabalho no âmbito da agricultura familiar sob um duplo aspecto. Por um lado, estende o reconhecimento da condição de trabalhador rural a cada membro da unidade familiar individualmente, conferindo certa formalidade às modalidades não diretamente remuneradas do trabalho agrícola familiar. Este reconhecimento mostrou-se essencial, como visto, à valorização do trabalho feminino. Por outro lado, na medida em que o segurado especial se define como aquele que trabalha em regime de economia familiar, o benefício de Previdência Rural pressupõe que seu trabalho individual integra uma unidade produtiva familiar da qual não pode ser dissociado. Margarida Moura (1978, p. 18) sintetiza esse “traço distintivo fundamental” da economia camponesa ao sublinhar que a “família rural compõe um grupo indissociável, no seu conjunto, da condição de trabalhadores econômicos”, cuja dinâmica “está calcada na oposição complementar ‘unidade de produção’ ‘unidade de consumo’”.

A família rural, compreendida como unidade produtiva, compõe, pois, um grupo indivisível. Em razão disso, por exemplo, não surpreende que parte dos aposentados rurais se declare em atividade mesmo já sendo beneficiários da previdência: como ainda continuam a integrar a unidade familiar, eles se sentem ligados à rotina da produção, embora a idade tenha reduzido sua capacidade laboral. Os dados das PNADs²⁶

²⁶ Conclusão semelhante, a partir de um exercício estatístico diferente, consta em Beltrão et al. (2000, p. 8): analisando dados das PNADs de 1988 e 1996, os autores indicam que aproximadamente 40% dos homens “na faixa de aproximadamente 70 anos” declaravam-se ocupados, embora recebessem aposentadoria rural.

de 1993, 2004 e 2014 demonstram que, nesses anos, ao menos a metade dos beneficiários da previdência rural – considera-se enquanto tais as pessoas que declaram renda de aposentadoria igual a 1 SM e residem em domicílio rural²⁷ – afirmou estar ocupada: e, desse grupo de aposentados ocupados, em torno de 90%²⁸ afirmam realizar atividades ligadas diretamente à agricultura familiar, identificando-se como trabalhadores por conta própria na agricultura, como não remunerados ou como trabalhadores na produção para o autoconsumo. Tais proporções, mais que demonstrarem o excelente grau de focalização da previdência rural no campo – uma vez que confirmam que os segurados especiais integram, de fato, domicílios que funcionam como unidades produtivas familiares – permitem conjecturar ainda que a outra metade dos aposentados, que se declara inativa, provavelmente não deixa de estar inserida em algum grau na rotina produtiva da família, não obstante a condição de beneficiários da previdência, talvez pela importância da renda da aposentadoria, prevaleça em sua identificação.

Outras evidências que corroboram a tese segundo a qual os benefícios da previdência rural integram-se com diferentes efeitos na dinâmica produtiva familiar são aduzidas por estudos qualitativos realizados junto a famílias com aposentados rurais. Delgado e Cardoso Jr. (1999, p. 8-9), além de reiterarem o fato de que parte significativa dos segurados especiais, em vez de se manter inativa, segue ocupando-se de atividades ligadas à produção, mostram que a renda proveniente do seguro previdenciário tende frequentemente a funcionar, graças à sua regularidade e estabilidade, como verdadeiro seguro agrícola ou mesmo como “capital de giro” dos pequenos empreendimentos agrícolas familiares. Convertida em instrumento de política agrícola, a renda previdenciária permite, por vezes, que famílias com aposentados rurais possam formar um pequeno excedente monetário que é “praticamente reinvestido na própria atividade produtiva familiar, criando condições para uma ‘reprodução ampliada’ dessa economia familiar” (op. cit., 1999, p. 9) e servindo às estratégias de sobrevivência e reprodução social das famílias rurais.

²⁷ Essa metodologia, aplicável a todo estudo, será detalhada adiante.

²⁸ Em 1993, por exemplo, 57% dos aposentados rurais declaravam-se ocupados, e, destes, 88% citam como ocupação atividades ligadas à agricultura familiar; em 2004, registra-se um total de 58% de aposentados ocupados, dos quais 95% em atividades da agricultura familiar; em 2014, somam 49% os aposentados ocupados, dos quais 92% citam ocupações agrícolas familiares.

Os mesmos achados são reportados por Schwarzer (2000, p. 51-52) em estudo que concilia dados estatísticos secundários e informações de campo. Segundo o autor, o benefício previdenciário oferece aos aposentados uma segurança social maior que os torna menos dependentes dos ciclos agrícolas, cujos resultados são por vezes incertos, e da renda dos filhos: mais que isso, a aposentadoria rural pode também funcionar como “substituto parcial” do seguro-desemprego, que não cobre a grande maioria dos ocupados agrícolas, absorvendo, por exemplo, impactos sociais decorrentes de mudanças estruturais ou da base produtiva da agricultura: de acordo com Schwarzer (2000a, p. 155), em países como Alemanha e França, essa função estratégica do benefício previdenciário é reconhecida como elemento constitutivo da política de desenvolvimento rural e seu pagamento, considerado gasto social estratégico, é coordenado pelo Ministério da Agricultura.

O benefício prestado aos segurados especiais tem, pois, efeitos dinâmicos abrangentes na estrutura e na rotina das famílias rurais, que vão além da simples transferência monetária individual. No estudo já citado, Schwarzer (2000) oferece uma síntese desses efeitos: a) as transferências previdenciárias recebidas pelas famílias dos agricultores aposentados, atreladas ao valor do salário mínimo, representavam, para a grande maioria delas, pelo menos a metade ou mais da renda monetária familiar; b) os benefícios permitem que os idosos aposentados, em melhor posição na família, ajudem os filhos e netos em situação de desemprego ou em caso de “oscilações conjunturais ou mesmo transformações estruturais na atividade agrícola”, além de poderem prover melhorias da qualidade da habitação familiar e preencher “lacunas deixadas” pelo sistema de saúde pública local; c) o benefício do segurado especial cria melhores condições para fixar os aposentados rurais e suas famílias no campo, atenuando os estados de carência material e econômica que os obrigam a migrar para as cidades e contribuindo para a estabilidade demográfica. Tais resultados não apenas permanecem válidos, como, ainda, são reforçados por números mais recentes.

Antes de apresentar os dados, é necessário fazer alguns reparos metodológicos. A análise subsequente, tendo por objeto as informações das PNADs, identifica, como grupo dos segurados especiais da previdência, homens com mais de 60 e mulhe-

res com mais de 55 anos, com domicílio situado em área rural, que tenham declarado renda proveniente de transferências previdenciárias no valor de 1 SM.

A PNAD 2014 registra um total de 4,1 milhões de beneficiários com esse perfil. Tal número não corresponde aos registros administrativos da previdência, que reportam um total de cerca de 9 milhões de benefícios rurais pagos em 2014. A diferença entre os dados da PNAD e os dados administrativos da previdência revela que pouco mais da metade dos beneficiários da Previdência Rural vivem em áreas classificadas como urbanas, mas essa aparente incongruência, antes de ser apressadamente imputada a qualquer desvio, pode ser esclarecida com duas explicações. Em primeiro lugar, a própria Lei 8212 (art. 12, VII) inclui, entre potenciais beneficiários da Previdência Rural, aqueles que, tendo ocupações agrícolas, residem em pequenos aglomerados urbanos. Poder-se-ia tentar distingui-los dos aposentados urbanos que recebem 1 SM, mas essa tarefa, além de representar maior esforço metodológico, traria todavia resultados incompletos e incertos, sobretudo porque a razão principal da diferença numérica entre a PNAD e os dados da previdência diz respeito a uma segunda explicação: o critério de acesso à Previdência Rural é o exercício de trabalho agrícola como ocupação principal, e não a situação do domicílio, embora esta sirva frequentemente de elemento de comprovação daquele.

O fato de o “agrícola” e o “rural” não serem dimensões coincidentes, visto que o primeiro se refere à ocupação e o segundo ao domicílio, deve-se, em parte, ao caráter meramente administrativo da divisão entre rural e urbano aplicada pelo IBGE. Em primeiro lugar, são de antemão classificadas como “urbanas”, independentemente de elementos socioeconômicos e demográficos, as sedes de municípios e distritos. Além disso, considera-se área urbana de um município a superfície de seu território incluída, por lei municipal, no perímetro urbano.²⁹ Ao expandir a zona urbana, a lei do perímetro urbano delimita, no território, a área no interior da qual o governo municipal compromete-se a instalar equipamentos e serviços necessários à qualidade de vida da população. O rural corresponde à área excluída desta circunscrição, portanto não surpre-

²⁹ O art. 30 da Constituição Federal confere às Câmaras Municipais a competência de promulgar essa lei. Essa regra de definição de espaços rurais e urbanos não se repete em outros países, que, em sua grande maioria, classificam seus municípios como “rurais” ou “urbanos” segundo graus ou medidas que levam em conta variáveis como o tamanho da população e a densidade demográfica.

ende que indicadores socioeconômicos rurais sejam inferiores aos urbanos; ademais, dado que as leis que periodicamente redefinem o perímetro urbano vão ampliando-o à medida que cresce a população, é certo que, mesmo sem haver êxodo rural, as áreas rurais – e a população rural – tendem a ser reduzidas a cada revisão do perímetro. Assim, caso tenha havido atualização do perímetro urbano de um município no período entre dois censos demográficos, uma família que, no primeiro, morava em área rural e exercia ocupação agrícola, pode ser computada como urbana no segundo mesmo sem ter se deslocado e ainda que suas condições de vida e ocupação sigam inalteradas.³⁰

A relativa artificialidade da regra da divisão administrativa entre rural e urbano não exclui certamente o fato de que boa parte dos beneficiários da Previdência Rural, com trajetórias ocupacionais ligadas ao mundo agrícola, migre para áreas urbanas a fim de estar mais próxima de equipamentos de saúde e outros serviços cuja provisão é geralmente mais acessível nas cidades.³¹ No entanto, dadas as dificuldades metodológicas apontadas acima, este estudo considerará, como público de análise dos efeitos da Previdência Rural sobre as condições de vida de seus beneficiários, os 4,1 milhões de homens e mulheres, com idades superiores a 60 e 55 anos respectivamente, que, segundo a PNAD 2014, viviam em áreas rurais e declararam receber renda previdenciária no valor de 1 SM. Embora, como foi visto, esse grupamento não coincida em nú-

³⁰ Em estudo crítico ao critério administrativo da divisão entre rural e urbano, Valadares (2014) assinala que, na PNAD 2009, havia 3,13 milhões de trabalhadores por conta própria em atividade agrícola que eram *proprietários* de seus respectivos empreendimentos. A definição desta categoria é assimilável à categoria de agricultor familiar, ainda que esta englobe outras condições do produtor em relação à terra, como arrendatários, parceiros etc. Admitindo que, no caso de conta-própria agrícolas e proprietários, o local da atividade deve coincidir com o de residência, parece lógico atribuir a eles domicílio em área rural, mas os dados indicavam que mais de um quarto deles – 840,1 mil – residiam em área urbana.

³¹ Talvez seja válido reiterar esse argumento. A dimensão domiciliar contamina-se pela imprecisão de uma regra de divisão entre rural e urbano que não leva em conta elementos socioeconômicos e demográficos dos territórios. Segundo Valadares (2014, p. 20), como parte das mudanças de situação domiciliar (de rural para urbano) ocorre dentro do mesmo município, estas explicam-se em alguma medida antes pelo avanço do perímetro urbano que por deslocamento espacial, sobretudo porque tendem a ocorrer em municípios não metropolitanos, de pequeno porte, com proporções significativas de população rural, e onde as diferenças entre áreas urbanas e rurais não são expressivas a ponto de prefigurar uma “mudança de vida”. Um cálculo aproximado sugeriria que, do total populacional que, entre os Censos de 1991 e 2000, o rural “perdeu” para o urbano, 67% corresponderiam apenas a efeitos de mudança do perímetro urbano nos municípios. Essa hipótese, ainda aplicável às recentes contagens demográficas, permitiria explicar a magnitude dessa diferença entre o total de aposentados rurais registrados no sistema da Previdência Social e o total de prováveis beneficiários da Previdência Rural, contabilizados, a partir da PNAD, pelos critérios já reiterados. É plausível supor que parte dos atuais beneficiários da Previdência Rural, sempre ocupada em atividades agrícolas em âmbito familiar, tenha sido em algum momento incluída na população urbana pelas estatísticas oficiais apenas em virtude do avanço do perímetro urbano.

mero com os dados administrativos da previdência, ele ao menos conforma um contingente populacional presumivelmente exposto a maiores níveis de carência e cujas características correspondem, com maior grau de certeza, à condição de segurados especiais.

A tabela 5 mostra como a Previdência Rural ampliou, ao longo dos anos, sua cobertura no país: em 1993, a política chegava a 1,68 milhões de residências no campo, pouco menos de ¼ do total, ao passo que, em 2014, ela beneficiava quase 1/3 ou um total de 2,98 milhões de domicílios rurais.

Tabela 5 - Número de domicílios rurais com e sem beneficiários da previdência. Brasil, 1993, 2004 e 2014

Categorias	1993		2004		2014	
	Total	%	Total	%	Total	%
Sem beneficiários da previdência	5.243.774	72,32	5.590.524	68,5	5.995.866	63,7
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	1.685.126	23,24	2.273.324	27,85	2.980.269	31,66
Outros	322.087	4,44	297.905	3,65	437.091	4,64
Total	7.250.987	100	8.161.753	100	9.413.226	100

Fonte: IBGE/PNAD 1993, 2004 e 2014.

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Nota¹: Foram considerados na categoria de pelo menos um beneficiário com benefício maior do que 1 SM, os pensionistas que recebiam menos que 1 SM pois esse valor pode vir de divisão entre herdeiros. Já os aposentados que recebiam menos de 1 SM foram considerados como benefício igual a 1 SM.

Segundo a PNAD, viviam em domicílios rurais com ao menos um beneficiário da previdência rural, 8,57 milhões de pessoas, em 2014. Tal número representa 28,23% da população rural desse ano; em 1993, a soma de pessoas – 6,47 milhões – que viviam em domicílios rurais com ao menos um segurado especial correspondia a 20,26% do total. A diferença reforça a ampliação da cobertura da política e, de certo modo, denota o quanto ela se tornou mais estruturalmente importante para o conjunto da população rural ao longo dos anos. Por outro lado, esse crescimento agregado se fez acompanhar de uma redução do número médio de pessoas por domicílio em que ao menos um morador era segurado especial: de 3,84 em 1993 para 2,88 em 2014. Essa queda reflete a própria diminuição da população rural – tendo sempre em conta as limitações dos critérios oficiais pelos quais ela é medida –, mas a comparação entre este índice e o número médio de moradores em domicílios sem beneficiários da previdência – 3,44 em 2014 – permite considerar a hipótese de que famílias com aposenta-

dos rurais menos numerosas dispõem de menor força de trabalho, ao mesmo tempo que, com idosos entre os membros e portanto mais sujeitas às carências específicas das situações de dependência, encontram na proteção previdenciária uma renda imprescindível à satisfação dessas necessidades.

De outra parte, os dados da PNAD 2014 apontam que, em sua maioria, os beneficiários da Previdência Rural são ou as pessoas de referência de seus domicílios (60,08%) ou seus respectivos cônjuges (31,17%) – nesse caso, provavelmente, quando mais de uma pessoa no domicílio recebe a aposentadoria. A informação sugere, em um primeiro momento, que a posição relativa do aposentado no domicílio se valoriza em virtude do acréscimo de renda que seu benefício traz, mas pode-se ir além dessa conclusão: o fato de a pessoa de referência no domicílio rural ser, em geral, a mesma que dirige o estabelecimento agrícola familiar autoriza supor que a renda previdenciária que ela recebe seja, provavelmente, empregada também na produção. Esta tese está de acordo com os achados de Delgado e Cardoso Jr. (1999), citados acima, segundo os quais as rendas da aposentadoria rural abriam a oportunidade, às famílias, de formar um excedente monetário que usualmente era reinvestido na atividade produtiva.

4.2.1 EFEITOS RELATIVOS À RENDA FAMILIAR

Com efeito, os números atuais confirmam que a aposentadoria rural importa em melhoria global das condições econômicas e dos padrões de qualidade de vida das famílias dos beneficiários. A tabela 6 oferece uma visão da importância crescente que a renda previdenciária passou a ter sobre as rendas familiares, a partir da ampliação do acesso à previdência rural ao longo dos anos. Se, em 1993, por exemplo, 61,86% das famílias em que havia ao menos um segurado especial tinham renda domiciliar per capita inferior a $\frac{1}{2}$ SM, em 2014 a proporção destas famílias nesse estrato de renda reduzira-se a 12,46%: em termos relativos, pode-se dizer que a proporção de famílias rurais, com ao menos um aposentado rural, situadas nessa classe de rendimentos, diminuiu em 80%. Além disso, o número de famílias com segurados especiais cuja renda

domiciliar per capita é superior a 1 SM correspondia, em 2014, a mais da metade (57,14%); em 1993, esse índice era de apenas 7,90%.

A mesma tabela 6 mostra que, entre famílias rurais em que não vivem beneficiários da Previdência Rural, a redução da proporção daquelas com renda domiciliar *per capita* inferior a ½ SM foi, em termos relativos, de apenas 30 p.p. – caindo de 81,12%, em 1993, para 52,29%, em 2014. Da mesma forma, ampliou-se, nesse intervalo, de 6,33% para 22,50%, a proporção daquelas cuja renda domiciliar está acima de 1 SM. A melhoria desses resultados deve ser, em sua maior parte, atribuída ao crescimento dos rendimentos do trabalho agrícola de 1993 a 2014. O fato de, entre famílias com aposentados rurais, se ter registrado evolução ainda maior indica não propriamente que a renda previdenciária aumentou mais que a do trabalho – a medida é sempre em classes de SM e, portanto, incorpora sua valorização –, mas, antes, que as rendas previdenciárias e do trabalho se articulam e se somam no interior de dinâmica das unidades produtivas familiares.

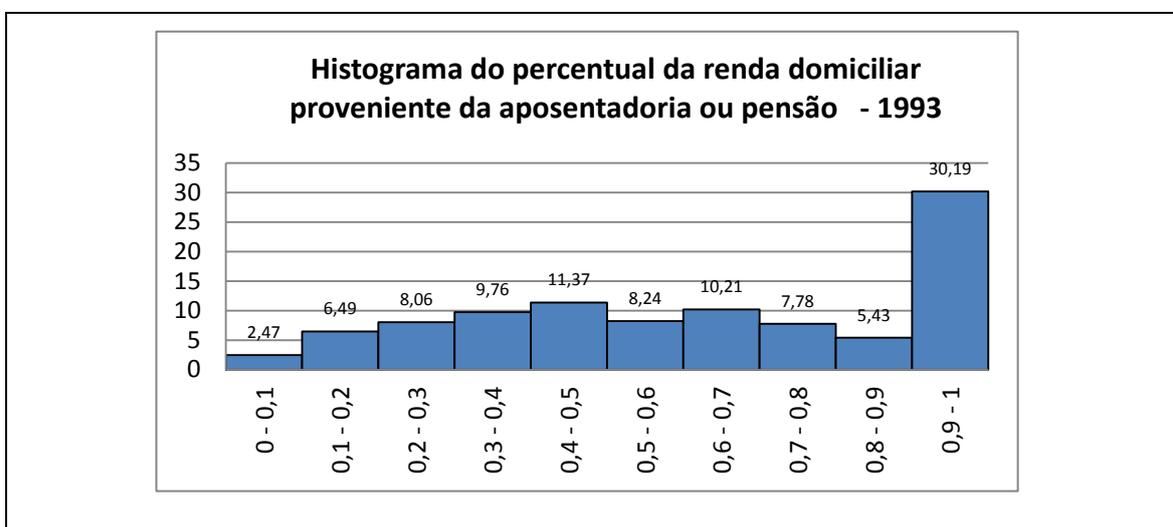
Tabela 6 - Renda domiciliar per capita das famílias com e sem beneficiários da Previdência Rural, por classes de rendimento. Brasil, 1993, 2004, 2014.

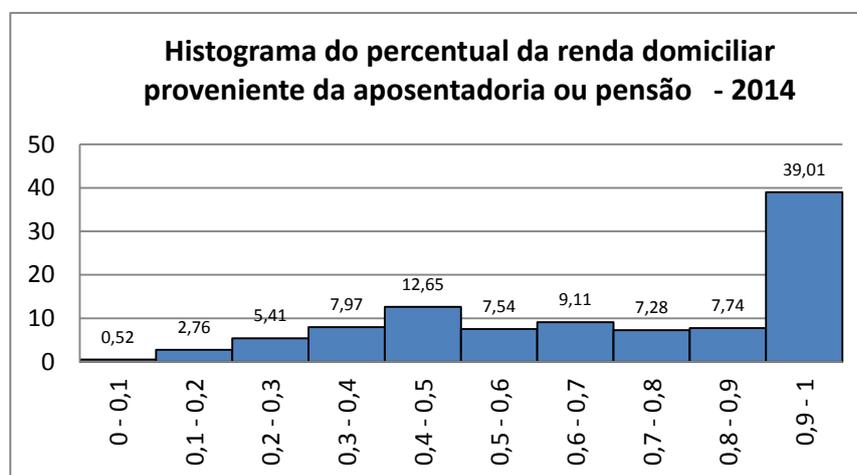
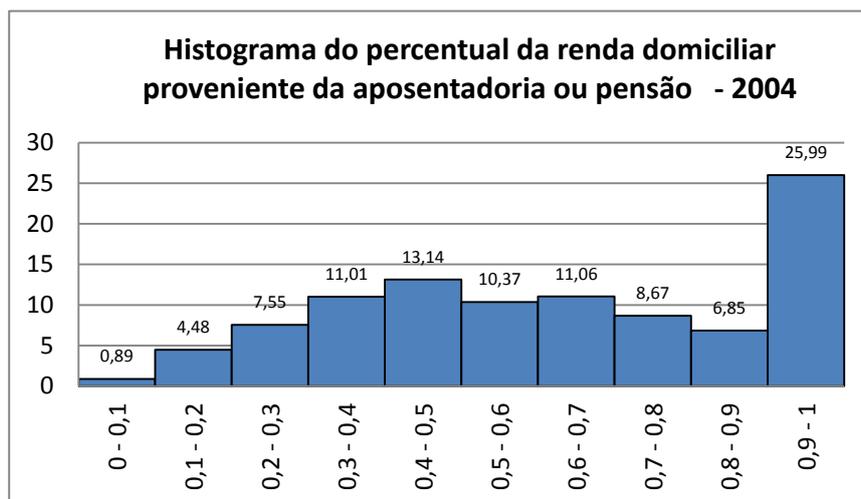
1993										
Categorias	Total					%				
	0 -- 1/2 SM	1/2 -- 1 SM	1 -- 2 SM	2 ou mais SM	Total	0 -- 1/2 SM	1/2 -- 1 SM	1 -- 2 SM	2 ou mais SM	Total
Sem beneficiários da previdência	4.072.328	630.495	207.244	110.300	5.020.367	81,12	12,56	4,13	2,2	100
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	982.376	480.041	90.737	34.782	1.587.936	61,86	30,23	5,71	2,19	100
Outros	126.106	94.447	38.178	31.377	290.108	43,47	32,56	13,16	10,8	100
Total	5.180.810	1.204.983	336.159	176.459	6.898.411	75,1	17,47	4,87	2,56	100
2004										
Categorias	Total					%				
	0 -- 1/2 SM	1/2 -- 1 SM	1 -- 2 SM	2 ou mais SM	Total	0 -- 1/2 SM	1/2 -- 1 SM	1 -- 2 SM	2 ou mais SM	Total
Sem beneficiários da previdência	4.149.447	913.719	333.535	109.577	5.506.278	75,36	16,59	6,06	1,99	100
Pelo menos 1 beneficiário	1.063.496	883.249	229.584	46.965	2.223.294	47,83	39,73	10,33	2,11	100

com benefício igual a 1SM										
Outros	47.639	104.435	81.296	58.598	291.968	16,32	35,77	27,84	20,07	100
Total	5.260.582	1.901.403	644.415	215.140	8.021.540	65,58	23,7	8,03	2,68	100
2014										
Categorias	Total					%				
	0 -- 1/2 SM	1/2 -- 1 SM	1 -- 2 SM	2 ou mais SM	Total	0 -- 1/2 SM	1/2 -- 1 SM	1 -- 2 SM	2 ou mais SM	Total
Sem beneficiários da previdência	3.057.079	1.473.723	967.839	347.654	5.846.295	52,29	25,21	16,55	5,95	100
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	361.017	880.647	1.351.314	303.891	2.896.869	12,46	30,4	46,65	10,49	100
Outros	18.266	75.018	191.473	128.329	413.086	4,42	18,16	46,35	31,07	100
Total	3.436.362	2.429.388	2.510.626	779.874	9.156.250	37,53	26,53	27,42	8,52	100

Fonte: IBGE/PNAD 1993, 2004 e 2014.

A crescente participação da aposentadoria rural na renda total das famílias rurais com segurados especiais pode ser ainda dimensionada a partir das informações presentes na sequência de histogramas de renda abaixo, que mostram a evolução desse indicador de 1993 a 2014:





Fonte: IBGE/PNAD 1993, 2004 e 2014.

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Nota¹: Foram considerados na categoria de pelo menos um beneficiário com benefício maior do que 1 SM, os pensionistas que recebiam menos que 1 SM pois esse valor pode vir de divisão entre herdeiros. Já os aposentados que recebiam menos de 1 SM foram considerados como benefício igual a 1 SM.

Os histogramas permitem ver que, em 1993, para 30,19% das famílias que recebiam benefícios da previdência no campo, a renda da aposentadoria rural representava 90% da renda familiar total; em 2004, para 25,99% delas, a renda previdenciária correspondia a 90% de toda a renda da família; em 2014, para 39% das famílias rurais beneficiadas pela previdência, a renda da aposentadoria somava 90% da renda total. Mais especificamente, nesse último ano, a aposentadoria rural equivalia a 70% da renda familiar total para mais da metade das famílias beneficiárias da previdência (54,03%).

Já se assinalou, na tabela 6, que, entre 1993 e 2014, a renda domiciliar cresceu tanto entre famílias com segurados especiais como entre famílias sem eles, mas em proporção maior naquelas, favorecidas pelo crescimento global dos rendimentos do trabalho agrícola no período e pela ampliação do acesso às rendas previdenciárias. A comparação dos dados dos histogramas de 2004 e 2014, refletindo o aumento da proporção de famílias – de 25,9% para 39% – para as quais a aposentadoria passou a representar 90% da renda familiar, não indica, necessariamente, uma ampliação da dependência dessas famílias em relação à Previdência Rural. Ela exprime, sobretudo, os efeitos da política de valorização do salário mínimo, iniciada em meados da última década. A partir dessa política, o valor do SM passou a incorporar a taxa de inflação do ano anterior e a variação do PIB verificada dois anos antes. Os dados de 2014 registram, pois, os resultados acumulados da política dessa valorização, e atestam a grande relevância que a regra da vinculação dos benefícios previdenciários ao valor do salário mínimo, garantida pela Constituição Federal, teve, no período recente, para a ampliação do poder aquisitivo, da capacidade produtiva e do grau de proteção social das famílias do campo.

4.2.2. EFEITOS RELATIVOS ÀS CONDIÇÕES DE MORADIA

Para além da renda, a política de Previdência Rural repercute, ainda, em vários indicadores importantes de bem-estar das famílias rurais. As condições de habitação dos domicílios, em especial quanto à durabilidade dos materiais empregados na sua construção, experimentaram notáveis melhoramentos entre 1993 e 2014, conforme se lê na tabela 7. Os ganhos de qualidade das moradias abrangem, de modo geral, famílias com e sem beneficiários da Previdência Rural, mas são um pouco mais significativos entre os primeiros, cuja situação, em 1993, era relativamente pior que a das famílias sem beneficiários:

Tabela 7 - Condição de habitação dos domicílios rurais com e sem beneficiários da previdência rural. Brasil, 1993, 2004, 2014.

1993						
Categoria	Material das paredes		Material da cobertura		Geladeira	
	Durável	Não durável	Durável	Não durável	Possui	Não possui
Sem beneficiários da previdência	85,26	14,74	91,18	8,82	35,46	64,54
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	82,45	17,55	90,27	9,73	28,41	71,59
Outros	91,46	8,54	95,32	4,68	51,06	48,94
Total	84,88	15,12	91,15	8,85	34,51	65,49
2004						
Categoria	Material das paredes		Material da cobertura		Geladeira	
	Durável	Não durável	Durável	Não durável	Possui	Não possui
Sem beneficiários da previdência	89,68	10,32	92,91	7,09	59,44	40,56
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	90,89	9,11	94,45	5,55	61,54	38,46
Outros	97,89	2,11	96,75	3,25	90,62	9,38
Total	90,32	9,68	93,48	6,52	61,17	38,83
2014						
Categoria	Material das paredes		Material da cobertura		Geladeira	
	Durável	Não durável	Durável	Não durável	Possui	Não possui
Sem beneficiários da previdência	94,46	5,54	95,63	4,37	90,36	9,64
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	94,73	5,27	96,23	3,77	92,21	7,79
Outros	98,81	1,19	97,33	2,67	97,38	2,62
Total	94,75	5,25	95,9	4,1	91,27	8,73

Fonte: IBGE/PNAD 1993, 2004 e 2014.

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Nota¹: Foram considerados na categoria de pelo menos um beneficiário com benefício maior do que 1 SM, os pensionistas que recebiam menos que 1 SM pois esse valor pode vir de divisão entre herdeiros. Já os aposentados que recebiam menos de 1 SM foram considerados como benefício igual a 1 SM.

A tabela 7 mostra que o ano de 1993 registrava uma proporção maior de famílias beneficiárias da Previdência Rural em cujas residências predominavam materiais não duráveis nas paredes (17,55% contra 14,74% das famílias sem segurados especiais) e na cobertura (9,73% contra 8,82% das famílias sem segurados especiais). Em 2014, porém, a proporção de famílias beneficiárias da Previdência Rural cujas moradias usavam materiais não duráveis reduziu-se a 5,27% para as paredes e 3,77% para a cober-

tura, ao passo que, entre as famílias não beneficiárias, tais índices rebaixaram-se a 5,54% e 4,37%, respectivamente. Mais uma vez, num contexto caracterizado por uma evolução geral nos indicadores socioeconômicos da população rural, pode-se verificar que, para as famílias que recebem Previdência Rural, os ganhos obtidos foram ligeiramente superiores e efetivamente expressivos, a considerar sua situação inicial. Os dados sobre a existência de geladeira no domicílio, também indicados na tabela 7, confirmam o mesmo movimento: em 1993, 71,59% das famílias beneficiárias da Previdência Rural não tinham o eletrodoméstico em casa, mas, em 2014, apenas 7,79% delas declaravam não possuí-lo.

4.2.3. EFEITOS RELATIVOS À ESCOLARIZAÇÃO E AO TRABALHO INFANTIL

Ao menos dois indicadores importantes podem ser citados para ilustrar a forma pela qual os efeitos da Previdência Rural beneficiam os demais membros dos domicílios onde residem segurados especiais. O primeiro deles apresenta-se na Tabela 8, que expõe a variação das taxas de escolarização de crianças e jovens entre 1993 e 2014. Lidos em ordem cronológica, os dados traduzem, antes de tudo, o grande processo de inclusão escolar que teve lugar no país nos últimos vinte anos, com uma virtual universalização do ensino na faixa de 6 a 14 anos e com a duplicação do percentual de adolescentes entre 15 e 17 anos que frequentam escola. Nessas faixas etárias, correspondente aos ciclos obrigatórios do ensino, subsiste pouca diferença entre os resultados observados para as famílias sem e com segurados especiais, conquanto estas últimas tenham partido de um patamar um pouco inferior no ano-base.

Tabela 8 - Taxa de escolarização de crianças e jovens, por faixa etária, em domicílios com e sem beneficiários da previdência rural. Brasil, 1993, 2004, 2014.

Taxa de Escolarização - 1993					
Frequenta escola ou creche	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	mais de 25 anos
Sem beneficiários da previdência	14,68	75,95	41,13	11,66	0,87
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	17,51	72,66	40,88	14,62	0,58
Outros	20,46	82,88	51,89	21,68	1,29
Taxa de Escolarização - 2004					
Frequenta escola ou creche	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	mais de 25 anos
Sem beneficiários da previdência	42,88	93,67	72,05	23,41	4,41

Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	43,33	92,66	69,15	30,95	3,1
Outros	46,53	97,52	83,23	32,53	2,94
Taxa de Escolarização – 2014					
Frequenta escola ou creche	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	mais de 25 anos
Sem beneficiários da previdência	73,44	98,36	81,98	21,17	3,21
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	77,39	97,76	83,88	26,82	1,92
Outros	88,16	99,27	87,1	30,16	1,87

Fonte: IBGE/PNAD 1993, 2004 e 2014.

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Nota¹: Foram considerados na categoria de pelo menos um beneficiário com benefício maior do que 1 SM, os pensionistas que recebiam menos que 1 SM pois esse valor pode vir de divisão entre herdeiros. Já os aposentados que recebiam menos de 1 SM foram considerados como benefício igual a 1 SM.

O que mais chama atenção nesses dados são precisamente as proporções de crianças e jovens com frequência escolar nas faixas etárias correspondentes a etapas ainda não obrigatórias do ensino, como a pré-escola (de 4 a 5 anos)³² e a universidade (de 18 a 24 anos). Nessas faixas, as proporções de frequência escolar são consistentemente maiores entre crianças e jovens que moram com beneficiários da Previdência Rural em comparação com as que vivem em domicílios sem segurados especiais. O dado sugere que a renda previdenciária desempenha, entre as famílias do campo, papel importante na ampliação da trajetória escolar das crianças e jovens. Sobretudo para a faixa etária de 18 a 24 anos, os benefícios de aposentadoria podem contribuir para prorrogar a formação educacional de jovens até o nível superior. A hipótese de que a renda previdenciária substitua, na dinâmica econômica do domicílio, a renda do trabalho de jovens em idade ativa, dispensando-os da necessidade de se engajarem em ocupações com maior jornada laboral e liberando-os para ampliar sua qualificação, encontra nesses dados um relevante indicativo de probabilidade.

Outro indicador que ajuda a exemplificar como a aposentadoria do segurado especial pode estar associada a um padrão melhor de qualidade de vida dos demais moradores do domicílio é a incidência menor de trabalho infantil nas famílias em que existe ao menos um beneficiário da Previdência Rural. Também nesse caso, cabe referir que, entre 1993 e 2014, ocorreu uma ampla e intensa redução do trabalho infantil. No campo e na cidade, entre 2004 e 2014, por exemplo, se verificou, segundo as

³² A Lei 12.796, de 2013, torna obrigatória a oferta pública de ensino em pré-escola às crianças a partir de 4 anos de idade, mas as redes municipais e estaduais de ensino têm até o final de 2016 para se adequarem à regra.

PNADs, uma diminuição de 55% do número de crianças e adolescentes de até 14 anos idade que estavam ocupados: em termos absolutos, de 2 milhões de crianças e adolescentes trabalhando em 2004 chegou-se a 897 mil em 2014. Nas áreas rurais, a queda no período foi de 57%, saindo de 990 mil em 2004 para 427,5 mil crianças e adolescentes ocupados em 2014. Do total de crianças e adolescentes ocupados em 2014, 53,3% vivem em áreas rurais. A tabela 9, entretanto, mostra que, mesmo já sendo baixa a incidência de trabalho infantil em domicílios com segurados especiais, houve contínua redução da taxa nesses domicílios, caindo de 3,68% em 1993 para 0,75% em 2014. Uma queda em ritmo praticamente igual da taxa de trabalho infantil pôde ser observada em domicílios sem beneficiários da Previdência Rural, mas esta se manteve sempre em patamar próximo ao dobro do constatado entre famílias com segurados especiais.

Tabela 9 - Taxa de ocupação de crianças ou adolescentes até 14 anos de idade, em domicílios com e sem beneficiários da Previdência Rural. Brasil, 1993, 2004, 2014.

Trabalho Infantil	1993		2004		2014	
	Total de ocupados	Taxa de ocupação	Total de ocupados	Taxa de ocupação	Total de ocupados	Taxa de ocupação
Sem beneficiários da previdência	1.456.356	6,02	719.990	3,18	264.252	1,28
Pelo menos 1 beneficiário com benefício igual a 1SM	238.162	3,68	157.722	1,96	64.316	0,75
Outros	50.180	4	6.220	0,65	6.456	0,54

Fonte: IBGE/PNAD 1993, 2004 e 2014.

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Nota¹: Foram considerados na categoria de pelo menos um beneficiário com benefício maior do que 1 SM, os pensionistas que recebiam menos que 1 SM pois esse valor pode vir de divisão entre herdeiros. Já os aposentados que recebiam menos de 1 SM foram considerados como benefício igual a 1 SM.

Entre as críticas ao sistema previdenciário criado pela Constituição de 1988, é comum encontrar o argumento segundo o qual seu modelo introduz um viés “pró-idoso” nos gastos sociais e, portanto, serve a um segmento minoritário da população, quando seria mais adequado que a política social alocasse os recursos em gastos “pró-criança”, de caráter assistencial, beneficiando as famílias com filhas e filhos pequenos, que formariam um grupo populacional majoritário. Os dados acima trazidos demons-

tram que essa dicotomia faz pouco sentido quando se procura compreender de que modo as rendas transferidas a aposentados rurais pela previdência geram benefícios junto a todos os membros do domicílio e à unidade produtiva familiar considerada em sua integralidade.

5. O PAPEL DA PREVIDÊNCIA RURAL NO DESENVOLVIMENTO: DAS ECONOMIAS LOCAIS ÀS CONDIÇÕES DE CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO DE PRODUÇÃO ALIMENTAR

5.1. PREVIDÊNCIA RURAL E SEUS EFEITOS DINÂMICOS NAS ECONOMIAS LOCAIS

Se as seções anteriores evidenciaram o papel da previdência na reprodução social das famílias rurais e na redução da pobreza no campo, esta seção destaca seu papel na redistribuição de renda e na dinâmica econômica dos pequenos municípios. Os dois temas são bastante trabalhados pela literatura especializada, que parece unânime em reafirmar tais achados, ainda que sob distintas perspectivas.

Os registros administrativos da Dataprev revelam que a Previdência Rural foi, de fato, exitosa na garantia de acesso ao benefício previdenciário em todo o território nacional. Sua presença em 5.564 municípios brasileiros, exposta na tabela 10, não pode ser creditada apenas aos critérios básicos de acesso à aposentadoria rural, que – como já se argumentou – realmente conformaram um perfil de segurado especial muito aderente à realidade socioeconômica dos espaços rurais e à dinâmica da atividade agrícola. É preciso reconhecer que houve um importante esforço da máquina estatal para assegurar a concretização desse direito em um vasto espaço geográfico do país, como áreas isoladas da Amazônia, por exemplo. A instituição de unidades de atendimento móvel da Previdência Social para levar o atendimento do INSS em regiões afastadas e de difícil acesso a uma agência fixa – tais como o PrevBarco e o PrevMóvel – expressa parte desse esforço³³.

³³ Esse reconhecimento reitera que não há automatismo entre a previsão constitucional de um direito e sua concretização. Pelo contrário, a disputa e o conflito de interesses operam nos Três Poderes e o resultado desse embate em cada contexto político e econômico pode ser favorável ou não à construção e à consolidação desses direitos, conforme se argumentou na terceira seção desta Nota, quando se alertou para os perigos de uma reforma previdenciária silenciosa, que reduza o grau de cobertura da política sem que seja necessária qualquer alteração nos instrumentos legais.

Tabela 10 - Valor (em R\$) dos Benefícios Emitidos para a Clientela Rural, segundo Sexo e Faixa de População (Brasil: Posição em Jan/2016)

Faixa de população	Número de Municípios	Homem	Mulher	Total
Até 20 mil	3.818	1.056.691.764,14	1.749.232.468,27	2.815.136.804,49
De 20 a 50 mil	1.090	1.030.037.688,14	1.771.328.083,96	2.812.833.206,24
De 50 a 100 mil	351	502.396.312,33	880.478.025,06	1.388.896.170,49
Mais de 100 mil	305	379.357.473,06	828.661.381,35	1.216.080.730,24
Total	5.564	2.968.483.237,67	5.229.699.958,64	8.232.946.911,46

Fonte: SUIBE/Dataprev (Extração realizada em 19/02/2016). Elaboração dos autores.

Feita essa importante consideração, verifica-se na tabela 10 a distribuição do valor total dos benefícios emitidos para os beneficiários rurais segundo sexo e faixa de população dos municípios. Conforme se observa, mais de dois terços do valor total dos benefícios rurais foram destinados a municípios de até 50 mil habitantes, o que significou uma injeção de R\$5,6 bilhões na economia desses pequenos municípios em janeiro de 2016. Nos municípios com mais de 50 mil habitantes, o valor total transferido não alcançou a metade: R\$2,6 bilhões. Parece evidente, pois, o potencial redistributivo da Previdência Rural.

De fato, estudos de diferentes orientações reiteram que a Previdência Social realiza uma progressiva distribuição interpessoal e intermunicipal de renda. Como aponta Caetano (2006, p. 7), a diversidade de regras de habilitação aos benefícios concedidos pela Previdência Social no Brasil – por gênero e tipo de atividade – faz com que “indivíduos pertencentes a algumas categorias tenham retorno da Previdência Social diferenciado por pertencerem a algum grupo em particular”. Segundo o mesmo autor, tais diferenciações – pautadas no princípio da equidade vertical – produzem “subsídios cruzados”, definidos como “as diferenças de retorno, sejam de uma perspectiva de valor presente esperado para cada unidade monetária aportada, sejam do ponto de vista da taxa interna de retorno (TIR) – obtidas entre os diversos segmentos decorrentes do desenho do plano previdenciário”.

Em outros termos, os grupos usualmente vistos como de menor rendimento e com maior dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho recebem retorno da Previdência Social superior, em termos relativos, ao daqueles com menor desemprego e maiores salários. Portanto, ao favorecer nitidamente os trabalhadores com menor

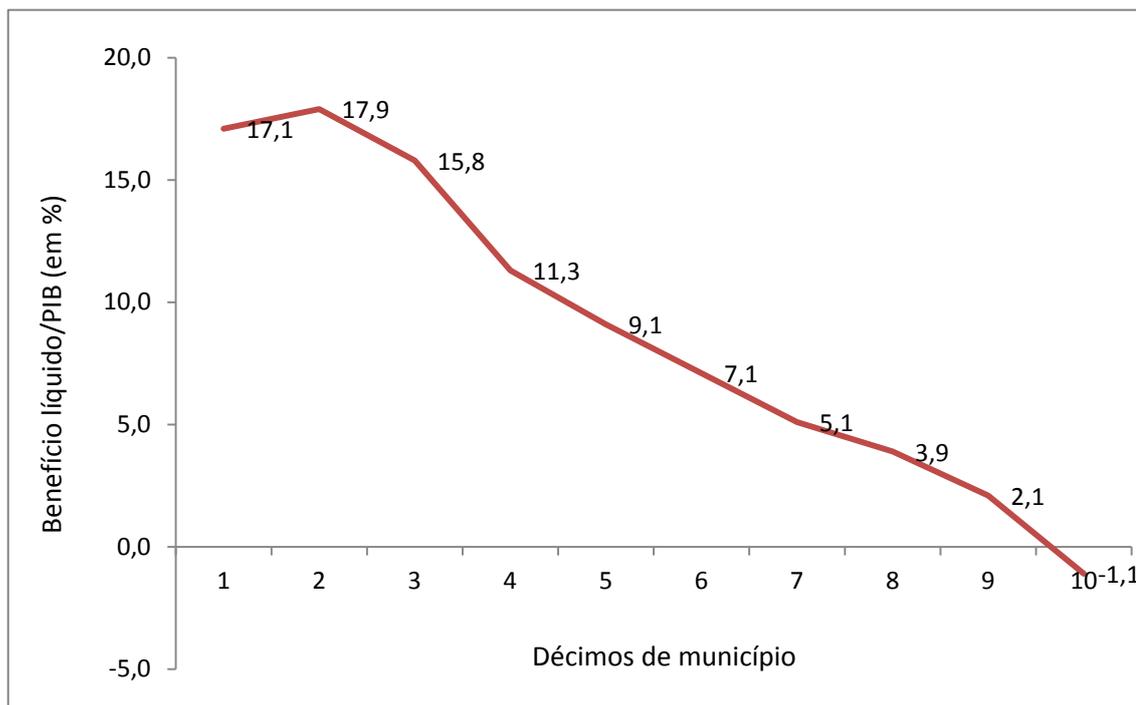
capacidade contributiva, a previdência opera uma redistribuição progressiva dos recursos previdenciários entre seus segurados. Diante de tal resultado, Caetano (2006) avalia a contribuição de cada um dos vetores por meio dos quais operam os subsídios cruzados no interior do Regime Geral de Previdência Social e revela que a Previdência Rural aparece como a maior responsável pelo impacto redistributivo observado.

Considerando as acentuadas desigualdades regionais do país, os vetores de redistribuição interpessoal de renda acabam por operar, também, uma redistribuição intermunicipal progressiva da renda, pois asseguram um fluxo de renda de municípios mais ricos – essencialmente urbanos –, para municípios mais pobres – essencialmente rurais. Em Caetano e Monastério (2014),³⁴ quatro modelos econométricos foram empregados para testar o efeito do RGPS sobre a progressividade na distribuição intermunicipal de renda. Todos confirmaram o resultado de progressividade inter-regional do Regime Geral de Previdência Social, fortemente determinado, sem dúvida, pelas regras de acesso à Previdência Rural.

Barbosa e Costanzi (2009) avaliam a arrecadação e a despesa da Previdência Social por décimo de municípios ordenados pelo PIB *per capita* e concluem que “o caráter da Previdência Social como mecanismo de redistribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres fica claro quando se faz a comparação do valor líquido dos benefícios (despesas subtraídas das receitas) com o valor do PIB desses municípios”. Segundo os autores, enquanto no décimo dos municípios mais ricos, há um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 15,1 bilhões ou 1,1% do PIB dessas municipalidades, no décimo dos mais pobres, há um excesso de benefícios em relação à arrecadação da ordem de R\$ 3,6 bilhões, que corresponde a 17,1% do PIB desses municípios. O gráfico 2 apresenta tais resultados, decorrentes, em grande medida, da atuação da Previdência Rural. Conforme se nota, quanto menor o PIB *per capita* do município, mais significativa é a contribuição líquida da Previdência Social:

³⁴ CAETANO, Marcelo; MONASTÉRIO, Leonardo. *Previdência social e desigualdade regional no Brasil. Uma abordagem multiescalar*. Texto para Discussão n. 1992. Brasília: Ipea, 2014.

Gráfico 2 - Relação Benefícios Líquidos / PIB municipal (em %) por décimos de municípios ordenados pelo PIB *per capita* (Brasil: 2006)



Fonte: SPS/MPS, em Barbosa e Costanzi (2009).

Os resultados apresentados no gráfico sugerem, também, a importância dos benefícios previdenciários no dinamismo econômico local. Em 2006, em cerca de 40% dos municípios brasileiros, os benefícios líquidos transferidos pela Previdência Social representavam mais de 10% do PIB municipal. No atual cenário de baixo dinamismo econômico, é bastante provável que o peso relativo dos benefícios previdenciários se situe em patamar ainda mais elevado. Isso porque os PIBs municipais certamente não cresceram a mesma taxa que os benefícios previdenciários, cujo piso é vinculado ao valor do salário mínimo. Isso significa dizer que, em contexto de baixo dinamismo econômico, a política previdenciária ganha ainda mais relevância na dinâmica econômica local, funcionando como um colchão amortecedor da crise e, dessa forma, como um eficaz instrumento de política anticíclica.

Para revelar o forte vínculo observado entre o pagamento dos benefícios previdenciários e a dinâmica econômica local, estudos tradicionalmente comparam também o volume de recursos que a previdência injeta na economia com os valores transferidos via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – principal fonte de receitas orçamentárias com que conta a maioria dos pequenos municípios brasileiros para fazer

frente às despesas de custeio ou investimento. Barbosa e Costanzi (2009) realizam tal exercício. Segundo os autores, nos anos analisados [2006 e 2008], os benefícios pagos pela Previdência Social superam os repasses do FPM em mais de 60% dos municípios brasileiros.

É importante mencionar que o FPM depende do crescimento da arrecadação federal, que, até 2008 – ano analisado pelos autores –, foi positivamente influenciada pelo dinamismo econômico do país. Assim, considerando a mudança de contexto nos anos recentes, mais uma vez argumenta-se que a atualização desse valor expressaria com mais intensidade ainda a dimensão da política previdenciária. Estudo elaborado pela AnfiP com informações relativas ao ano de 2010 confirma que, de fato, o número de municípios nos quais os pagamentos da previdência foram superiores ao do FPM chegou a quase 70% do total³⁵.

Por um lado, a comparação entre as transferências previdenciárias e o FPM expressa a imponência econômica do sistema previdenciário. Barbosa e Costanzi (2009), após analisarem seus achados, concluem que o “volume de recursos mensalmente pagos pela Previdência Social e conseqüentemente injetado na economia dos municípios é expressivo e representa, principalmente para aqueles menores e mais pobres, *a garantia da movimentação* dos setores de serviço, comércio e outros” [grifo nosso].

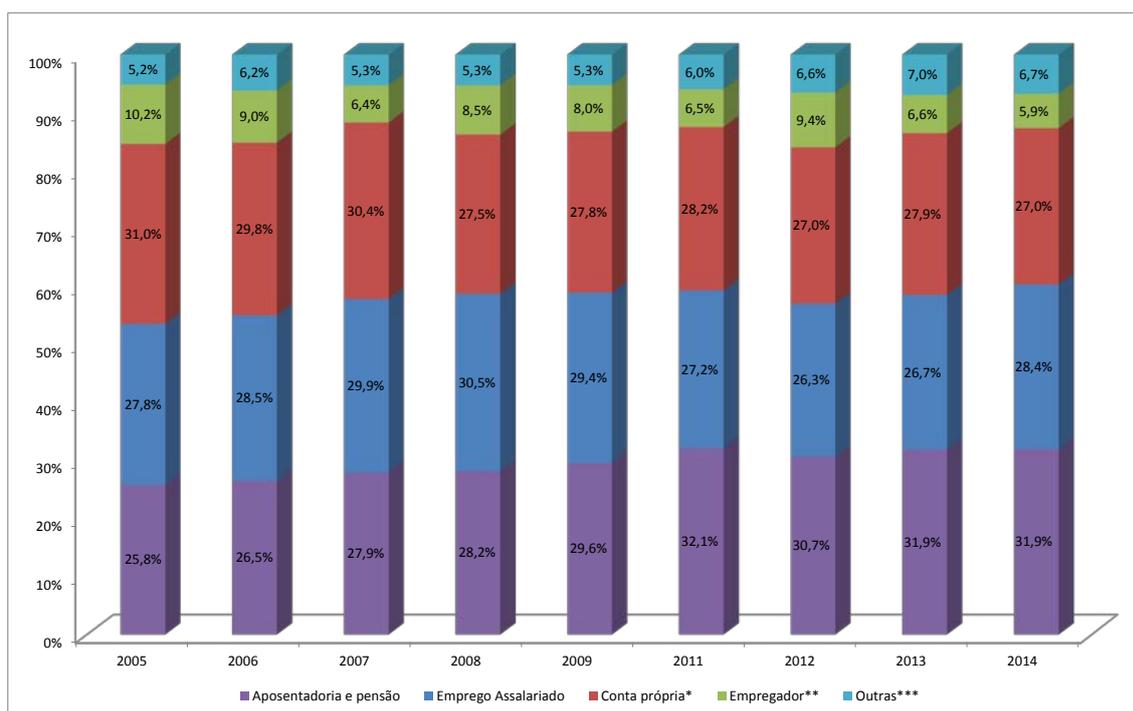
Por outro lado, tal comparação revela que, se a política de Previdência Social foi exitosa em assegurar aos trabalhadores rurais do país acesso quase universal aos benefícios, o atendimento a outras carências não vinculadas diretamente à renda, tais como saneamento básico, saúde, educação, transporte, comunicação, direitos de cidadania, parecem ainda urgentes. Conforme se argumentou, em praticamente todos os pequenos municípios brasileiros, a principal fonte de recursos orçamentários não supera os valores transferidos diretamente aos beneficiários da previdência. Isso diz muito sobre o acesso e a qualidade desses serviços. Restringir direitos e reduzir a co-

³⁵ França, Álvaro Solón. A previdência social e a economia dos municípios. 6 ed. Brasília, ANFIP, 2011. Em: http://www.anfip.org.br/publicacoes/20120726210022_Economia-nos-municipios_26-07-2011_2011_Economia_dos_municipios.pdf. Acessado em: 05 de abril de 2016.

bertura da Previdência Rural implica reduzir, pois, a única política social que, de fato, chega a essa população de forma universal³⁶.

Por fim, retomando o argumento dos efeitos dinâmicos locais da Previdência Rural decorrentes dos gastos das famílias, parece relevante apresentar a decomposição da renda das famílias que vivem em área rural por fonte de rendimento.

Gráfico 3 - Composição da renda *per capita* dos domicílios em área rural conforme fonte de rendimento (Brasil, 2005 – 2013)



Fonte: PNAD/IBGE.

* Considerou-se como fonte de renda de conta própria a renda dos empregadores com até 5 empregados.

** O item "outras" inclui abono de permanência, aluguel, doação de não morador, caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos.

³⁶ Com base nas informações de aposentadorias emitidas para trabalhadores rurais em janeiro de 2016, realizou-se um simples exercício de subtrair da base todas as aposentadorias emitidas para trabalhadores e trabalhadoras rurais aposentados(as) com menos de 65 anos. Em termos absolutos, o recurso que deixaria de ser injetado na economia dos municípios cairia R\$1,9 bilhão por mês, ou 31%.

A partir deste exercício, percebe-se, por exemplo, que a Previdência Rural constitui hoje a principal fonte de rendimento das famílias rurais, tendo ultrapassado na última década os rendimentos advindos do trabalho na agricultura familiar (como conta própria) e do trabalho assalariado. O Gráfico 3 mostra que, na média, cerca de 32% da renda *per capita* dos domicílios rurais advém da Previdência Rural. Dada a elevada propensão ao consumo dessas famílias – em virtude dos rendimentos relativamente baixos –, pode-se dizer que a previdência responde por quase um terço do consumo das famílias que vivem em áreas rurais, o que não pode ser negligenciado nas discussões em torno da reforma da previdência. Se, por certo, seria desejável que as economias de pequenos municípios pudessem contar com outras fontes de dinamismo, não se pode perder de vista que os efeitos positivos da previdência para redução das desigualdades regionais não têm o simples caráter de transferências de recursos de municípios mais ricos para municípios mais pobres sob intermediação da política previdenciária, mas operam, sob outro ponto de vista, na contramão da dinâmica historicamente desigual de alocação de recursos públicos nas regiões do país.

5.2. FUNÇÕES SOCIAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR

As questões apresentadas anteriormente neste estudo põem em evidência a importância da política de Previdência Rural para o desenvolvimento socioeconômico e para a reprodução social do modelo da agricultura familiar. Os efeitos dessa política, conforme se pôde ver, estendem-se bem além da proteção social relativa à perda ou ao declínio da capacidade de trabalho dos aposentados do campo: uma vez que a família rural constitui, como grupo domiciliar e como força coletiva de trabalho, uma unidade indissolúvel, a renda previdenciária que passa a compor seu orçamento integra-se simultaneamente às dinâmicas de consumo e de produção, repercutindo positivamente sobre os indicadores de bem-estar de todos os seus membros e sobre os próprios rendimentos do trabalho agrícola.

O debate sobre as funções da agricultura evoluiu nas últimas décadas a partir da crescente afirmação da agricultura familiar como um modelo de produção que, além de abranger mais de $\frac{3}{4}$ dos ocupados agrícolas,³⁷ exerce crescente protagonismo

³⁷ Segundo o Censo Agropecuário 2006.

na produção de alimentos. Se, nos anos 1970,³⁸ as discussões acerca da agricultura em geral atribuíam a estas funções estritamente subordinadas ao projeto de urbanização e industrialização do país – como a liberação de mão-de-obra, a geração de saldos comerciais, a oferta de matérias-primas à indústria e de alimentos às cidades –, a partir do final dos anos 1990 o conceito de desenvolvimento rural sustentável passou a considerar que, além das funções primárias, a atividade agrícola atendia a funções econômicas, sociais e ambientais amplas, cujos benefícios se estendem a todo o conjunto da sociedade.

A renovação dessa visão acerca das funcionalidades da agricultura pôs em evidência a especificidade da agricultura familiar em contraponto à agricultura patronal, cuja matriz produtiva, caracterizada pela monocultura em larga escala voltada à exportação, se liga ainda à antiga concepção funcionalista do rural. Wanderley (2003) propôs que a agricultura familiar brasileira cumpre quatro funções primordiais: i) reprodução socioeconômica das famílias rurais; ii) promoção da segurança alimentar das famílias e da sociedade; iii) manutenção do tecido social e cultural; iv) preservação dos recursos naturais e da paisagem rural. É difícil, no espaço de um estudo dedicado ao tema da Previdência Rural, expor em maior detalhe como tais funções se expressam nas informações estatísticas disponíveis, mas alguns dados podem ilustrar, ao menos de maneira aproximada, a forma com que essas funções se realizam pela agricultura familiar.

Uma dimensão, já um pouco desatualizada, da contribuição da agricultura familiar para a segurança alimentar e nutricional pode ser conhecida a partir do Censo Agropecuário 2006:³⁹ Os dados relativos à participação da agricultura familiar em um conjunto selecionado de culturas mostram que ela responde por 87% da produção nacional de mandioca, por 70% da produção de feijão (77% do feijão-preto, 84% do feijão-fradinho, caupi, de corda ou macáçar, e 54% do feijão de cor), 46% da produção de milho, 38% da do café (55% do tipo robusta ou conilon e 34% do arábica), 34% da produção do arroz e 58% da produção do leite (58% do leite de vaca e 67% do leite de cabra); além disso, os estabelecimentos agrícolas familiares possuíam 59% do plantel

³⁸ Para uma análise detalhada desse período, ver Delgado (2015).

³⁹ Ver: IBGE. *Censo Agropecuário 2006. Agricultura familiar. Primeiros resultados*. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf.

de suínos, 50% do plantel de aves, 30% dos bovinos, e produziam 21% do trigo. Tendo em conta que a agricultura familiar detém apenas 1/4 da área total dos estabelecimentos agropecuários no país, esses números revelam não apenas o volume de sua contribuição à segurança alimentar do país, mas, também, seu potencial produtivo. O importante acréscimo de renda que os benefícios previdenciários propiciam às famílias rurais, funcionando como “fomento” à atividade agrícola, tem papel fundamental na dinamização das unidades produtivas que operam em regime de economia familiar.

O fortalecimento da produção agrícola familiar – na medida em que envolve a produção para autoconsumo – e a ampliação dos rendimentos familiares concorrem para a reprodução socioeconômica das famílias rurais, isto é, para a construção de uma estratégia de permanência das famílias no campo e na atividade agrícola que permita a elas viver em relativo bem-estar.

Dois indicadores, de caráter apenas exemplar, podem ser aduzidos para sublinhar a melhoria relativa das condições de vida das famílias rurais no período recente, um quanto à segurança alimentar e outro quanto às condições gerais de permanência no campo. Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares revelam que entre 2002 e 2008 houve melhoria da percepção das famílias rurais acerca do acesso à alimentação. Em 2002, 16,8% delas afirmavam que a quantidade de alimentos consumida pela família era *normalmente insuficiente*, 40,1% diziam que tal quantidade era *às vezes insuficiente* e apenas 43,1% consideravam tal quantidade *sempre suficiente* em relação às suas necessidades; em 2008, as proporções de famílias rurais que afirmavam ser *normalmente insuficiente* ou *às vezes insuficiente* a quantidade consumida de alimentos reduziram-se respectivamente a 12,3% e 33,3%, ao passo que a proporção daquelas que declaram consumir alimentos em quantidade *sempre suficiente* em relação às suas necessidades elevou-se a 54,4%.

Embora os limites desta análise e das bases de dados citadas não permitam investigar o quanto a ampliação da cobertura previdenciária no campo está diretamente relacionada à melhoria da situação alimentar das famílias, pode-se supor que, na medida em que esta melhoria se liga ao crescimento da renda de campo e na medida em que esse crescimento é em grande parte explicado pela aposentadoria, os ganhos ob-

servados em termos de produção e consumo de alimentos são, em parte, derivadas das rendas da Previdência Rural.

Quanto à permanência das famílias no campo, é possível verificar a partir dos resultados dos últimos quatro censos demográficos que, a despeito dos critérios arbitrários de divisão entre rural e urbano, uma proporção maior da população rural têm, sobretudo no último decênio, continuado a viver no campo. Em estudo sobre a permanência da juventude no campo, Galiza e Rauta Martins (2016) analisam três coortes da população rural (15 a 19 anos, 20 a 24 anos e 25 a 29 anos) ao longo dos Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Para tanto, comparam as “taxas de permanência”⁴⁰ dos jovens de 15 a 19 anos em 1980 com as taxas de permanência do mesmo grupo etário em 1991, 2000 e 2010 e notam que 60,60% dos jovens que tinham de 15 a 19 anos em 1980 permaneceram no campo em 1991; dos que tinham entre 15 e 19 anos em 1991, 61,26% permaneceram no campo em 2000; e, dos que tinham entre 15 e 19 anos em 2000, 65,66% permaneceram no campo em 2010, uma taxa 4,4 p.p. superior à observada no período 1991-2000. Essa tendência de crescimento das taxas de permanência se repete para as três coortes consideradas. A tabela 11 traz a síntese dessas variações positivas:

Tabela 11 - Diferença entre taxas de permanência da juventude no campo por censo de origem (Brasil: 1980-2010)

Coorte	Diferença entre as taxas de permanência por censo de origem (em pontos percentuais)	
	1991-2000	2000-2010
15-19	+0,66	+4,4
20-24	+1,95	+7,01
25-29	+0,86	+8,67

Fonte: IBGE/Censo Demográfico (Universo). Elaboração dos autores.

⁴⁰ Ver Galiza, M.; Martins, L. Os significados da permanência no campo: vozes da juventude rural organizada. In: *Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas*. Ipea, 2016.

A tabela mostra que, para os jovens de 15 a 19 anos, o aumento das taxas foi de 0,66 p.p. de 1991 a 2000, e 4,4 p.p. de 2000 a 2010. Para os de 20 a 24 anos, o aumento foi de 1,95 p.p. de 1991 a 2000, e de 7,01 p.p. de 2000 a 2010. Já para os jovens de 25 a 29 anos, o aumento na taxa de permanência ficou em 0,86 p.p. de 1991 a 2000 e 8,67 p.p. de 2000 a 2010. O conjunto dessas informações sugere que o período de 2000 a 2010 compreende as maiores taxas de permanência de jovens no campo. Ainda que não sejam suficientes para afirmar a existência de uma relação de causalidade entre Previdência Rural e permanência no campo, os dados acima aduzidos permitem ao menos sublinhar que o aumento das taxas de permanência dos jovens no campo parece estar correlacionado à melhoria das rendas e condições gerais de vida das famílias rurais, e tal melhoria, conforme foi visto, está associada em boa parte à ampliação do acesso aos benefícios previdenciários e à irradiação de seus efeitos no contexto domiciliar e produtivo.

Visto que, de 1993 a 2014, o número de pessoas que vivem em domicílios rurais com, ao menos, um beneficiário da Previdência Rural cresceu em 1/3 – de 6,4 para 8,5 milhões –, ante uma redução total da população rural de 4% no período, pode-se dizer que, na população que permaneceu no campo, cresceu a proporção que passou a ter acesso às rendas previdenciárias. Se a reprodução socioeconômica das famílias rurais e a manutenção do tecido social no campo são reconhecidas como funções sociais da agricultura familiar, é válido afirmar que a Previdência Social Rural contribui significativamente para esse efeito.

Pode-se, por fim, considerar que, no que tange à quarta função social da agricultura familiar listada por Wanderley (2003) – preservação dos recursos naturais e da paisagem rural –, o modelo da agricultura familiar, em contraponto à monocultura de larga escala que predomina no modelo patronal, caracteriza-se sobretudo pela diversificação produtiva. Não se dispõem de dados de conservação ambiental qualificados em termos de modelo – agricultura familiar x agricultura não familiar –, mas as condições de funcionamento da agricultura familiar, com a indissociabilidade entre a unidade de produção e unidade de consumo, permitem supor que a diversidade de produção que a distingue decorre da busca dos produtores familiares por certo grau de autonomia em relação ao mercado e pela necessidade de garantir a segurança alimentar dos

membros do domicílio; esses determinantes tendem a leva-los à adoção de estratégias produtivas que minorem os riscos de dependência econômica – como a monocultura – e otimizem a utilização da área agrícola que ocupam – em geral pequena – com a preocupação de preservar os recursos naturais para não exaurir as condições de sua própria atividade.

As funções da agricultura familiar estão articuladas a um modelo de desenvolvimento socioeconômico do rural que confere protagonismo à produção de alimentos, à qualidade de vida no campo e à sustentabilidade ambiental. A Previdência Social Rural, na medida em que reconhece a qualidade de segurados especiais a trabalhadores em regime de economia familiar, está, por princípio, ligada de tal maneira à agricultura familiar que seus benefícios, ao mesmo tempo que substituem parte da renda do trabalho de pessoas cuja capacidade laboral declina, são incorporados às estratégias produtivas das unidades familiares. Se, entre as funções da agricultura familiar, está a reprodução das condições de vida e produção da população do campo, pode-se dizer que a Previdência Rural tem um papel capital na própria reprodução da agricultura familiar como setor econômico e como grupamento social mais representativo do meio rural brasileiro.

6. CONCLUSÃO

A integração da Previdência Rural à Seguridade Social e a seus princípios permite não só afirmar o caráter estratégico dessa política – que transcende a simples contabilidade dos beneficiários individuais para, de fato, promover o bem-estar e a permanência de suas famílias no campo e repercutir sobre as economias das pequenas cidades do país –, como também considerar que os custos que ela envolve concorrem para a sustentação de um amplo e abrangente sistema de provisão de direitos sociais. O sistema de aposentadorias rurais, do ponto de vista de seu imenso potencial redistributivo e de seu protagonismo no combate à pobreza no campo, deve ser reconhecido como um sistema de direitos fundamentais, exatamente nos termos em que a Constituição de 1988 projetou ao colocá-lo ao lado do direito à saúde e à assistência no quadro geral da seguridade social.

Os exemplos apresentados ao longo deste estudo ilustram que os efeitos sociais da Previdência Rural podem estar associados a várias dimensões da vida das famílias do campo, desde a melhoria de indicadores de moradia, segurança alimentar, consumo e acesso à educação até a geração de condições fundamentais à reprodução social da agricultura familiar, que se exprimem, por exemplo, no aumento das taxas de permanência no campo e no crescimento da renda familiar. Foram ainda abordadas, neste texto, as repercussões da Previdência Rural sobre o reconhecimento e visibilidade de formas não assalariadas de trabalho – especialmente quanto à equidade de gênero – e sobre a estruturação produtiva dos pequenos estabelecimentos, nos quais a renda previdenciária, em razão de sua regularidade, pode funcionar por vezes como fomento à atividade agrícola, como excedente monetário reinvestido na produção ou como seguro contra as oscilações de preços e o desemprego ocasional dos membros mais jovens da família.

Contudo, se os transbordamentos positivos da Previdência Rural permitem atribuir a esta uma dimensão de política social em sentido ampliado – ao mesmo tempo socialmente protetiva e economicamente inclusiva –, eles levantam, por outro lado, um questionamento legítimo: como política, a Previdência Rural seria de fato a forma mais eficiente de gerar os benefícios socioeconômicos que, mesmo não lhe estando diretamente vinculados, podem ser associados a ela? Dito de outro modo, os efeitos positivos que a Previdência Rural gera sobre os rendimentos do trabalho, a estruturação da produção, a permanência no campo, o acesso à terra outros componentes importantes das condições de vida das famílias rurais não deveriam ser objeto de políticas específicas, que atacassem a raiz dos problemas?

Três importantes considerações devem ser feitas para se responder essa questão.

Em primeiro lugar, é relevante reafirmar que o marco constitucional atual inclui a Previdência Rural no sistema previdenciário. Isto significa que o direito de acesso ao benefício previdenciário *não* advém nem do estado de necessidade nem da capacidade contributiva do trabalhador rural, mas da comprovação de que ele exerceu atividades agrícolas ao longo do período previsto em lei. Noutras palavras, a política de Previdência Rural justifica-se, exclusivamente, pela necessidade de cobrir o risco de decresci-

mento da capacidade de trabalho em atividades rurais, algo que ela realiza de forma quase universal, com reconhecida eficácia, eficiência e efetividade.

Em segundo, não é razoável partir da premissa de que os processos de negociação política constituiriam uma espécie de espaço neutro onde se apresentaria aos atores a ocasião de simplesmente trocar ou substituir a Previdência Rural por uma “cesta” de programas mais adequados aos objetivos que ela ajuda a enfrentar. Embora se possa, por certo, apontar limitações em relação à capacidade da previdência de intervir de maneira eficiente em problemas que decorrem de outras dinâmicas sociais, não convém por outro lado ignorar o fato de que a economia política que preside à formulação de programas opera na esfera dos conflitos de interesse, estabelecendo diferentes níveis de prioridade e pesos orçamentários às ações do Estado. Nesse sentido, se a Previdência Rural adquire tamanho relevo no espaço em que atua, é porque se configura, sem dúvida, como a principal conquista de uma parcela da população a quem foram historicamente negados os direitos sociais e os serviços públicos essenciais. As possíveis “ineficiências”, portanto, decorrem não da política previdenciária, mas do processo estrutural de exclusão que alijou essa população dos direitos básicos de cidadania.

Em terceiro lugar, uma análise dos efeitos de uma política pública que pretenda avaliá-la a partir das mudanças que ela promove ou contribui para promover nas condições de vida de seus beneficiários deve levar em conta o princípio do primado da realidade. Isto significa que, se os benefícios da Previdência Rural geram, para as famílias, efeitos que transcendem o desenho normal da política, a questão imediata a ser colocada não parece ser, da perspectiva da demanda social, se outra política produziria iguais efeitos de maneira mais eficiente, mas, sim, em que medida tais efeitos deixariam de ser observados caso a política que os produz fosse modificada ou restringida.

O sentido geral da argumentação contida neste estudo foi oferecer algumas evidências, conquanto aproximativas e preliminares, que advirtam para a necessidade de considerar que o cálculo dos custos e benefícios da Previdência Rural não pode circunscrever-se ao balanço das receitas e despesas do sistema. Para além das questões de justiça e equidade, é preciso averiguar se a redução orçamentária que se obteria mediante a eventual restrição do acesso – com a elevação da idade mínima – ou a eventual diminuição do valor dos benefícios – com a desvinculação deles em relação

ao salário mínimo – não produziria, por exemplo, custos sociais, econômicos e financeiros tão amplos que neutralizariam ou, até mesmo, acarretariam uma ampliação dos custos do Estado.

Por fim, resta salientar que uma reforma previdenciária que proponha desvincular a aposentadoria rural do salário mínimo significaria, em termos práticos, converter a Previdência Rural em uma política assistencial. O principal argumento geralmente aduzido em favor dessa conversão aponta que, dada a baixa capacidade contributiva dos trabalhadores rurais, seria justificável que alocá-los em programas assistenciais, voltados especificamente ao objetivo de atenuar situações de pobreza e privação, em vez de manter, em favor deles, um regime de previdência especial.

No entanto, duas questões intervêm aqui. Primeiramente, conforme já se ressaltou, o fato gerador do benefício rural é a contribuição sob a forma de um trabalho passado. A contribuição monetária não é o princípio que define se o trabalhador acederá ou não o benefício, e sim apenas o critério de determinação do valor do benefício que ele irá receber. Em segundo lugar, esse valor não pode ser inferior a um salário mínimo porque, de uma parte, o valor deste corresponde a um nível básico de proteção social às famílias, isto é, à prestação socialmente considerada como um mínimo vital, e, de outra parte, porque a renda previdenciária substitui uma renda do trabalho e deve guardar com esta, portanto, uma equivalência em termos aquisitivos e de bem-estar material.

Esta Nota Técnica buscou contextualizar o debate acerca do financiamento e das regras de acesso à aposentadoria rural, com ênfase na modalidade dos segurados especiais. Tal objetivo, no entanto, alargou-se para registrar, tanto quanto possível, alguns dos principais efeitos e dinâmicas socioeconômicas que a Previdência Rural gera, direta ou indiretamente, nas áreas rurais. A abrangência e o caráter distributivo que a caracterizam conferem, sem dúvida, à Previdência Rural o estatuto de principal política social voltada à população do campo. Qualquer reforma previdenciária que proponha intervir nesse sistema, limitando suas condições de acesso ou o valor dos benefícios, não pode deixar de construir, antes de tudo, um conhecimento mais preciso e acurado da complexidade e da dimensão dos ganhos sociais que a Previdência Rural tem contribuído para levar aos trabalhadores e trabalhadoras dos espaços agrários do país.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELTRÃO, Kaizô; DE OLIVEIRA, Francisco; PINHEIRO, Sonoê. A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 759).

BERWANGER, Jane. *Segurado especial. O conceito jurídico para além da sobrevivência individual*. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº. 7, jan./jun., p. 50-81, 2002.

DELGADO, Guilherme. Previdência social e desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO Jr., José Celso. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente de universalização. Texto para discussão N° 688. Brasília: IPEA, 1999.

GALIZA, M.; MARTINS, L. Os significados da permanência no campo: vozes da juventude rural organizada. In: *Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas*. Ipea, 2016.

GUIMARÃES, Roberto. *O trabalhador rural e a previdência social. Evolução histórica e aspectos controvertidos*. Revista Virtual da Advocacia Geral da União, ano IX, n. 88, maio 2009.

IPEA (2013) O Relatório de Pesquisa Marcha das Margaridas: perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres trabalhadoras do campo e da floresta

MARCUS, D. A Tutela Jurídica no Meio Ambiente do Trabalho Penoso e a Necessidade de Regulamentação do Adicional Previsto no Artigo 7.º, inciso XXIII da Constituição Federal, de fevereiro de 2010. Em: <http://professordouglasmarcus.blogspot.com.br/2010/02/tutela-juridica-no-meio-ambiente-do.html>. Acessado em: 28/03/2015.

MELO, Jéssica L. e SANTOS, Aline, F. Concretização do direito fundamental à aposentadoria rural por idade do segurado especial. *Judicare - Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Alta Floresta, MT*, vol. 3, n. 3, 2012. Em: <http://ienomat.com.br/revistas/index.php/judicare/article/view/42/134>. Acessado em: 20/03/2016.

MPPE. No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2013. Em: <http://www.mppe.mp.br/mppe/images/Livro10web.pdf>. Acessado em: 21/03/2016.

SATO, L. A representação social do trabalho penoso. In: SPINK, M. J. P. (Org.) *O Conhecimento no cotidiano: as representações sociais na perspectiva da Psicologia Social*. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 188-211.

SCHWARZER, H. Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil – evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará. *Texto para Discussão 0729*. Brasília: IPEA, 2000.

SCHWARZER, H. *Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional*. *Texto para Discussão 0767*. Brasília: IPEA, 2000a.

VALOR ECONÔMICO – SP. O pensamento do ministro Rossetto sobre a reforma da Previdência. Edna Simão e Ribamar Oliveira. De Brasília, 15.02.2016.