

REFORMA DA PREVIDÊNCIA, AGRICULTURA FAMILIAR E OS RISCOS DE DESPROTEÇÃO SOCIAL

Alexandre Arbex¹
Marcelo Galiza²

1 INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, conhecida como PEC da reforma da Previdência, prefigura um conjunto de alterações radicais nas condições de acesso à Previdência rural para agricultores familiares: em termos concretos, a PEC extingue a categoria de “segurado especial” – que, pelas regras atuais, inclui praticamente a totalidade dos trabalhadores rurais – e institui um regime previdenciário único para todas as trabalhadoras e os trabalhadores do país. As principais consequências dessa homogeneização são:

- a idade mínima de aposentadoria rural, definida pelos critérios vigentes em 60 anos para homens e 55 para mulheres, será elevada a 65 anos para ambos os sexos;
- a atual exigência de comprovação de quinze anos de exercício de atividade agrícola como critério de acesso à aposentadoria será substituída pela cobrança de uma contribuição monetária, obrigatória e periódica, cuja alíquota será determinada em lei, a cada trabalhador(a) rural individualmente, por um prazo mínimo de 25 anos;
- a condição de segurado da Previdência, hoje extensível a todos os agricultores familiares maiores de 16 anos, será condicionada ao adimplemento dessa contribuição, conforme a periodicidade e os prazos de carência a serem estabelecidos em regulamentação posterior.

Em sua exposição de motivos, a PEC identifica o gasto relativo à Previdência rural como principal responsável pela insustentabilidade fiscal do sistema, atribuindo-lhe um *deficit* de R\$ 91 bilhões, em contraste com o *superavit* de R\$ 5,1 bilhões da Previdência urbana. Os proponentes da reforma alegam que, ante as melhorias nas condições de vida e trabalho nos espaços rurais ocorridas nas últimas décadas, a diferenciação de regras de aposentadoria para os trabalhadores agrícolas teria perdido sua justificativa original. Além disso, apontam, como “imperfeições” e “inconsistências” do modelo, que a não obrigatoriedade da contribuição previdenciária rural tem “resultado em um número

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

muito elevado de concessões de aposentadorias rurais” e em “crescente judicialização dessa modalidade de benefício” (Brasil, 2016).

Tais argumentos partem da premissa de que os indicadores socioeconômicos rurais têm convergido com os urbanos e que a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, cuja expressão nas relações de trabalho é uma marca histórica, reduziu-se significativamente em anos recentes, a ponto de poder-se vislumbrar, no curto prazo, uma equiparação das condições de vida e trabalho no campo e na cidade. Este trabalho, entretanto, pretende contestar essas asserções.

2 AS CATEGORIAS DA PREVIDÊNCIA RURAL VIGENTES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

As regras concernentes à Previdência rural na Constituição de 1988 – com posterior regulamentação dada pelas leis nºs 8.212 e 8.213, de 1991 – classificam os trabalhadores rurais em três categorias: *empregados rurais*, *contribuintes individuais* e *segurados especiais*.

Os empregados rurais são considerados contribuintes obrigatórios da Previdência, segundo os mesmos termos que se aplicam aos urbanos.³ Como, entretanto, a realização do direito previdenciário depende da formalização do trabalhador e da continuidade do vínculo contributivo e, entre assalariados agrícolas – permanentes e temporários –, o grau de formalização raramente chega a 40% e predominam instrumentos temporários de contratação,⁴ os empregados rurais apenas excepcionalmente chegam a aposentar-se por essa modalidade. Pode-se dizer o mesmo dos contribuintes individuais, prestadores de serviço “em caráter eventual” (Brasil, 1991b, Artigo 48), geralmente representados no meio rural pelos trabalhadores diaristas e safristas, cujas relações de trabalho são marcadas pela precariedade do vínculo e pela sazonalidade da ocupação: também eles participam da categoria de segurados obrigatórios, e sua admissão a um emprego por meio de um contrato temporário acarreta obrigações previdenciárias ao empregador. No entanto, a baixa formalização do trabalho temporário – em torno de 12% –, exercido sob a regra da descontinuidade das atividades, torna praticamente inexistente essa modalidade de aposentação.

A persistência do alto grau de informalidade, elemento estrutural do mercado de trabalho rural, e a preponderância de formas de contratação temporárias no campo, autorizadas pela legislação trabalhista, impedem, portanto, que os empregados rurais tenham acesso à proteção previdenciária. Com efeito, a categoria dos segurados especiais – que abrange os produtores rurais que trabalham em regime de economia familiar (fora de qualquer relação de assalariamento) – corresponde à quase totalidade dos benefícios previdenciários rurais (99%), mas representa, no universo dos ocupados agrícolas, cerca de dois terços do total.⁵

3. “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” (Brasil, 1991b, Artigo 11, inciso I).

4. Como, por exemplo, o contrato de safra ou por pequeno prazo. Para uma análise do aparato legal que respalda o assalariamento agrícola de curta duração, ver Ipea (2017).

5. Isso não significa que um terço dos ocupados agrícolas esteja totalmente descoberto, uma vez que os empregados permanentes ou temporários também trabalham, durante grande parte de sua vida laboral, em regime de economia familiar.

A regulamentação dos direitos previdenciários dos segurados especiais, dada pelo Artigo 12 da Lei nº 8.212/1991 (com redação da Lei nº 11.718/2008),⁶ reconhece 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 (quatro) módulos fiscais” (Brasil, 1991a).⁷ O conceito estende-se também a cônjuges ou companheiros(as)⁸ e filhos maiores de 16 anos que trabalhem em regime de economia familiar com o segurado que tem relação direta com a terra. O mesmo 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” (*op. cit.*).

O conceito de “economia familiar” constitui a distinção essencial que justifica o estatuto previdenciário do segurado especial. Ele inscreve na lei o reconhecimento de que as atividades realizadas no âmbito da agricultura familiar não se quadram à dinâmica do assalariamento, que caracteriza a dos demais segurados da Previdência, e que, para esses trabalhadores, é necessário estabelecer uma proteção especial, que lhes garanta uma renda substitutiva dos ganhos do trabalho a partir da idade em que se admite socialmente a acentuação do declínio da sua capacidade laboral.

É precisamente essa diferenciação – cuja síntese, nas regras da Previdência, exprime o conteúdo específico das relações de trabalho no campo – que a reforma propõe extinguir, sob a alegação de que as melhorias socioeconômicas recentes justificariam a uniformização dos critérios de acesso à aposentadoria para urbanos e rurais. As seções seguintes intentam apresentar as regras diferenciadas da Previdência rural, bem como oferecer um conjunto de dados que indica a persistência das condições sociais de vida e trabalho no campo que as fundamentam e apontar alguns dos problemas relativos à realização do direito previdenciário dos trabalhadores rurais.

3 AS ATUAIS REGRAS DE ACESSO À APOSENTADORIA RURAL E A INCOMPATIBILIDADE DA REFORMA COM AS CONDIÇÕES SOCIAIS DO CAMPO

Nos atuais termos da Constituição de 1988, os trabalhadores do campo, para terem acesso à Previdência rural na condição de segurados especiais, devem cumprir dois requisitos: ter atingido a idade mínima da aposentadoria rural – mulheres aos 55 e homens aos 60 anos⁹ – e comprovar o exercício efetivo de atividade agrícola, ainda que de forma

6. Disponível em: <<https://goo.gl/nwWJge>>.

7. Esse limite define, pela Lei nº 11.326/2006, 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.

8. O reconhecimento do direito à aposentadoria à companheira, esposa ou cônjuge do produtor (Brasil, Artigo 195, § 8º), definindo-a como “trabalhadora rural”, e não mais como “dependente” – como constava no Artigo 2º, inciso II do Decreto-Lei nº 73.617/1974, disponível em: <<https://goo.gl/59qdET>> –, promoveu um relevante avanço da pauta de igualdade de gêneros no campo, tanto por conferir visibilidade ao trabalho feminino quanto 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.

9. A diferença de cinco anos a menos da idade mínima de aposentadoria dos rurais será tratada mais adiante.

descontínua, “por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência da aposentadoria por idade” (Brasil, 1988, Artigo 201, § 7º, inciso II). Tal prazo está fixado em 180 meses ou quinze anos. A comprovação do tempo de trabalho rural equivale, nos termos da lei, à comprovação do *tempo de contribuição presumido*, que diz respeito à alíquota de 2,1% aplicada ao valor da produção comercializada pelo pequeno agricultor e cujo recolhimento é incumbido ao adquirente.

A alíquota de 2,1% sobre a produção comercializada é a contraparte contributiva da Previdência rural. Ainda que, em termos arrecadatórios, ela tenha impacto pouco significativo – R\$ 8 bilhões de janeiro a dezembro de 2016 –, essa forma de contribuição funciona como uma regra paralela à exigência do tempo de trabalho, cuja comprovação dá-se, entre outros instrumentos, pelas notas de venda da produção. Portanto, a contribuição dos trabalhadores rurais à Previdência realiza-se pela comprovação do tempo de trabalho, e esta presume o recolhimento dessa alíquota de 2,1% sobre as vendas que o pequeno agricultor familiar fez de sua produção ao longo de sua trajetória laboral. Diferentemente, porém, do que sucede com a Previdência urbana, a contribuição sobre a produção, a ser descontada dos produtores familiares pelas empresas adquirentes ou intermediárias e repassada por elas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), não fica atrelada a um cadastro identificador dos trabalhadores rurais da família.¹⁰

Segundo a exposição de motivos da PEC, “a desnecessidade de efetivas contribuições” e a atual “forma de comprovação do trabalho rural” têm resultado “num número muito elevado de concessões de aposentadorias rurais” (Brasil, 2016) e em uma judicialização excessiva das demandas por benefícios previdenciários rurais. Ora, se há qualquer fragilidade nas formas de comprovação do trabalho rural e das contribuições sobre a produção comercializada, tal diagnóstico deve amparar medidas de aprimoramento da efetividade dos instrumentos fiscalizatórios que o Estado dispõe, e não o rompimento com um modelo de seguridade social responsável pela quase universalização da proteção ao idoso rural no Brasil. Os dados da tabela 1 oferecem um contraponto a esse diagnóstico.

Observa-se, na tabela 1, que o número de benefícios previdenciários rurais emitidos cresceu de 6,6 milhões, em 2001, para 9,2 milhões, em 2014 – alta de 40%. Os benefícios urbanos, no mesmo período, apresentaram um crescimento de 70%. A tabela 1 mostra, além disso, que o ritmo de crescimento das aposentadorias rurais manteve uma consistente regularidade, sem picos que possam levantar dúvidas sobre causas “não demográficas” do crescimento. A retórica do “excesso” de concessões de benefícios previdenciários rurais, portanto, não encontra reflexo factual nesses números.

10. Duas questões subliminares colocam-se diante disso: o Estado não dispõe de instrumentos fiscalizatórios eficazes, a fim de verificar se a contribuição rural recolhida pelas empresas agropecuárias é efetiva e inteiramente vertida ao fundo da Previdência; além disso, segundo arguem os defensores da reforma, mesmo que se garantisse a integralidade dessa contribuição, ela ficaria aquém das despesas com benefícios rurais – da ordem de R\$ 113 bilhões, em 2016. Contudo, do ponto de vista do arcabouço normativo e institucional da Previdência, não faz sentido reputar a despesa líquida com benefícios rurais como *deficit*: a necessidade de complementação orçamentária está prevista na Constituição de 1988, que incumbe à União, segundo a regra do modelo tripartite, aportar os recursos suficientes para garantir os direitos previdenciários. Portanto, a magnitude do gasto não é um resultado contábil “inesperado”. Schwarzer (2000) sublinha que, na experiência internacional, não se registram sistemas universalistas de aposentadorias rurais que funcionem sem fortes subsídios públicos.

TABELA 1

Brasil: evolução dos benefícios previdenciários rurais e urbanos (2001-2014)

Ano	Total	Urbanos		Rurais	
		Quantidade	Taxa de crescimento (%)	Quantidade	Taxa de crescimento (%)
2001	20.032,1	13.411,6	-	6.621,2	-
2002	21.125,5	14.255,9	6	6.869,6	4
2003	21.851,7	14.822,6	4	7.029,0	2
2004	23.146,9	15.956,1	8	7.190,8	2
2005	23.951,3	16.599,4	4	7.351,9	2
2006	24.593,4	17.088,6	3	7.504,8	2
2007	25.170,3	17.493,7	2	7.676,6	2
2008	26.095,6	18.193,8	4	7.901,8	3
2009	27.048,3	18.906,2	4	8.142,1	3
2010	28.141,3	19.763,7	5	8.377,5	3
2011	29.051,4	20.473,7	4	8.577,6	2
2012	30.057,3	21.251,8	4	8.805,5	3
2013	31.199,0	22.151,4	4	9.047,6	3
2014	32.152,5	22.900,5	3	9.252,0	2

Fonte: Dataprev.
Elaboração dos autores.

3.1 A comprovação do trabalho rural e a judicialização

A taxa de judicialização dos processos de concessão de aposentadoria rural – apontada na exposição de motivos da PEC – é, de fato, muito elevada. Em 2015, 30,2% das aposentadorias rurais concedidas foram garantidas por decisão judicial. O tema demanda estudos específicos: não se pode atribuir automaticamente tal situação a uma suposta inexistência dos atuais critérios que a lei estipula para reconhecer a atividade rural do trabalhador; tampouco parece exprimir uma “defesa” do INSS ante uma alegada “explosão” do número de aposentadorias concedidas a trabalhadores rurais. A rigor, ao menos desde 2011, a proporção de aposentadorias indeferidas administrativamente, mas concedidas pelo judiciário, tem girado em torno de 30,0%.¹¹

Os requisitos legais que definem a categoria de segurado especial¹² pressupõem que a principal fonte de rendimentos do trabalhador seja a ocupação agrícola familiar direta, fixando limites à sua participação em outras atividades. Tais limites podem concernir ao espaço da propriedade – é permitido o arrendamento temporário, restrito a 50% da área da unidade –, ao rendimento – é permitida a prática de artesanato a partir de matérias-primas geradas na propriedade, desde que a renda auferida não exceda o valor do Benefício da Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – e ao tempo – é permitido o exercício de trabalho remunerado externo, restrito a um período anual de 120 dias, corridos ou intercalados.

11. Uma diferença digna de nota, contudo, está no fato de que, de 2011 a 2015, a proporção de aposentadorias concedidas pela Justiça sobre o total de indeferidas administrativamente caiu de 63% para 46%. Ver Galiza e Valadares (2016, p. 18-19).

12. Arrolados especialmente nos parágrafos 9º e 10 do Artigo 12 da Lei nº 8.212/1991 (Brasil, 1991a).

As regras de acesso são, portanto, objetivas. As razões das altas taxas de judicialização parecem estar mais relacionadas à discricionariedade e à subjetividade existentes no processo administrativo de concessão do benefício. Com efeito, diversos expedientes podem ser utilizados para comprovar a atividade rural do requerente, mas nenhum deles é considerado suficiente por parte do INSS. A rigor, resta pacificado na jurisprudência trabalhista que o rol de “documentos hábeis a comprovar o labor rural, elencados pelo art. 106, parágrafo único, da Lei 8.213/91,¹³ é meramente exemplificativo” (Brasil, 2007). As diversas alternativas de prova documental previstas na legislação levam em consideração as dificuldades relativas às condições de exercício da atividade agrícola familiar, marcadas pela informalidade, pela ausência de assalariamento direto, entre outras limitações. Portanto, ao contrário do que alega o texto da exposição de motivos da PEC, essa forma flexível de comprovação da atividade rural, pensada na perspectiva de assegurar ao trabalhador a efetivação de seu direito ao benefício, deveria, em tese, facilitar, e não dificultar o reconhecimento desse direito do segurado pelo INSS.

Provavelmente a causa objetiva da judicialização reside no número relativamente elevado de indeferimentos administrativos, cujas razões ligam-se à subjetividade e à discricionariedade com que as provas apresentadas pelo trabalhador são apreciadas pelo INSS. Não se trata, por certo, de afirmar que os indeferimentos são injustificados, mas apenas de assinalar que é o caráter subjetivo incidente nos processos de concessão, e não as formas de comprovação previstas em lei, que gera insegurança ao trabalhador. É necessário criar mecanismos que confirmem maior objetividade à concessão dos benefícios rurais, mas estes não podem reduzir a cobertura da política. Desse ponto de vista, a efetivação de um cadastro rural nos moldes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) – como já previsto pela Lei nº 11.718/2008 – parece ser o melhor caminho. Essa medida administrativa não depende da cobrança de contribuições aos trabalhadores rurais para ser implantada.

Além disso, a instituição da cobrança de uma contribuição monetária com alíquota “favorecida” para os trabalhadores rurais não necessariamente resolveria o problema da judicialização. Se for adotada uma alíquota inferior à do facultativo de baixa renda ou do microempreendedor individual – 5% sobre o salário mínimo (SM) –, será preciso, em todo caso, estabelecer critérios de comprovação da atividade agrícola do trabalhador, a fim de vinculá-lo a essa modalidade diferenciada de contribuição. Se, entretanto, a alíquota mostrar-se “favorecida” apenas quanto à periodicidade, mas for compatível com outras modalidades contributivas – de sorte que não seja necessário estabelecer um “filtro” de comprovação da atividade –, é possível que o valor da contribuição fique acima da capacidade de pagamento de grande parte das famílias rurais, deixando-as ao desabrigo da proteção previdenciária.

13. Contrato individual de trabalho ou carteira de trabalho e Previdência Social; contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; declaração de sindicato rural; cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como produtor em regime de economia familiar; bloco de notas do produtor rural; notas fiscais de entrada de mercadorias, emitidas pela empresa adquirente da produção; notas relativas à entrega de produção rural à cooperativa agrícola; comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência decorrentes da comercialização da produção; cópia da declaração do Imposto de Renda (IR), com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

3.2 Questão de gênero, idade mínima e tempo de trabalho

A exposição de motivos da PEC atribui a expansão do número de benefícios previdenciários rurais concedidos nos últimos anos às formas previstas em lei de comprovação da atividade agrícola e à possibilidade de estender o reconhecimento da condição de segurado especial a todos os membros da unidade familiar maiores de 16 anos. Tal possibilidade encontra-se já consignada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) (Brasil, 2015b), segundo a qual as provas aduzidas em favor do reconhecimento da atividade agrícola de um dos membros da unidade familiar podem ser “emprestadas” aos demais, a fim de incluí-los na proteção previdenciária sob a mesma categoria.

A razão de ser dessa regra reside no fato de que os documentos referentes à terra, à comercialização da produção, aos cadastros nos programas produtivos voltados à agricultura familiar e mesmo às declarações dos sindicatos rurais estão, não raro, no nome da pessoa que dirige o estabelecimento ou que é contratualmente vinculada (como arrendatário etc.) à unidade produtiva. Em virtude disso, os meios de comprovação estendem-se a todos aqueles que trabalham, em regime de economia familiar, com o titular da documentação, que confere formalidade às atividades econômicas da unidade produtiva.¹⁴ É importante sublinhar que a extensão do direito à aposentadoria ao cônjuge e aos filhos maiores de 16 anos, reconhecendo-os como “trabalhadores rurais”, e não mais como “dependentes” – como os classificava a legislação anterior à Constituição de 1988 –,¹⁵ promoveu um dos mais relevantes avanços da pauta de igualdade de gênero no campo, tanto por conferir visibilidade ao trabalho feminino quanto por propiciar condições à relativa emancipação das mulheres em relação aos cônjuges e permitir que a renda previdenciária delas ampliasse a renda familiar.¹⁶

A reforma, entretanto, pode suscitar um preocupante rebaixamento do patamar de proteção social das famílias rurais construído desde a Constituição de 1988. Dois fatores concorreriam para tal retração: a instituição da cobrança monetária individual e a ampliação do tempo mínimo de trabalho de quinze para 25 anos.

3.2.1 Possíveis efeitos da contribuição

Ao propor a substituição da alíquota de 2,1% sobre a produção comercializada pela cobrança de uma contribuição monetária individual, a reforma instaura como regra de acesso à proteção previdenciária um critério incompatível com o conceito mesmo de trabalho em regime de “economia familiar”. Pela proposta, cada um dos membros da família teria de contribuir ao INSS regularmente, em dinheiro, para ter acesso à aposentadoria e a outros benefícios (auxílio-doença, salário-maternidade etc.). Entretanto, uma vez que no regime de economia familiar os trabalhos não são individualizados sob

14. Conforme destacam Melo e Santos (2012), 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.

15. Decreto-Lei nº 73.617/1974, Artigo 2º, inciso II, disponível em: <<https://goo.gl/59qdET>>. Antes da Constituição de 1988, o direito à aposentadoria era assegurado apenas ao chefe de família, em geral ao homem, e limitava-se ao valor de meio SM. Os filhos e o cônjuge eram, para efeitos previdenciários, classificados como “dependentes”.

16. Esse trecho e outros argumentos desta subseção reproduzem, de maneira resumida, o subitem 3.2.2 da Nota Técnica nº 25/2016, do Ipea, citada na nota de rodapé 11.

a forma de salários, a regra da contribuição individual por trabalhador(a) mostrar-se-ia de todo desconectada da dinâmica de trabalho e da sazonalidade de rendimentos que caracterizam as unidades produtivas familiares.

Além disso, é provável que as famílias não tenham capacidade de pagamento para fazer frente às exigências de uma contribuição monetária periódica. Dado que metade das famílias do campo vive com renda mensal abaixo da linha de pobreza (menos de meio SM mensal *per capita*) (IBGE, 2014), qualquer contribuição obrigatória em dinheiro afetará suas condições de vida. Apenas a título de exemplo, pode-se afirmar que, caso a alíquota adotada corresponda à dos facultativos de baixa renda (5% do SM), a contribuição previdenciária retiraria dessas famílias, *por pessoa*, o valor de R\$ 47 (para 2017), uma quantia situada na mesma faixa de valor dos benefícios transferidos pelo Programa Bolsa Família (PBF).¹⁷ Portanto, o mesmo Estado que despenderia recursos para operar as transferências assistenciais do PBF recolheria, na forma de contribuição previdenciária, os recursos transferidos na forma de benefícios assistenciais. A redundância desse movimento parece pouco compatível com a ideia de “eficiência” do gasto que preside às intenções da reforma.

Considerando que a proteção previdenciária ficará condicionada à contribuição individual e que tal gasto constrangerá a capacidade de pagamento das famílias pobres, é plausível presumir que, na dinâmica interna de alocação dos recursos familiares, as contribuições relativas à pessoa que dirige o estabelecimento ou ao mais velho – isto é, mais próximo da idade de se aposentar – serão priorizadas em detrimento das contribuições relativas aos demais trabalhadores rurais da unidade produtiva. Uma vez que mulheres e jovens ocupam predominantemente as posições não remuneradas na agricultura familiar – segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 80% das mulheres rurais com ocupação agrícola são não remuneradas, ao passo que homens representam cerca de 90% dos trabalhadores por conta própria na agricultura (IBGE, 2014) –, não surpreenderá se, com a renda familiar estrangida, as companheiras e os filhos ficarem desprotegidos.

Cumprir observar que essa desproteção não toca apenas à expectativa futura da aposentadoria, mas incide, também, sobre os benefícios previdenciários cuja concessão depende de um prazo de carência previsto em lei. Nos termos da legislação atual, todos os trabalhadores rurais acima de 16 anos, homens e mulheres, atendem aos requisitos de acesso a benefícios, como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez¹⁸

17. O PBF situa atualmente as faixas de pobreza e de pobreza extrema em R\$ 170 mensais *per capita* e R\$ 85 mensais *per capita*, respectivamente. Os benefícios pagos pelo programa são: benefício básico, de R\$ 85, para famílias extremamente pobres; benefício variável, vinculado à gestante ou à nutriz, de R\$ 39, para famílias pobres; benefício variável vinculado a crianças (até 15 anos) e adolescentes (16 e 17 anos), nos valores respectivos de R\$ 39 e R\$ 46 (no caso dos adolescentes, limitado a dois por família), para famílias pobres; e benefício para a superação da extrema pobreza, calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 85,00 de renda por pessoa.

18. Nos termos do Artigo 39, inciso I, da Lei nº 8.213/1991, combinado com o Artigo 25 da mesma lei (Brasil, 1991b). Prescindem de período de carência o auxílio-acidente, a pensão por morte e o auxílio-doença decorrente de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos das doenças especificadas em lista oficial elaborada e periodicamente atualizada pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo Ministério da Previdência Social (MPS).

e salário-maternidade¹⁹ se comprovam o exercício de atividade agrícola nos doze meses anteriores à data de requerimento. Se, em virtude da escassez de renda na dinâmica familiar, prevalecer a estratégia de priorizar a contribuição do chefe de família, é possível que mulheres e jovens que não tenham preenchido o requisito contributivo de carência não consigam acessar alguns benefícios previdenciários quando estes se fizerem efetivamente necessários. Portanto, uma das consequências não previstas da reforma da Previdência poderá ser o retrocesso, em termos práticos, do *status* protetivo de mulheres e jovens à condição de dependentes.

3.2.2 A ampliação do tempo de trabalho/contribuição para 25 anos e a elevação da idade mínima

O quadro agrava-se sensivelmente com a extensão de quinze para 25 anos do tempo mínimo de trabalho exigido, pela reforma, como condição de acesso à aposentadoria rural aos 65 anos de idade. Trata-se, pois, de uma dupla modificação: primeiramente, a conversão do histórico comprovado de atividades agrícolas em um saldo de contribuições pagas; em segundo lugar, a ampliação do prazo de quinze anos do exercício de trabalho agrícola para 25 anos de adimplemento das prestações contributivas.

É importante sublinhar que a atividade agrícola familiar é menos monetarizada, e o peso significativo que a produção para o autoconsumo tem nela é uma expressão dessa característica. Além da possibilidade, indicada anteriormente, de que a adoção de uma alíquota “favorecida” de contribuição não eliminaria por si só a necessidade de se estipular uma forma de comprovação da atividade, a obrigação periódica de pagar as prestações previdenciárias criaria um constrangimento da já escassa renda familiar no longo prazo.

Tal limitação concorreria também para “orientar” a renda “sobrante” da família para financiar a aposentadoria do chefe ou dos mais velhos. Isto tende a ocorrer porque o envelhecimento é, em geral, considerado um “risco certo”, isto é, uma condição natural que se imporá a todas as pessoas da família, ao passo que os demais riscos suscetíveis de reduzir a capacidade de trabalho são comumente vistos como “eventuais”. Por conseguinte, é plausível que a família, na dinâmica interna de alocação de recursos segundo as idades de seus membros, decida retardar tanto quanto possível o início da contribuição à Previdência. A implicação dessa estratégia seria que os agricultores familiares trabalhariam por um longo período em situação de desproteção social.

O conjunto dessas circunstâncias deságua no ponto mais crítico da reforma: o fim da diferenciação entre homens e mulheres quanto à idade mínima de acesso à aposentadoria rural e a elevação desta para 65 anos.

A regra constitucional atual prevê que trabalhadores e trabalhadoras rurais possam aposentar-se, respectivamente, aos 60 e aos 55 anos, cinco anos a menos, portanto, do que a aposentadoria urbana. Essa distinção explica-se por duas características intrínsecas ao trabalho agrícola: a presunção de penosidade a ele associada e o início marcadamente precoce da atividade laboral dos produtores rurais.

19. Nos termos do parágrafo único do Artigo 39 da Lei nº 8.213/1991 (Brasil, 1991b).

O arcabouço normativo não define o conceito de penosidade do trabalho, apesar de a Constituição prever a criação de lei específica para instituir adicional de remuneração para atividade penosa. Do ponto de vista da doutrina, o trabalho penoso é reconhecido como a atividade que, embora não necessariamente insalubre ou perigosa, causa incômodo, desgaste ou dor, o que torna sua execução árdua. Os danos à integridade do trabalhador geralmente ocorrem em médio e longo prazos, e materializam-se em lesões físicas e/ou distúrbios psicológicos, que reduzem sua capacidade de trabalho precocemente e influem sobre sua expectativa de vida.

Informações da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) do IBGE oferecem indícios de que a saúde dos trabalhadores do campo é mais frágil do que a dos da cidade (IBGE, 2013a). A tabela 2 apresenta como os ocupados percebem a própria saúde, segundo sexo, situação de domicílio e faixa etária. Em todas as faixas etárias, a percepção de que a própria saúde está ruim ou muito ruim é sempre maior para os rurais.

TABELA 2

Brasil: pessoas ocupadas segundo a percepção sobre a própria saúde, por situação de domicílio, sexo e faixa etária (2013)

(Em %)

Faixa etária	Urbano						Rural					
	Masculino			Feminino			Masculino			Feminino		
	Muito bom ou bom	Regular	Ruim ou muito ruim	Muito bom ou bom	Regular	Ruim ou muito ruim	Muito bom ou bom	Regular	Ruim ou muito ruim	Muito bom ou bom	Regular	Ruim ou muito ruim
16-29	87,2	11,7	1,1	79,4	19,2	1,3	82,1	16,0	1,9	71,6	26,2	2,1
30-59	75,4	22,3	2,4	70,5	25,4	4,1	61,4	32,3	6,3	49,3	44,6	6,1
60-64	62,3	33,1	4,6	53,6	37,1	9,2	36,3	49,4	14,4	48,5	40,3	11,2
> 65	55,3	40,0	4,7	47,1	45,6	7,3	36,9	51,4	11,6	38,7	47,9	13,4

Fonte: Microdados PNS/IBGE (2013a).
Elaboração do Ninsoc/Ipea.

Outro relevante indicador da PNS concerne à incidência de doenças osteomusculares no campo. As doenças crônicas que afetam a condição musculoesquelética – especialmente os problemas de coluna – representam um dos principais problemas de saúde da população brasileira. Segundo a revista *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, do Sistema Único de Saúde (SUS),²⁰ essas doenças são responsáveis pela maior parte dos afastamentos do trabalho no Brasil, bem como a primeira causa de invalidez entre as aposentadorias previdenciárias e acidentárias.

Dados da PNS confirmam que a incidência de dores na coluna é maior em trabalhadores rurais: cerca de 25,0% dos ocupados rurais entre 30 e 64 anos afirmaram sentir dor na coluna, ao passo que, na cidade, esse percentual é de 18,0% (IBGE, 2013a). Sem dúvida, o grau de incapacidade funcional que essas dores ocasionam pode variar bastante, mas, sob essa perspectiva, os trabalhadores rurais também estão em desvantagem. Entre os que declararam dor na coluna, o grau de limitação para a

20. Ver Oliveira *et al.* (2015).

realização de atividades habituais era bem superior entre ocupados rurais: na faixa etária de 16 a 29 anos, 22,9% dos rurais contra 14,6% dos urbanos relataram essa limitação; na faixa de 30 a 64 anos, os percentuais sobem, respectivamente, para 42,9% e 29,8% (rurais contra urbanos, respectivamente).²¹

Se tais números sugerem que a penosidade é, de fato, característica do trabalho rural, as informações da Previdência Social indicam que não há sinal de melhoria nas condições de atividade dos trabalhadores rurais ou tampouco convergência com os indicadores urbanos. A tabela 3 aponta que a média de idade de concessão da aposentadoria por invalidez a trabalhadores rurais está estável, ou mesmo em declínio, o que significa dizer que aposentarias rurais por invalidez eram, em 2015, mais precoces do que oito anos antes (último dado disponível). Nas áreas urbanas, verifica-se um sinal de avanço, com aposentadorias por invalidez concedidas em 2015, em média, um ano depois do que em 2008.

TABELA 3

Brasil: idade média de início das aposentadorias por invalidez por tipo de beneficiário (2008-2015)

Ano	Beneficiário urbano	Beneficiário rural
2015	52,7	49,2
2014	52,5	49,1
2013	52,3	49,1
2012	52,0	49,0
2011	51,8	49,0
2010	51,6	49,2
2009	51,8	49,5
2008	51,7	49,8

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social, disponíveis em: <<https://goo.gl/5LI5ZY>>. Elaboração dos autores.

A reforma justifica a elevação da idade mínima de aposentadoria para 65 anos a partir da constatação de que a expectativa de vida estendeu-se consideravelmente desde a Constituição de 1988. Cumpre notar, entretanto, que os indicadores de expectativa de vida não são convergentes em todo o país. No Nordeste – em que vive metade da população rural brasileira –, a expectativa de vida ao nascer de um homem e de uma mulher era, em 2010, de 67,1 e 75,4 anos, respectivamente. Na região Sul, homens e mulheres tinham expectativa de vida cinco e quatro anos maiores. Entre Maranhão e Santa Catarina, a diferença é de quase nove anos. Ainda que se considerem essas distinções pequenas e, portanto, equiparáveis, elas podem expressar, em certa medida, as condições desiguais de saúde em que os trabalhadores envelhecem, evidenciando, portanto, o caráter regressivo da uniformização da idade mínima de aposentadoria em um patamar consideravelmente alto. Além disso, a rigor, o país não dispõe de informações oficiais sobre a expectativa de vida “rural” e “urbana”.

21. Microdados da PNS/IBGE de 2013, com elaboração do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc) do Ipea. Não é possível apresentar a desagregação dessas informações por sexo porque os coeficientes de variação ficam acima de 35%.

Conquanto o debate em torno da reforma venha enfatizando as diferenças de expectativa de vida entre homens e mulheres – adotando, pois, um corte binário que “naturaliza” tais diferenças, associando-as ao sexo –, estudos sugerem que o conteúdo das relações de trabalho pode determinar significativamente a expectativa de vida de subgrupos populacionais. Pesquisa feita a partir de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) para construir tábuas de expectativa de vida de servidores federais do Poder Executivo no período de 1993 a 2014 encontrou diferenças entre expectativas de vida de servidores de níveis médio e superior bem mais significativas do que as diferenças entre expectativas de vida de servidores homens e mulheres (Beltrão, Oliveira e Pinheiro, 2000). Esse exemplo pode indicar que a expectativa de vida entre trabalhadores reflete o grau de penosidade do trabalho, e é precisamente essa distinção – associada à natureza do trabalho – que justifica a regra constitucional de diferenciação de cinco anos na idade de aposentadoria para os rurais.

TABELA 4

Brasil: tempo médio de duração das aposentadorias por idade e estimativa da idade média do beneficiário na cessação do benefício (2009-2013)

(Em anos)

Ano	Tempo médio de duração, em anos				Estimativa da idade média do benefício 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
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: AEPS Infologo.

Estatísticas do Anuário Estatístico da Previdência Social sobre a duração dos benefícios previdenciários sugerem que os trabalhadores rurais vivem menos anos que os urbanos (Brasil, 2015a). Os dados de tempo médio de duração das aposentadorias por idade (urbanas e rurais), somados à idade mínima de acesso ao benefício (65 e 60 anos para homens e mulheres urbanos, e 60 e 55 anos para homens e mulheres rurais, respectivamente), oferecem uma estimativa do tempo de vida dos segurados.²² O exercício indica também que os homens rurais estariam vivendo 5,5 anos a mais do que as mulheres rurais. O resultado causa estranheza, na medida em que vai de encontro às estatísticas demográficas que reiteradamente evidenciam que as mulheres vivem mais do que os homens. Entretanto, pode estar expressando singularidades dos subgrupos populacionais em análise. Em todo caso, não seria prudente propor a elevação da idade de aposentadoria rural e a convergência da regra etária para homens e mulheres sem ter por base a existência de informações específicas oficiais sobre a expectativa de vida desses subgrupos populacionais.

22. Os limites deste exercício impedem que os dados sejam tomados como estimativa real da sobrevivência dos beneficiários urbanos e rurais da Previdência, o que pode ser observado mais detalhadamente em Brasil (2015a). A ideia principal dessa ilustração é mostrar que subgrupos populacionais podem apresentar resultados distintos daqueles que as grandes médias nacionais indicam.

Outro elemento importante que concorre para justificar as condições diferenciadas de acesso à Previdência dos trabalhadores rurais diz respeito ao início precoce de sua trajetória laboral. Com efeito, segundo dados da Pnad apresentados na tabela 5, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres adultas ocupados no rural haviam começado a trabalhar antes dos 15 anos de idade, ao passo que, nas cidades, esses índices eram de 45,3% e 34,0%, respectivamente (IBGE, 2014). A comparação desses índices com os números correspondentes em 2001 aponta que houve, no período, um importante avanço no sentido da redução da precocidade do início da trajetória laboral dos trabalhadores no campo e na cidade sem, entretanto, serem verificados sinais de convergência entre o trabalho urbano e o rural: enquanto o percentual de homens e mulheres urbanos ocupados que começaram a trabalhar antes de completar 15 anos caiu cerca de 26,0%, nas áreas rurais essa queda foi de cerca de 15,0%.

TABELA 5

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

(Em %)

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
De 15 a 17 anos	23,7	31,0	25,7	30,1	8,0	15,7	9,8	17,3
De 18 a 19 anos	10,0	16,3	14,1	20,1	1,4	4,4	2,7	6,3
20 anos ou mais	5,4	7,3	14,3	15,9	0,6	1,7	3,0	6,1

Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração dos autores.

Juntamente à presunção de penosidade, o início precoce da trajetória laboral dos trabalhadores rurais constitui uma condição característica do trabalho agrícola que respalda a diferenciação de idade de acesso à aposentadoria rural. Da comparação entre o limite definido para a aposentadoria por idade rural – de 60 anos, para homens, e 55, para mulheres – e a idade em que a população rural atualmente ocupada começou a trabalhar, resulta que a grande maioria dessa população desenvolve trajetórias já bastante longas no mundo do trabalho, podendo estender-se, pela regra atual, a 48 e 43 anos contínuos para homens e mulheres,²³ respectivamente. Com a elevação da idade mínima para 65 anos, essas trajetórias poderão ultrapassar, para a maioria dos ocupados do campo, os cinquenta anos de trabalho.

23. Além das desigualdades de acesso a emprego e das assimetrias de renda entre homens e mulheres no mundo do trabalho, a diferença de idade de aposentadoria relativa a gênero para trabalhadoras rurais justifica-se por uma circunstância que merece ser pontuada. No campo, 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 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 confunde-se 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, 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.

Ainda que, pela natureza da atividade dos segurados especiais da agricultura 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 suas vidas ativas e que se tornam cada vez mais penosas com o avançar da idade. A proposta da reforma de convergir as idades mínimas de acesso à aposentadoria entre rurais e urbanos contradiz esse conjunto de fatores e, desconectando as regras previdenciárias das condições de trabalho, esvazia, em parte, o sentido de proteção social que o benefício de aposentadoria, como substituto da renda do trabalho, deve desempenhar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PAPEL DA PREVIDÊNCIA RURAL PARA ALÉM DOS BENEFÍCIOS

De acordo com a exposição de motivos da PEC, as regras atuais dispensam o segurado especial de comprovar recolhimentos previdenciários caso não comercialize a produção, contanto que demonstre ter trabalhado quinze anos em atividade rural, mediante as provas previstas na legislação. Embora, como visto anteriormente, o processo de comprovação do tempo de trabalho rural não seja tão simples e flexível quanto a exposição de motivos sugere, nem tampouco tenha deflagrado uma “explosão” imprevisível do número de aposentadorias rurais concedidas, ele de fato coaduna-se às condições de trabalho da agricultura familiar e, precisamente por isso, permitiu que a ampliação consistente do acesso à Previdência rural resultasse em melhorias efetivas da realidade socioeconômica no campo.

As condições de vida e de trabalho nas áreas rurais melhoraram efetivamente a partir dos anos 2000, com a implantação de um conjunto articulado de políticas públicas em apoio a um projeto de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar. A Previdência rural teve papel fundamental nesses avanços. A taxa de pobreza da população rural – proporção de pessoas com domicílio rural que viviam com menos de meio SM mensal – caiu de 73,8%, em 2005, para 49,5%, em 2014; as aposentadorias rurais, embora sejam pagas a apenas um terço das famílias rurais, contribuíram com mais de um terço para a redução global da pobreza no campo. No período, nos domicílios rurais com beneficiários da Previdência, a proporção daqueles cujas rendas domiciliares *per capita* ficavam abaixo de meio SM caiu de 62,0%, em 2005, para 12,0%, em 2014, ao passo que, nos domicílios sem beneficiários, essa queda foi de 81,0% para 52,0%, respectivamente. O mesmo pode ser dito acerca de outros indicadores de bem-estar no campo, como a qualidade das moradias, o acesso à escolarização e a redução do trabalho infantil.²⁴

24. Para uma análise mais detalhada do impacto da renda previdenciária na melhoria das condições sociais de vida no campo, ver Galiza e Valadares (2016).

TABELA 6

Brasil: população ocupada, por valor do rendimento do trabalho principal em classe de SM, por tipo de ocupação e sexo (2007 e 2015)

(Em %)

Classe de rendimento	2007				2015			
	Agrícola		Não agrícola		Agrícola		Não agrícola	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Até 1/4 SM	37	86	4	11	31	81	2	5
Mais de 1/4 a 1/2 SM	13	4	4	9	12	5	2	6
Mais de 1/2 a 1 SM	27	7	24	33	24	7	15	23
Mais de 1 a 2 SMs	15	3	36	28	22	6	41	41
Mais de 2 SMs	7	1	32	19	11	2	40	24

Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração dos autores.

Contudo, as melhorias das condições de vida e trabalho no campo em relação aos indicadores passados não pressupõem a equiparação das realidades socioeconômicas rurais e urbanas que justifique a convergência das regras de aposentadoria. Em 2015, a proporção da população rural extremamente pobre era de um quarto (3,4 vezes maior do que a da população urbana), e a disparidade entre rendimentos do trabalho agrícola e não agrícola segue sendo marcadamente acentuada. Com efeito, quando se analisam os valores a partir da distribuição dos rendimentos por classes de SM, fica clara a persistência da desigualdade de rendimentos entre rural e urbano. Em 2007, segundo a Pnad/IBGE, para 15,1% dos ocupados urbanos do país, o rendimento do trabalho era inferior a meio SM, ao passo que 56,2% dos ocupados rurais tinham rendimento do trabalho abaixo desse valor; em 2015, a proporção dos ocupados urbanos com rendimento de até meio SM reduziu-se para 8,1%, enquanto que, entre rurais, o índice era de 45,9% (IBGE, 2014). Os dados de rendimento segundo o tipo de ocupação – agrícola e não agrícola – exprimem a mesma desigualdade: em 2007, 13,7% dos ocupados não agrícolas tinham rendimento do trabalho abaixo de meio SM, mas, em 2015, essa proporção caiu para 7,4%; para ocupados agrícolas, a variação, embora significativa – de 63,3%, em 2007, para 55,2%, em 2015 –, manteve a proporção daqueles cujos rendimentos do trabalho principal limitam-se a meio SM em patamar superior à metade (*op. cit.*).²⁵ A tabela 6, que apresenta a evolução desse indicador, ilustra também a enorme diferença entre homens e mulheres ocupados agrícolas e não agrícolas, e reforça a percepção de que, em um mundo do trabalho tão marcadamente desigual, a instituição de regras uniformes de acesso à Previdência tende apenas a aprofundar as distâncias já existentes.

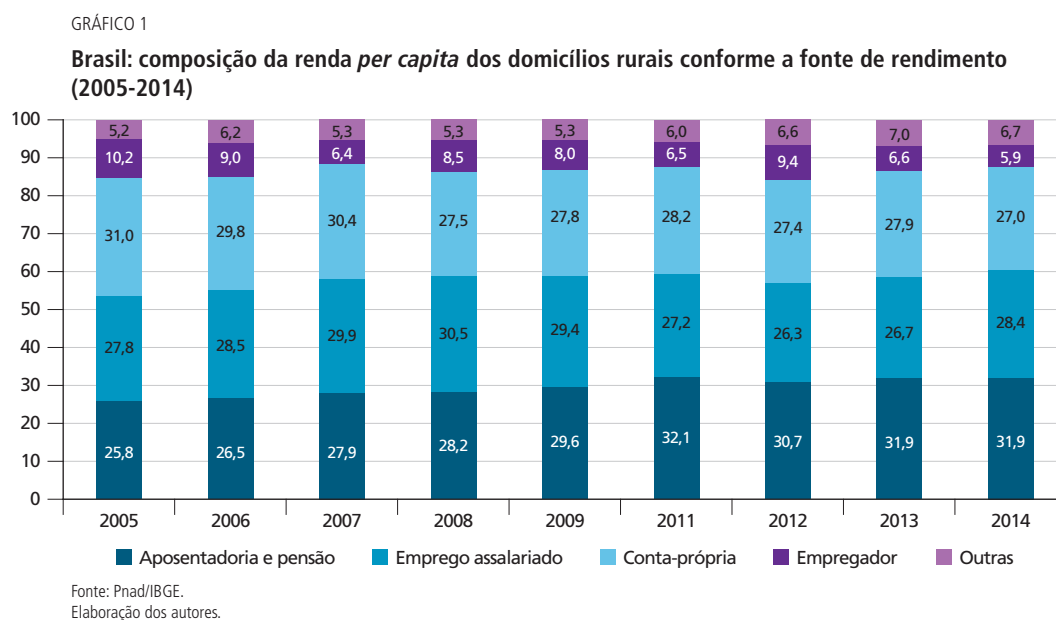
A evolução significativa dos rendimentos do trabalho agrícola não necessariamente retira da atividade agropecuária o grau de penosidade que lhe está intrinsecamente associado, e, no que diz respeito ao emprego remunerado, parece ter pouco impacto sobre a precarização²⁶ dos vínculos de trabalho: ante o predomínio de trabalhadores rurais

25. Nesse contingente, pesam ainda os ocupados sem rendimento próprio, ainda que esse grupamento tenha sido significativamente reduzido nos últimos anos.

26. O alto percentual de informais entre empregados agrícolas (56,8%) é uma evidência dessa precarização.

entre os trabalhadores resgatados em situações análogas à escravidão,²⁷ pode-se afirmar que o trabalho escravo, compreendido como o termo extremo da exploração, distingue-se menos quanto à natureza das relações gerais de trabalho (emprego), que caracteriza o assalariamento agrícola, do que quanto à diferença do grau dessa exploração,²⁸ delimitada pelos critérios de jornada exaustiva e de condições degradantes de trabalho.

A despeito disso, é inegável que a diminuição da pobreza no campo agrega os efeitos combinados do aumento da renda do trabalho, das políticas assistenciais de transferência de renda e da expansão da Previdência. Entretanto, o gráfico 1, ao mostrar a evolução da participação das rendas de diversas fontes sobre a composição da renda total dos domicílios rurais, revela que os benefícios previdenciários tiveram papel fundamental na melhoria das condições econômicas da população rural como um todo: se esta pudesse ser representada por um único domicílio, a renda previdenciária corresponderia, em 2015, a quase um terço da renda total.



A comparação dos dados de renda domiciliar *per capita* das populações rurais e urbanas em 2015 revela que a redução da pobreza extrema, tendo, sem dúvida, melhorado as condições socioeconômicas de ambas em relação à situação registrada em 2005, não significou uma redução da desigualdade de renda entre o campo e a cidade. Se a expansão da Previdência rural contribuiu fundamentalmente para a redução da pobreza extrema no campo, isto se deveu, em grande medida, à diferenciação das regras de acesso dos trabalhadores rurais à aposentadoria e à aderência efetiva dessas regras à realidade socioeconômica das áreas rurais. Entretanto, os dados apontam para a permanência das

27. Segundo os dados da fiscalização do Ministério do Trabalho (MTb), dos cerca de 44 mil trabalhadores resgatados em condições análogas à de escravos entre 2003 e 2014, 29% trabalhavam na pecuária, 25% nos canaviais, 19% em outras lavouras, 5% em atividades de desmatamento (abertura de pastagem), 3% em reflorestamento e 1% em extrativismo.

28. Pode-se citar, como evidência indireta disso, que 311,4 mil empregados agrícolas (permanentes e temporários) trabalhavam mais de 44 horas semanais por uma remuneração inferior a 1 SM (IBGE, 2013b).

desigualdades entre campo e cidade e, portanto, mostram que a sociedade brasileira é ainda marcada por uma forte heterogeneidade estrutural. Seja pela persistência dessas desigualdades, seja pela contribuição essencial e decisiva da Previdência rural para combatê-la, não é razoável nem justificável propor a equiparação das regras de acesso à aposentadoria para trabalhadores rurais e urbanos.

Por fim, é preciso ressaltar alguns pontos que a reforma da Previdência parece ignorar. Em primeiro, o papel que a Previdência rural exerce no desenvolvimento socioeconômico dos pequenos municípios. Ela está presente em 5.564 municípios brasileiros. Mais de dois terços do valor total dos benefícios rurais – R\$ 5,6 bilhões só em janeiro de 2016 – foram destinados a municípios de até 50 mil habitantes. Nos municípios maiores, o valor total transferido não alcançou a metade: R\$ 2,6 bilhões. Segundo Barbosa e Constanzi (2009), “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 com o valor do [produto interno bruto] PIB desses municípios”. Em 2006, em cerca de 40% dos municípios brasileiros, os benefícios líquidos transferidos pela Previdência Social representavam mais de 10% do PIB municipal. No cenário de baixo dinamismo econômico, é bastante provável que o peso relativo dos benefícios previdenciários situe-se em patamar ainda mais elevado.

Os recursos mensalmente pagos pela Previdência e injetados na economia dos municípios representam, sobretudo para os menores e mais pobres, a garantia da movimentação dos setores de serviço, comércio e outros. Conforme já se apresentou, 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 e do trabalho assalariado. Cerca de 32% da renda *per capita* dos domicílios rurais advém da Previdência rural. Pode-se dizer, assim, que a Previdência responde por quase um terço do consumo dessas famílias.

A perda de dinamismo econômico nos pequenos municípios, associada à situação de desproteção social dos trabalhadores rurais, especialmente entre mulheres e jovens, podem realimentar o processo de esvaziamento do campo, que havia arrefecido ao longo dos anos 2000. Mesmo nas áreas metropolitanas, os impactos desse processo não são desprezíveis: inchaço ainda maior das cidades, aumento da pobreza, limites ao abastecimento de alimentos e até mesmo precarização do trabalho urbano serão, possivelmente, as faces mais visíveis do enorme retrocesso social que a PEC representa.

Considerando esse cenário, apesar da questão de a sustentabilidade fiscal não ser objeto deste trabalho, é relevante observar que gasto com Previdência rural não pode ser encarado como *deficit*. Esta Previdência é uma política pública que beneficia cerca de 13,5% da população do país a um custo de 1,5% do PIB. Estudiosos de diferentes orientações ideológicas reconhecem sua eficiente focalização nos mais pobres e seu imenso potencial redistributivo (Schwarzer, 2000; Caetano e Monastério, 2014; Barbosa e Constanzi, 2009). Estudiosos dos temas rurais e agrários reconhecem a Previdência rural como a mais importante política social voltada para a população do campo (Delgado, 2015). Portanto, se há, de fato, necessidade de ajustar a situação

fiscal do país, nada parece sustentar que esse ajuste deva recair em uma política pública reconhecidamente direcionada à população excluída das políticas de proteção e promoção, com sérios rebatimentos para o desenvolvimento socioeconômico dos pequenos municípios e agravamento dos problemas urbanos. A reforma deveria direcionar-se aos elementos regressivos dos sistemas previdenciário e tributário. Não se trata de subestimar a importância da responsabilidade fiscal, mas sim de alargar o campo do debate público acerca da Previdência rural para que ele transcenda os limites “contábeis” tradicionalmente colocados.

Qual o custo para o país de um aumento da pobreza e do ressurgimento da fome no campo? Do crescimento do êxodo rural e do inchaço ainda maior das cidades? Do desaquecimento da economia dos pequenos municípios (mais de 80%) e da correspondente redução na arrecadação tributária? Da inflação de alimentos e do desabastecimento das cidades? Mesmo a discussão focada em receitas e despesas fiscais – tal qual é feita pelos defensores da reforma – deve considerar essas repercussões.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, E.; CONSTANZI, R. Previdência Social e redistribuição de renda intermunicipal. **Informe de Previdência Social**, v. 21, n. 4, p. 1-20, abr. 2009.

BELTRÃO, K.; OLIVEIRA, F.; PINHEIRO, S. **A população rural e a Previdência Social no Brasil**: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 759).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991a. Disponível em: <<https://goo.gl/qzr2B1>>.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991b. Disponível em: <<https://goo.gl/WLTsjH>>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 980065/SP, de 17 de dezembro de 2007. **Diário de Justiça**, Brasília, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/5rv9z5>>.

_____. Ministério da Fazenda. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MF, 2015a.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AR 2338-SP, de 5 de março de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/VRC4XN>>.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287, de 2016**. Altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZFr804>>.

CAETANO, M.; MONASTÉRIO, L. **Previdência Social e desigualdade regional no Brasil**: uma abordagem multiescalar. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1992).

DELGADO, G. Previdência Social e desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

GALIZA, M.; VALADARES, A. **Previdência rural**: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 25).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde (PNS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013b.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 24, cap. 7, 2017. No prelo.

MELO, J. L.; SANTOS, A. F. Concretização do direito fundamental à aposentadoria rural por idade do segurado especial. **Judicare**, Mato Grosso, v. 3, n. 3, p. 1-17, 2012.

OLIVEIRA, M. *et al.* Problema crônico de coluna e diagnóstico de Dor autorreferidos no Brasil. **Revista de Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 287-296, abr./jun. 2015.

SCHWARZER, H. **Paradigmas de Previdência Social rural**: um panorama da experiência internacional. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 767).

