

Nota Técnica

Número 209

Junho 2019

**Previdência rural e reforma:
impactos da PEC 06/2019**

Previdência rural e reforma: impactos da PEC 06/2019

Introdução

A Proposta de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência e da Assistência Social (PEC 06/2019) apresenta dois dispositivos que afetam diretamente os trabalhadores rurais: o aumento da idade mínima das mulheres para a aposentadoria - de 55 para 60 anos -, igualando-a a dos homens; e a alteração das condições da contribuição previdenciária, elevando o tempo necessário de 15 para 20 anos e estabelecendo um piso contributivo de R\$ 600,00, por grupo familiar, no caso dos segurados especiais¹.

A presente Nota Técnica, que está dividida em cinco seções, tem por objetivo examinar os possíveis impactos dessas modificações sobre a vida dos trabalhadores do campo. Na primeira seção, serão analisadas as características gerais da previdência social, em particular as do subsistema rural, considerando-se o contexto mais amplo de Seguridade Social. Na segunda, apresentam-se as mudanças relativas à idade mínima de aposentadoria e, na terceira, as alterações na forma e no tempo de contribuição. Outros pontos importantes, como os impactos dessas medidas, caso implementadas, sobre a economia dos municípios e a pobreza, serão explorados na quarta seção. Por fim, serão comentadas as implicações da Medida Provisória 871/2019 (PLV11) - nomeada pelo governo de “Combate a irregularidades em benefícios previdenciários” e considerada uma pré-reforma da previdência -, que não poderia passar despercebida.

1. A previdência rural no contexto da Seguridade Social

No Brasil, dentre as diversas modalidades de políticas públicas, a Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social) é a mais abrangente e consolidou-se como grandiosa rede de proteção social do país. Esse sistema está presente em distintos contextos socioeconômicos, seja em países desenvolvidos, onde a Seguridade inerente ao Estado de bem-estar propiciou importantes avanços, seja em países em processo de

¹ Nos termos das Leis 8.212/1991 e 11.718/2008, o segurado especial inclui o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, além do pescador artesanal, que exercem atividades individuais ou em regime de economia familiar, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros, filhos maiores de 16 anos e os trabalhadores que comprovadamente estejam no grupo familiar respectivo.

desenvolvimento, nos quais, muitas vezes, a única política social efetiva capaz de reduzir as desigualdades sociais e a pobreza é a relativa ao conjunto ‘previdência, saúde e assistência social’. Com um sistema tripartite de custeio - empregado, empregador e governo -, esse alicerce protetivo proporciona a todos os indivíduos - inclusive aos que estão fora do mercado formal de trabalho e aos mais vulneráveis - condições mínimas de atendimento a necessidades essenciais à vida humana. A previdência rural brasileira é um grande exemplo disso.

Desde o embrionário e pouco ativo Estatuto do Trabalhador Rural de 1963 até os dias atuais obteve-se inúmeros avanços na previdência rural. De maneira mais contundente, as maiores conquistas foram asseguradas pela Constituição Cidadã, de 1988, e pela regulamentação das Leis 8.212/91 (Plano de Custeio) e 8.213/91 (Planos de Benefícios). Entre outras medidas, como observa Brumer (2002), passou-se a prever o acesso universal de idosos e incapacitados para o trabalho do meio rural, de ambos os sexos, à aposentadoria em regime especial, no valor de um salário mínimo nacional, desde que comprovada a situação de produtor, parceiro, meeiro e arrendatário rurais, garimpeiro e pescador artesanal, bem como de seus respectivos cônjuges que exercessem atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (v. Constituição Federal, 1988, art. 195, § 8º). Além disso, assegurou assistência integral à saúde da população rural, ampliando sua cobertura.

A idade mínima para a aquisição do direito ao benefício - que, até 1992, era de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres - foi reduzida para 60 e 55 anos, respectivamente, em decorrência das condições adversas do trabalho no campo, que se caracterizam por ingresso precoce, jornadas estafantes e menor expectativa de sobrevivência dos assalariados rurais e pequenos agricultores familiares - maior contingente na área agrícola. Atualmente, há duas modalidades de aposentadoria rural: a do assalariado, que pode ser adquirida por tempo de contribuição (30 anos, mulheres, e 35 anos, homens) ou por idade (55 anos, mulheres, e 60 anos, homens, com o mínimo de 15 anos de contribuição); e a da agricultura familiar (segurado especial), cujo único critério é a idade mínima (55 anos, mulheres, e 60 anos, homens, com a comprovação de pelo menos 15 anos de atividade rural).

Esses avanços constitucionais impactaram positivamente a vida dos trabalhadores rurais, antes à margem da sociedade, elevando sua renda *per capita* familiar e propiciando

melhor redistribuição e interiorização da renda no Brasil. Hoje, o subsistema de previdência rural brasileiro - baseado em um conceito amplo de proteção social, no princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços - é parte do robusto sistema solidário de repartição que compõe a Seguridade Social, como determinam os artigos 194, incisos V e VI; 195; e 201 da Constituição Federal. Sejam quais forem as propostas de reformas paramétricas, parciais ou não, será preciso preservar essas históricas conquistas dos trabalhadores rurais.

2. Idade mínima para a aposentadoria

Um dos argumentos para a definição da idade mínima de aposentadoria é a tendência de aumento da expectativa de vida da população, fenômeno que tem sido observado em todo o mundo. No Brasil, segundo o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, esse indicador, passou - entre 2010 e 2017 - de 73,9 para 76,0 anos, o que representa um acréscimo médio de pouco mais de dois anos no período.

Essa elevação, no entanto, não ocorreu de forma homogênea nos diversos segmentos que compõem a sociedade brasileira, apresentando comportamento mais ou menos favorável, a depender das condições em que vivem os diversos grupos populacionais. Assim, é da maior importância que as especificidades socioeconômicas, regionais, setoriais e de gênero, entre outras, sejam consideradas para a deliberação de políticas voltadas às diferentes parcelas da população.

A PEC 06/2019 prevê a elevação da idade mínima das mulheres rurais de 55 para 60 anos, aumentando-a gradativamente, até que, em 2029, se equipare à idade de aposentadoria dos homens rurais. Essa medida denota um tratamento desigual de gênero entre os subsistemas rural e urbano, uma vez que a idade mínima das trabalhadoras urbanas para a aposentadoria - embora também tenha sido aumentada de 60 para 62 anos - não se iguala à idade proposta para os homens urbanos, de 65 anos.

Os aspectos que fundamentam o diferencial de idade entre mulheres e homens para a aposentadoria são, estruturalmente, os mesmos, tanto para o meio rural quanto para o urbano, como salários desiguais e dupla - ou tripla - jornada. Já a diferença de cinco anos na idade mínima de acesso entre as aposentadorias rurais e urbanas é justificada pelas condições penosas do trabalho agrícola no país e o início precoce da atividade laboral, cujos efeitos nocivos à saúde reduzem os anos de vida dispensados ao trabalho.

Na Tabela 1, a seguir, é possível observar a disparidade entre a idade de inserção de trabalhadores no mercado de trabalho do meio urbano e rural. Os dados apresentados referem-se a 2015 - último ano com informações disponíveis para esse recorte. Verifica-se que, enquanto no meio urbano, 44,0% dos homens e 32,3% das mulheres entram no mercado de trabalho antes dos 15 anos de idade; no meio rural, esse percentual é de 77,7% e 69,2%, respectivamente.

TABELA 1
Percentual de ocupados por idade em que começaram a trabalhar - pessoas de 10 anos ou mais, segundo o sexo e situação do domicílio (2015) (%)

| Faixa etária | Urbano | | Rural | |
|-------------------------|-----------|----------|-----------|----------|
| | Masculino | Feminino | Masculino | Feminino |
| 14 anos ou menos | 44,0 | 32,3 | 77,7 | 69,2 |
| 15 a 17 anos | 31,9 | 31,0 | 16,3 | 17,7 |
| 18 e 19 anos | 16,8 | 20,6 | 4,5 | 7,0 |
| 20 anos ou mais | 7,3 | 16,0 | 1,6 | 6,0 |

Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: DIEESE

OBS: Os dados referem-se à idade em que os atuais ocupados começaram a trabalhar e não à idade em que as crianças começam a trabalhar atualmente. Trata-se de um perfil do passado, e não do presente.

A Tabela 2 acrescenta alguns dados sobre a vulnerabilidade dos trabalhadores em atividade no campo, quando comparados aos trabalhadores urbanos. Além de começarem a trabalhar mais cedo, os rurais têm renda domiciliar e rendimentos do trabalho expressivamente inferiores aos dos urbanos; concentram uma maior parcela de pessoas na extrema pobreza - 3,6 vezes maior que nas áreas urbanas; recebem, na maioria, menos de um salário mínimo; e têm menos de um terço de contribuintes para a previdência.

Cabe ainda destacar que quase todos os indicadores revelam que a situação das mulheres é pior que a dos homens, mostrando a importância de se manter a diferenciação de gênero no que se refere à idade de aposentadoria.

TABELA 2
Indicadores de renda e vulnerabilidade na ativa, segundo sexo e situação do domicílio (urbana/rural) (2015)

| Indicador | Urbano | | Rural | |
|--|--------|----------|--------|----------|
| | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| Começou a trabalhar com 14 anos ou menos (%) | 44,0 | 32,3 | 77,7 | 69,2 |
| Renda domiciliar <i>per capita</i> média (em R\$) | 1.164 | 1.132 | 566 | 541 |
| Extrema pobreza¹ (%) | 2,3 | 2,5 | 8,3 | 8,9 |
| Rendimento médio do trabalho principal (em R\$) | 2.122 | 1.527 | 874 | 450 |
| Recebem menos que 1 SM (%) | 12,5 | 21,8 | 52,7 | 70,9 |
| Contribuem para a Previdência Social (%) | 66,7 | 68,4 | 31,5 | 30,0 |

Fonte: IBGE/PNAD 2015 – atualizado e adaptado de Rangel *et al.*(2018)

(1) Linha de extrema pobreza do Plano Brasil sem Miséria (R\$ 70,00 per capita de junho de 2011, em valores de setembro de 2015)

Exposição ao sol e chuva, esforço físico e repetitivo, posturas incômodas e fatigantes, são algumas características do árduo trabalho no campo, que limita a capacidade laborativa, principalmente a partir dos 50 anos de idade. Segundo Moreira *et al.* (2015), os trabalhadores rurais, em especial os de mais idade, têm a saúde fragilizada e apresentam morbidades como doença de coluna ou costas, artrite e reumatismo e hipertensão arterial sistêmica, fortemente correlacionadas com o trabalho agrícola desenvolvido no Brasil. Entre os trabalhadores avaliados no estudo, diferenças importantes foram reveladas nas estimativas de autopercepção de saúde, nas quais os trabalhadores não agrícolas referiram melhores estados de saúde do que os trabalhadores rurais, o que, possivelmente, reflete a influência dos fatores de risco intrínsecos ao trabalho do campo, como exposições a agrotóxicos e ruídos, entre outros.

Como afirma Musse; Morello (2016), a exigência de idade mínima para aposentadoria é o tipo de requisito que não pode ser universal, não pode valer indistintamente para todos. Há que se diferenciar aquele trabalhador que foi obrigado a entrar muito cedo no mercado de trabalho – no geral, com pouco estudo, menores rendimentos e exercendo ocupações vinculadas a sua capacidade física - daquele que ingressa no mercado de trabalho mais tarde, após anos de estudo, com ensino superior completo, maiores rendimentos e melhores condições de trabalho.

Ainda no que se refere especificamente às mulheres, asseguram esses autores que, embora sua sobrevivência seja maior que a dos homens, a distinção para um tempo menor de contribuição da parcela feminina tem origem histórica e cultural. A doutrina previdenciária leva em conta as atividades domésticas e o tempo que as mulheres dispensam em cuidados com os filhos e com o lar. É uma fundamentação cultural, haja vista o fato de a dupla jornada que a mulher desempenha em grande parte das famílias não ser priorizada atuarialmente na expectativa de vida.

Registra-se que, apesar da centralidade da questão demográfica na discussão de Previdência, o país não dispõe de informações oficiais sobre a expectativa de vida de subgrupos populacionais (rural e urbano). Contudo, há estudos, como o de Valadares; Galiza (2016), que indicam que a sobrevivência dos trabalhadores e trabalhadoras rurais não é a mesma dos urbanos, influência, além das condições de trabalho, da dificuldade de acesso a cuidados médicos – mais escassos em relação aos centros urbanos - e maior incidência de doenças crônicas. Os rurais vivem menos, principalmente as mulheres, cuja

expectativa de vida é menor em cinco anos se comparada à das mulheres urbanas. O levantamento desses autores comparou tempo médio de duração, em anos, das aposentadorias por idade e a estimativa da idade média do beneficiário na cessação do benefício, revelando que a sobrevida feminina no campo seria inferior à masculina. (Tabela 3).

TABELA 3
Tempo médio de duração, em anos, das aposentadorias por idade e estimativas da idade média do beneficiário na cessação do benefício - 2009 a 2013

| Ano | Tempo médio de duração do benefício, em anos | | | | Estimativa da idade do beneficiário na cessação do benefício | | | |
|-------------|--|----------|--------|----------|--|----------|--------|----------|
| | Urbano | | Rural | | Urbano | | Rural | |
| | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| 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: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS. In: Valadares; Galiza (2016)

Concluem os autores que a divisão sexual do trabalho, que impõe às mulheres a responsabilidade sobre os cuidados com a casa e com os filhos, exprime-se de duas maneiras: pela proporção de mulheres dedicadas aos afazeres domésticos e pelo tempo que despendem com essas tarefas. Segundo a Pnad, em 2014, cerca de 90% das mulheres brasileiras declaravam ocupar-se dos afazeres domésticos, ao passo que entre os homens, esse índice era de apenas 50%. Mais importante que isso, porém, é o tempo médio de dedicação das mulheres a essas obrigações: 25,3 horas por semana, contra 10,9 horas semanais dos homens que delas se ocupam.

Assim, para a definição dos critérios mínimos de aposentadoria em uma reforma do sistema de previdência, seja qual for sua amplitude, é preciso considerar, além desse trabalho não computado nas estatísticas de impactos atuariais, o número crescente de mulheres que exercem o papel de arrimo das famílias, especialmente nos contingentes mais pobres. E é tecnicamente imprescindível um “bônus” de idade para a mulher rural, maior contingente (entre homens e mulheres, urbanos e rurais) a receber aposentadoria por idade.

3. Mudanças nas regras de contribuição

No desenho da Emenda, aquele que ingressar, hoje, como assalariado rural ou como pequeno produtor no regime de economia familiar, terá de contribuir por 20 anos, no mínimo, para obter o direito à aposentadoria. Para o pequeno produtor, segurado especial, como já mencionado, a contribuição será de R\$ 600 por ano (grupo familiar), pelo menos. Essas questões serão aprofundadas a seguir.

3.1. Aumento do tempo de contribuição

No caso do segurado especial, a regra atual para acesso ao benefício exige que o trabalhador comprove, no mínimo, 15 anos de efetivo exercício da atividade rural. A proposta de mudança na regra, que passa a exigir no mínimo 20 anos de contribuição para acesso à aposentadoria, poderá levar um enorme contingente de segurados rurais à não obtenção do benefício, dadas as dificuldades que enfrentarão para o recolhimento da contribuição pelo tempo mínimo de carência.

Se as condições de renda e capacidade contributiva apontam para a exclusão dos trabalhadores rurais segurados especiais, a situação é ainda mais grave para os assalariados rurais. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC/IBGE), de 2018, dentre os 3,4 milhões de assalariados rurais, 56,3% trabalham sem carteira de trabalho assinada. A informalidade no meio agrícola é elevada, tanto entre os homens (56,9%) - que representam cerca de 90% dos ocupados no mercado de trabalho rural -, quanto entre as mulheres (51,7%), como ressalta a Tabela 4.

TABELA 4
Empregados rurais - segundo sexo e condição de ocupação (pessoas de 14 anos ou mais de idade) - Brasil - 2º semestre 2018

| Gênero | Empregados Rurais | | Empregados Rurais Com Carteira Assinada | | Empregados Rurais Sem Carteira Assinada | |
|------------------|-------------------|-------|---|------|---|------|
| | Nº absoluto | Em % | Nº absoluto | Em % | Nº absoluto | Em % |
| Masculino | 3.005.815 | 89,5 | 1.296.729 | 43,1 | 1.709.086 | 56,9 |
| Feminino | 353.311 | 10,5 | 170.573 | 48,3 | 182.738 | 51,7 |
| Total | 3.359.126 | 100,0 | 1.467.302 | 43,7 | 1.891.824 | 56,3 |

Fonte: Pnad Contínua / IBGE. Elaboração: Dieese

Entre os que têm contrato de trabalho formalizado - que equivalem a menos da metade do total (43,7% ou cerca de 1,5 milhões de trabalhadores) -, mais de dois terços (71% dos contratos) têm vínculos com duração inferior a um ano; e mais da metade

(53%), têm vínculos de até seis meses durante o ano. Apenas 29% dos contratos vão além de um ano de duração, como mostra a Tabela 5.

TABELA 5
Tempo de duração dos contratos formais de trabalho na
agropecuária (2017)

| | |
|---|-------|
| Menos de 3 meses | 32,8% |
| Mais de 03 e menos de 06 meses | 20,2% |
| Mais de 06 meses e menos de 01 ano | 17,9% |
| Acima de 01 ano | 29,1% |

Fonte RAIS 2017. Elaboração: Dieese

Exigir desses trabalhadores 20 anos de contribuição para acesso à aposentadoria significa excluí-los dos direitos à Seguridade, não só pela informalidade das relações de trabalho, mas também pela dificuldade que terão para executar um trabalho penoso e exaustivo por longos períodos. Tome-se como exemplo os assalariados rurais safristas que laboram no corte da cana-de-açúcar - atividade extenuante (ALVES, 2016) -, considere-se que mais da metade dos assalariados rurais têm contratos com duração inferior a seis meses no ano, e se concluirá que a maioria teria que trabalhar por um período superior a 40 anos.

3.2. Estabelecimento de piso contributivo de R\$ 600,00 para os segurados especiais

Desde a Lei Complementar n.º 11/1971, e após a Constituição de 1988, os trabalhadores rurais que exploram a atividade agropecuária por contra própria têm acesso à proteção previdenciária, devendo, para isso, comprovar o exercício de atividade agrícola por 15 anos ou 180 meses, em regime de economia familiar, e participar do custeio da previdência mediante aplicação de alíquota incidente sobre a venda da produção rural.

Atualmente, a contribuição do produtor rural pessoal física, alterada pela Lei 13.606/2018, é composta por uma alíquota total de 1,5% sobre a receita bruta, sendo 1,2% destinado ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); 0,2%, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); e 0,1%, ao Seguro Acidente do Trabalho (SAT). O recolhimento do valor devido é destinado ao fundo previdenciário, sem discriminação do contribuinte de forma individual.

A PEC 06/2019 mantém a alíquota e estabelece contribuição mínima, fixada inicialmente em R\$ 600,00², por grupo familiar. Essa quantia deve ser paga anualmente, até o mês de junho, quando se acertará a diferença entre a contribuição pela venda da produção e o piso. Além disso, altera o tempo de contribuição de 15 para 20 anos (ou de 180 para 240 meses).

Em relação a esse ponto da Emenda, algumas questões devem ser consideradas. Além da sazonalidade, safras e entressafras, a produção agrícola é atividade de alto risco, sendo comum o agricultor familiar perder a produção devido a situações de emergência ou a intempéries como seca, excessos de chuvas, ataques de pragas, ou ainda, ter que vender os produtos por um preço inferior aos custos de produção.

De acordo com a Tabela 6, de Guanziroli *et.al* (2012), elaborada com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006³, é possível constatar o quanto é baixa a renda monetária líquida nominal anual da agricultura familiar. Em 62,0% dos estabelecimentos agropecuários caracterizados como agricultura familiar, a renda monetária teve valor inferior a R\$ 1.500,00, sendo que em 51,0% deles, não chegou a R\$ 300,00 ao ano. Isso mostra que a maioria dos agricultores familiares não tem capacidade de contribuir com regularidade para a previdência em valores mínimos pré-fixados, o que resultará, ao fim e ao cabo, em exclusão desses segurados da aposentadoria.

² Esta quantia é definida para vigorar até a aprovação de Lei Complementar – LC. Uma das medidas previstas pela PEC 06/2019 que deve ser duramente criticada é a que propõe modificações nos artigos 40 e 201 da Constituição, estipulando que normas gerais de organização e funcionamento dos regimes de Previdência sejam retiradas da Carta Magna e passem a ser regulamentadas por Lei Complementar. Na prática, a retirada das regras previdenciárias da Constituição facilitará a realização de futuras mudanças nas aposentadorias, uma vez que Leis Complementares necessitam de menor quórum para aprovação que Emendas Constitucionais. No caso de Lei Complementar, é necessário o voto da maioria absoluta dos parlamentares (50% +1); já para a aprovação de PEC, a exigência é de 3/5 do total de votos.

³ Dados mais recentes sobre a composição de renda da agricultura familiar poderão ser observados a partir dos dados do Censo Agropecuário realizado pelo IBGE no ano de 2017. A previsão é de que os resultados sejam publicados no segundo semestre de 2019.

TABELA 6
Renda Líquida Monetária Anual da Agricultura Familiar por Tipo de Renda - Estabelecimentos – Censo Agropecuário (1996-2006)

| Renda | 1995-96 | | | | | 2006 | | | | |
|--------------|----------------------------------|------|----------|-------------------|-----------------|----------------------------------|------|---------|-------------------|-----------------|
| | Estabelecimentos da Ag. Familiar | | VBP* (%) | Renda Anual (R\$) | Área média (ha) | Estabelecimentos da Ag. Familiar | | VBP (%) | Renda Anual (R\$) | Área média (ha) |
| | Nº | % | | | | Nº | % | | | |
| A | 406.291 | 8,4 | 50,4 | 30.333,00 | 59 | 412.806 | 7,9 | 67,9 | 52.236,00 | 39 |
| B | 993.751 | 20,4 | 29,3 | 5.537,00 | 34 | 941.716 | 18,2 | 15,9 | 3.725,00 | 24 |
| C | 823.547 | 16,9 | 9,5 | 1.820,00 | 22 | 572.518 | 11,0 | 5,2 | 1.499,00 | 20 |
| D | 1.915.780 | 39,4 | 10,8 | -265,14 | 16 | 2.624.927 | 50,7 | 11,0 | 255,00 | 21 |
| TOTAL | 4.139.369 | 85,1 | 100,0 | | | 4.551.967 | 87,8 | 100,0 | | |

Fonte: Censo Agropecuário de 2006. In: Guazirolí *et al.* (2012)

(*) VBP: Valor Bruto da Produção (percentual correspondente a cada tipo de renda)

Em um exercício rápido, segundo as regras atuais de contribuição, para o recolhimento de R\$ 600,00 para a previdência durante o ano (se considerada apenas a alíquota de 1,2% destinada ao INSS), uma família terá que auferir receita bruta, advinda da comercialização da produção, superior a R\$ 50.000,00. Segundo as estatísticas de renda monetária líquida, isso se mostra praticamente impossível, com o agravante de que esse valor deve ser mantido por 20 anos, como pretende a PEC.

Além disso, se aprovada, a Proposta cria a necessidade de implantação de instrumentos de aferição da arrecadação, para que o grupo familiar possa realizar o pagamento da diferença entre a contribuição pelas vendas da produção e o piso contributivo. De acordo com as regras atuais, não há necessidade de identificação do segurado especial, o que só seria possível mediante a criação de uma enorme arquitetura, com a implementação de agências para suprir os municípios e viabilizar o atendimento aos segurados.

4. Previdência rural e impactos nos municípios e na redução da pobreza

O Governo tem focado toda a defesa da PEC 06/2019 na redução de despesa com a Previdência Social, que proporcionaria uma “economia” – até o momento, sem base estatística comprovada - de mais de R\$ 1,2 trilhão em 10 anos. Esse argumento despreza o efeito multiplicador dos benefícios previdenciários na economia, que se constitui em uma das principais políticas do país para redução das desigualdades sociais e da pobreza.

Ao longo dos anos, e de modo cada vez mais contundente, tem-se verificado o importante papel que a previdência rural vem exercendo na dinamização dos municípios

brasileiros e sua grande relevância na melhoria das condições socioeconômicas da população do campo.

As aposentadorias rurais são das principais fontes de renda dos municípios, em especial, dos pequenos, onde o subsistema contribui para garantir o sustento de centenas de famílias que não teriam como sobreviver sem essa forma de proteção. Na ausência de políticas explícitas de desenvolvimento territorial local, os benefícios previdenciários rurais transferidos diretamente a indivíduos residentes em municípios de renda *per capita* inferior à média nacional têm sido fundamentais na sustentação dos níveis de renda e de consumo das famílias rurais, estimulando o desenvolvimento socioeconômico de inúmeras localidades. O Produto Interno Bruto (PIB) municipal é fortemente dependente dessas aposentadorias, como enfatizam Musse; Morello (2016).

Grande parte das famílias dos pequenos municípios brasileiros tem a aposentadoria como principal, às vezes única, fonte de renda. Muitos autores convergem sobre o entendimento da importância das rendas oriundas da aposentadoria: (DAVID *apud* SILVA; LOPES, 2009, p. 204) constatou que aproximadamente 13% dos domicílios rurais no Brasil com renda inferior a dois salários mínimos têm pelo menos 50% de sua renda oriunda de aposentadorias e pensões. Delgado; Cardoso Júnior (2001), por sua vez, identificaram uma elevação significativa da renda domiciliar dos beneficiários pobres da zona rural em cidades com até 50 mil habitantes (regiões microurbanas), onde, quanto menor a faixa de rendimentos considerada, mais expressivo o benefício previdenciário na composição da renda domiciliar. Para esses autores, o benefício previdenciário representa cerca de 90% da renda domiciliar de famílias do Norte e do Sul do Brasil situadas na faixa de até dois salários mínimos de renda total, e pesa cerca de 30% nos domicílios com renda mensal entre cinco e dez salários mínimos. Embora não seja a única fonte de renda a ser consumida no comércio local, os benefícios previdenciários são responsáveis por grande parte do dinamismo econômico e social das cidades.

Outra análise que reitera a importância da previdência para a economia dos municípios está na relação entre benefícios pagos pelo INSS e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De maneira conclusiva, Musse (2008) afirma, empiricamente, haver correlação positiva entre o pagamento de benefícios rurais, renda per capita e Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM renda), demonstrando que os benefícios são mais significativos que o repasse do FPM, especialmente para os pequenos municípios,

funcionando, assim, como um instrumento de redistribuição e interiorização de renda. Para Barbosa; Costanzi (2009), como o FPM depende do crescimento da arrecadação federal, pode, em tempos de crise, ter seu valor de transferência reduzido, ao passo que o volume de recursos transferidos aos municípios pela Previdência Social é mais estável. Nesse sentido, o pagamento de benefícios previdenciários tem importante papel anticíclico para os municípios brasileiros, deixando ainda mais evidente a relevância da Previdência Social.

Em 2018, cerca de 30,3 milhões de pessoas receberam benefícios da Previdência Social, o que abrangeu 14,5% da população. Na área rural, foram beneficiadas 9,5 milhões de pessoas (31,5% do total de beneficiários do país), praticamente 30,0% da população do campo (Tabela 7). Na relação benefícios/população, o alcance do meio rural supera, e muito, o do meio urbano. Em termos de valor, foram injetados na economia brasileira R\$ 499,6 bilhões (7,6% do PIB), sendo que, desses, R\$ 106,7 bilhões (ou 21,4% do total) são relativos a benefícios rurais (1,6% do PIB ou 33,0% do PIB agropecuário).

TABELA 7
População e Benefícios previdenciários urbano e rural, no Brasil - 2018

| | Urbana | Rural | Total |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| População | 176.541.798 | 31.937.120 | 208.478.918 |
| Benefícios Previdenciários | 20.732.592 | 9.546.063 | 30.278.655 |
| - Participação (%) | 68,5 | 31,5 | 100,0 |
| Benefícios Previdenciários / População (%) | 11,7 | 29,9 | 14,5 |
| Valor dos Benefícios Previdenciários (R\$) | 392.888.750.940 | 106.719.184.649 | 499.607.935.589 |
| - Participação (%) | 78,6 | 21,4 | 100,0 |

Fontes: IBGE e Dados Abertos da Previdência Social. Elaboração: DIEESE

Analisando-se os dados por municípios, segundo França (2019), em 73,6% dos municípios (4.100), o valor dos benefícios foi superior ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Em 2010, esse percentual equivaleu a 69,6%, correspondendo a 3.875 municípios. Para efeito de comparação, o FPM, principal repasse governamental⁴, transferiu, em 2018, R\$ 101,7 bilhões aos municípios - R\$ 5 bilhões a menos que o valor relativo aos benefícios rurais. Em 2.546 municípios brasileiros (45,7% do total), os repasses da previdência rural foram superiores aos repasses do FPM.

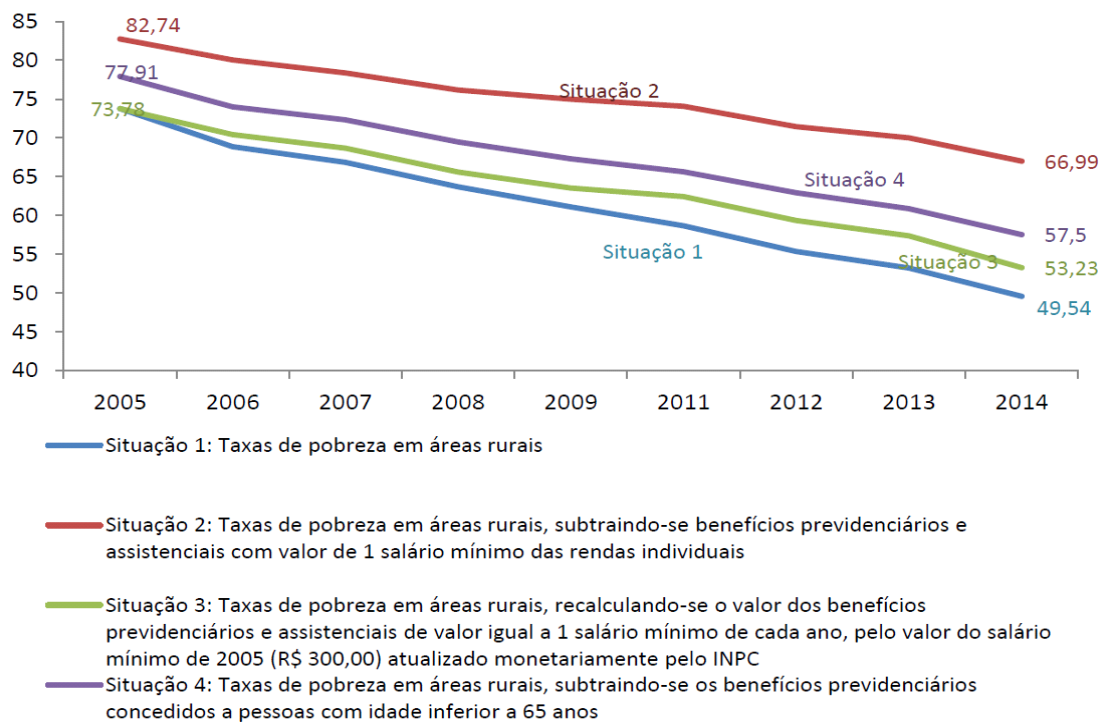
⁴ CF, Artigo 159, I, b

O subsistema rural de previdência caminha *pari passu* com o artigo 3, III, da Constituição cidadã, que tem como um dos objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Embora seus impactos sejam mais intensos sobre a população idosa, tendo em vista que o escopo previdenciário é o de garantir renda ao trabalhador inativo durante a velhice, a redução da pobreza decorrente da expansão da previdência é percebida em todas as faixas etárias de maneira direta e indireta.

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 1, referentes à pobreza real e simulada, a pobreza – proporção total das pessoas cuja renda familiar é inferior a ½ SM *per capita* – caiu, de 2005 a 2014, de 73,8% para 49,5% entre a população rural, uma redução, portanto, de aproximadamente 24 pontos percentuais. Essa 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 (VALADARES ; GALIZA, 2016).

GRÁFICO 1

Taxas de pobreza real e simuladas entre a população rural brasileira, 2005 a 2014



Fonte: PNADs - IBGE. In: VALADARES e GALIZA (2016)

Um ponto essencial para a análise da previdência rural é o princípio do salário mínimo como piso da previdência. Embora o valor do salário mínimo esteja aquém do que determinam os preceitos constitucionais⁵, os sucessivos aumentos reais aplicados nas duas últimas décadas foram fundamentais para os beneficiários rurais.

A política vigente nesse período, cujo foco é a valorização do trabalho, estabeleceu como critério o reajuste anual, de acordo com a inflação acumulada nos doze meses anteriores, acrescido da taxa de crescimento real do PIB de dois anos antes do reajuste corrente. Apesar do baixo crescimento do PIB nos últimos anos, os aumentos reais concedidos ao salário mínimo em período anterior asseguraram a manutenção de seu poder de compra em patamar expressivamente superior ao do início dos anos 2000.

O atual governo propõe para os anos de 2020, 2021 e 2022, correção do salário mínimo somente pela inflação, ou seja, pela estimativa do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A possibilidade de não renovação da atual política de valorização do salário mínimo, após o reajuste de janeiro de 2019, coloca em risco esse mecanismo de estímulo ao desenvolvimento, fortalecimento do mercado consumidor interno e de combate à pobreza e à desigualdade.

Segundo estimativa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese (2019), a elevação do salário mínimo em 2019 (de R\$ 954 para R\$ 998) beneficiou diretamente 48 milhões de pessoas e incrementou na economia renda de cerca de R\$ 27,1 bilhões, além de aumentar a arrecadação tributária sobre o consumo - principal variável do PIB - em R\$ 14,6 bilhões. No âmbito rural o salário mínimo abrange 99,3% dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social - RGPS (desconsiderando-se os benefícios assistenciais), o que evidencia a importância da manutenção da política de valorização anual real.

Juntamente com outras políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, os recursos provenientes dos benefícios previdenciários também contribuem para evitar que trabalhadores rurais deixem o campo em função de problemas como estiagens, mecanização, retirada de subsídios agrícolas, baixos valores da mão de obra, agroindústria e concentração

⁵ O artigo 7º, inciso VI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, garantiu aos trabalhadores urbanos e rurais um “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

fundiária, entre outros. Estudo comparativo de Kovalczuk Filho; Waldrich (2013) mostra que o represamento do êxodo rural no Brasil, diferentemente do que ocorre em países europeus, deve-se às políticas públicas de incentivos econômicos e às políticas públicas previdenciárias rurais de proteção social - sendo a principal a aposentadoria por idade, com redução etária e mediante a contribuição indireta sobre a produção rural vendida. Esses autores também afirmam que os benefícios previdenciários rurais no Brasil são responsáveis pela redução nos níveis de pobreza da população.

5. MP 871/2019, uma pré-reforma da previdência rural

Além das alterações propostas pela PEC 06/2019, outras medidas que impactam a previdência rural estão contidas na recém-aprovada Medida Provisória Nº 871 (PLV Nº 11, de 2019)⁶. A MP 871 cria um programa de revisão especial de benefícios com indícios de irregularidades, que compreende os benefícios por incapacidade, BPC, pensão por morte e aposentadoria rural.

Entre as questões já contestadas pelo Ministério Público Federal (MPF)⁷, estão: (i) ênfase nos mecanismos de fiscalização, com o propósito de tratar a concessão de benefícios sob a ótica da fraude com viés de austeridade; (ii) emissão de parecer conclusivo quanto à incapacidade laboral atribuída a Perito Médico Federal, em vez de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multidisciplinar; (iii) vedação absoluta de pagamento da cota de pensão por morte antes do trânsito em julgado, processo que pode prolongar-se por anos; (iv) prazo de carência para o recebimento de auxílio-reclusão de 24 contribuições (antes sem prazo de carência); e (v) requerimento, concessão e revisão do benefício assistencial condicionados à autorização de acesso a dados da Receita Federal, do Sistema Único de Saúde (SUS) e das movimentações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), além de acesso a documentos médicos mantidos por entidades públicas e privadas – no caso das últimas, por meio de convênios, o que configura violação ostensiva de privacidade.

Em casos de indícios de irregularidades, o beneficiário urbano terá 30 dias para apresentar defesa; já para o trabalhador rural, agricultor familiar e segurado especial, esse

⁶ Aprovada no Senado no dia 03/06/2019.

⁷ Nota Técnica nº 06/2019-PFDC, de 22 de abril de 2019.

prazo será de 60 dias. Se a defesa não for apresentada no prazo estipulado ou se for considerada insuficiente, o benefício será suspenso, cabendo recurso em até 30 dias.

A MP 871 ainda prevê que, a partir de 2023, só serão reconhecidos os direitos dos trabalhadores rurais segurados especiais que estiverem cadastrados e com informações atualizadas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis-Rural). Na votação da MP no Senado, no entanto, foi acordada a inclusão, no texto da PEC 06/2019, de um dispositivo que relaxa o prazo para o cadastramento dos trabalhadores rurais e pescadores artesanais, caso não seja atingido um mínimo de 50% de trabalhadores cadastrados em um prazo de cinco anos.

Não havendo informações do segurado no Cnis, o acesso à proteção previdenciária dependerá da comprovação do recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre a venda da produção rural. Para isso, será necessária a atualização anual dos dados cadastrais.

Quanto à comprovação do exercício de atividade rural, deixaram de serem reconhecidas como prova do direito do segurado especial as declarações emitidas pelos sindicatos de trabalhadores rurais. A MP estabelece a autodeclaração do segurado especial como critério para o requerimento de benefício previdenciário, que será aceita como documento comprovante da atividade rural até a data em que o Cnis passe a ser prova exclusiva de reconhecimento desse direito.

Embora haja o relaxamento dos prazos, certamente as medidas aprovadas irão dificultar o acesso aos benefícios rurais, tendo em vista que a maioria dos segurados especiais não têm informações cadastrais atualizadas nas bases de dados do governo; tampouco os segurados conseguirão comprovar o recolhimento de contribuição previdenciária, dadas as dificuldades que enfrentam para formalizar a venda da produção rural. Além disso, são poucos os estados e municípios que têm política para formalização dos agricultores e da venda da produção rural, e ainda não há um sistema integrado entre os entes do Estado brasileiro (União, estados e municípios) que permita ao INSS e à Receita Federal identificarem a contribuição dos segurados especiais sobre a venda da produção rural, principalmente quando o adquirente da produção é pessoa jurídica.

Por todos esses motivos, a adoção dessas medidas demandam, no mínimo, mais reflexão e diálogo, além de um posterior período de transição para se tornarem efetivas e eficazes.

Considerações finais

Para dispor sobre as questões referentes à previdência social rural como fator de desenvolvimento socioeconômico, buscou-se contextualizá-las no âmbito da proteção social garantida por uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988, a Seguridade Social. Essa rede de proteção que se fundamenta em três pilares básicos - políticas universais, financiadas com recursos tributários; políticas de seguro social contributivas; e políticas de Assistência Social não contributivas -, teve no Estado do bem-estar social (*Welfare State*) seu alicerce. O Estado de bem-estar social, que possibilitou a reestruturação de diversas potências mundiais após a Segunda Grande Guerra, assegurou um conjunto de benefícios sociais de alcance universal, propiciando maior calibragem entre as forças de mercado e a segurança social e sempre objetivando, no contexto excludente da estrutura capitalista, a diminuição das desigualdades sociais e a distribuição mais justa das riquezas.

Por esses motivos, a previdência social, não pode ser avaliada no âmbito fiscal, como fator de despesa, mas sim como política social fundamental para a redução da pobreza e da desigualdade, ainda fortemente presentes no Brasil.

A obtenção de maior equilíbrio e sustentabilidade da previdência rural não está nas mudanças das regras que impactam o acesso aos benefícios como propõe o governo na PEC 06/2019 e na Medida Provisória 871/2019, mas sim no enfrentamento da deterioração do Orçamento da Seguridade Social, que vem ocorrendo de forma perene nos últimos anos, em decorrência de múltiplos fatores. A previdência social sofre com problemas até certo ponto crônicos, como sonegações fiscais, dívidas previdenciárias acumuladas, Desvinculação de Recursos da União (DRU), desoneração da folha de pagamento e renúncias de contribuições sociais, tendo como agravante o baixo (ou inexistente) crescimento econômico dos últimos anos; a desestruturação do mercado de trabalho, com aumento do desemprego e da informalidade; a alta rotatividade do trabalho formal; um persistente processo de desindustrialização; e os baixos níveis de investimentos. As recém-criadas Emenda Constitucional (EC) 95 e a Reforma Trabalhista⁸ apenas potencializam esses problemas.

⁸ Ver sobre isso a Nota Técnica n.178/2017 do Dieese: *A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil*. Disponível em: www.dieese.org.br

O ponto de partida para tratar essas questões deveria ser o debate com a sociedade sobre os ajustes necessários em todo o sistema de Seguridade e, de modo específico, na Previdência Social. Para tanto, torna-se indispensável, neste momento, adotar um conjunto de medidas que possibilite estancar os problemas estruturais que afetam o financiamento do sistema, focando a ampliação das receitas e não somente as despesas.

A Previdência Social no Brasil, tardiamente, estendeu os seus benefícios para além dos espaços urbanos. Somente com a Constituição de 1988 e com a efetivação das leis de benefícios e custeio, no início dos anos 1990, é que ocorreram mudanças normativas visando a atender as especificidades dos trabalhadores rurais.

Todas essas medidas atribuíram à Seguridade Social um papel essencial na manutenção da renda no meio rural brasileiro, seja através da elevação considerável do número de concessões, seja pela expansão dos valores transferidos na forma de pagamentos de benefícios. Nesse sentido, vários estudos têm sido realizados e mostram as benesses da proteção previdenciária nas condições de vida no campo e sua influência positiva na economia dos municípios e na redução da pobreza.

Caso seja aprovada a proposta de reforma, como quer o governo, além da exclusão de inúmeros trabalhadores e trabalhadoras rurais da proteção previdenciária, pela dificuldade de acesso, haverá um efeito contracionista sobre a economia dos municípios, com deterioração do consumo, redução do PIB *per capita* e consequente aumento da pobreza no campo. Isso pode ainda comprometer a segurança alimentar da população brasileira, já que os benefícios previdenciários, ao estimular as famílias a se manterem no campo produzindo alimentos, evitam o êxodo rural.

A atual proposta de reforma não é remédio para a previdência social, tampouco funcionará como política anticíclica capaz de retomar o crescimento da economia, como afirma o governo. No âmbito rural, o que se estabelece para a população por meio da Emenda 06/2019, como aumento da idade de aposentadoria e tempo de contribuição, sem critérios atuariais convincentes, apenas incitará desproteção social e piora das condições de vida da população do campo.

Referências Bibliográficas

ALVES, F. Por que morrem os cortadores de cana? **Saúde Sociedade** [online]. 2006, vol.15, n.3, pp.90-98. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902006000300008>

BARBOSA, E. D.; COSTANZI, R. N. Previdência social e redistribuição de renda intermunicipal. **Informe de Previdência Social**, abr. 2009; v. 21, n. 04. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_090608-155706-828.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

BRUMER, A. Previdência social rural e gênero. **Dossiê Sociologia**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 50-81, jan./jun. 2002.

DELGADO, G.; CARDOSO Jr, J. C. **A universalização dos direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90: transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2001.

DIEESE. **Salário mínimo de 2019 é fixado em R\$ 998,00**. São Paulo, jan. 2019. (Nota Técnica, 201). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec201SalarioMinimo.html>. Acesso em: 23 maio 2019.

FRANÇA, A. S. **A previdência social e a economia dos municípios**. 7. ed. rev. atual. Brasília, DF: Anfip, 2019.

GUANZIROLI, C.; BUAINAIN, A.; DI SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2012, vol.50, n.2, p.351-370. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000200009>>

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: anos selecionados**. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.biblioteca.ibge.gov.br>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: anos selecionados**. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.biblioteca.ibge.gov.br>.

KOVALCZUK FILHO, J. E.; WALDRICH, R. S. A problemática do êxodo rural e sua transnacionalidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v.8, n.1, 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

MOREIRA, J. P *et al.* A saúde dos trabalhadores da atividade rural no Brasil. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 8, ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2015000801698&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 16 abr. 2019.

MUSSE, J. S. Uma análise da previdência social rural com foco na redução da pobreza. In: Fagnani, E., Henrique, W., Lúcio, C.G, (Orgs). **Previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda**. São Paulo: LTr, 2008.

MUSSE, J. S.; MORELLO, E. J. **Previdência social rural: potencialidades e desafios**. Brasília, DF: Contag, 2016.

RANGEL, L. A.; PAIVA, L.H.; STIVALI, M. **Devemos unificar as idades de elegibilidade das previdências urbana e rural?** Brasília, DF Ipea, 2018. (Nota para discussão, 2433).

SILVA, J. L. M.; LOPES, T. S. Efeitos da previdência social sobre a desigualdade e a pobreza rural no Nordeste: uma análise da decomposição do Índice de Gini. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 40, n.1, jan./mar. 2009.

VALADARES, A. A.; GALIZA, M. (Orgs.). **Previdência rural**: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Brasília, DF: Ipea, 2016. (Nota Técnica, 25).

