

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A PREVIDÊNCIA RURAL NO BRASIL:
EFETIVIDADE DO REGIME ATUAL E AVALIAÇÃO
DAS PROPOSTAS DE REFORMA**

Luiz Sylvio Hermida Alcantara de Almeida Baptista
Matrícula: 114040704

ORIENTADORA: Prof. MARIA HELENA LAVINAS DE MORAIS

Março 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A PREVIDÊNCIA RURAL NO BRASIL:
EFETIVIDADE DO REGIME ATUAL E AVALIAÇÃO
DAS PROPOSTAS DE REFORMA**

Luiz Sylvio Hermida Alcantara de Almeida Baptista
Matrícula: 114040704

ORIENTADORA: Prof. MARIA HELENA LAVINAS DE MORAIS

Março 2019

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Instituto de Economia, instituição pública de excelência, pela formação que me permitiu chegar até este trabalho e começar minha vida acadêmica.

À professora Lena Lavinias, que orientou esta monografia e que, desde a primeira aula de Economia do Bem Estar, traz reflexões revolucionárias sobre política social.

Ao professor João Saboia, orientador de Iniciação Científica desde 2017, que foi essencial para o meu desenvolvimento enquanto (futuro) economista e pesquisador, e que inspirou em mim uma paixão pela economia do trabalho.

Ao IPEA e a Carlos Henrique Corseuil, agradeço pelos diversos momentos de aprendizado no estágio e pelo apoio às minhas atividades fora dele.

Ao Policy and Institutional Research Project, agradeço pela inspiração que levou a esse trabalho, que não teria acontecido sem minha experiência enquanto membro local. Agradeço também aos meus colegas no PIRP, todos extremamente talentosos, com quem aprendi muito sobre políticas públicas.

À Liga Acadêmica de Políticas Públicas do IE, LAPP.IE, que tive o prazer de fundar em 2018 e que hoje é uma organização estudantil com dezenas de alunos motivados para discutir políticas públicas. Agradeço a todos que embarcaram nesse projeto pelo interesse e pela confiança, em especial Fernanda, João e Guilherme, alguns dos primeiros membros essenciais na construção da LAPP.IE.

Às Université Lumière Lyon 2 e Sciences Po Lyon, instituições que me acolheram no intercâmbio acadêmico e que instigaram uma paixão pela ciência política.

Aos meus amigos do IE e da vida, que me ajudaram em tantos momentos complicados na graduação.

Aos meus pais, sem os quais nada disso teria sido possível, por todo o apoio ao longo da minha vida.

RESUMO

Este trabalho trata da evolução do sistema de previdência rural brasileiro e do regime que entrou em vigor com a Constituição de 1988. Observa-se que a previdência rural tem papel essencial na redução da pobreza e desigualdade no campo, na produção de alimentos e na economia de pequenos municípios. Além disso, revisa as propostas de reforma da PEC 287/2016 e da PEC 6/2019, que trazem riscos importantes para os avanços trazidos pelo regime atual.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – A trajetória da aposentadoria rural.....	10
I.1 – Antecedentes da previdência rural no Brasil	10
I.2 – Revisão de literatura	14
CAPÍTULO II – O regime atual de previdência rural	17
II.1 – Características da agricultura familiar.....	17
II.2 – Análise descritiva dos dados da previdência rural	19
CAPÍTULO III – As propostas recentes de reforma	24
III.1 – Proposta do governo Temer (PEC 287/2016).....	26
III.2 – Proposta do governo Bolsonaro (PEC 6/2019).....	29
CONCLUSÃO	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

Gráficos

Gráfico 1 – Novos benefícios previdenciários por idade concedidos por ano.....	20
Gráfico 2 – Distribuição de novos benefícios urbanos concedidos por valor (em salários mínimos) - 1992-2016.....	21
Gráfico 3 – Distribuição de novos benefícios rurais concedidos por valor (em salários mínimos) - 1992-2016.....	21
Gráfico 4 – Distribuição de benefícios rurais por gênero - 2009-2016	22
Gráfico 5 – Distribuição de benefícios urbanos por gênero - 2009-2016.....	22
Gráfico 6 – Valor médio da aposentadoria dos benefícios ativos (2016), em reais.....	23

INTRODUÇÃO

A história do sistema de previdência brasileiro tem início com a lei Eloy Chaves (Decreto-Lei no 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que estabelece – com as Caixas de Aposentadorias e Pensões – uma aposentadoria no nível da firma para os trabalhadores ferroviários (Segura, 2017). Esse sistema passou a abranger outras áreas (como os trabalhadores portuários e marítimos em 1926), transformando-se progressivamente num sistema por categoria ocupacional em nível nacional (com os Institutos de Aposentadorias e Pensões) a partir de 1933 (Oliveira e Fleury, 1986).

Apesar de a cobertura abranger, na teoria, parte significativa dos trabalhadores urbanos formais até o fim dos anos 1950, na realidade menos de 50% dos empregados estavam cobertos (Oliveira e Beltrão, 2000). Os trabalhadores rurais, que nas Ligas Camponesas reivindicavam reforma agrária e melhores condições de vida no campo, foram marginalizados em todo esse processo, sendo completamente equiparados em direitos aos trabalhadores urbanos somente na ampliação da Seguridade Social em 1991, quando se colocaram em prática as regras da Constituição de 1988. Segundo a nova Carta Magna, nenhuma aposentadoria poderia ter piso inferior ao salário mínimo, também no caso dos rurais. Ademais, a idade mínima no meio rural passou a ser cinco anos menor que a da aposentadoria por idade no meio urbano, sem as mesmas exigências de contribuição. A literatura sobre o assunto é vasta e há consenso sobre a importância do benefício na redução da desigualdade regional e da pobreza.

A cobertura do seguro social na América Latina se mostra historicamente baixa, salvo algumas exceções (Uruguai, Argentina) – fato estilizado que se aplica ao mundo subdesenvolvido em geral (Ferreira e Robalino, 2010). Os avanços das últimas décadas no Brasil, principalmente desde a transição para a democracia, foram possíveis devido à expansão da cobertura – assistencial e previdenciária – para não-contribuintes. Com renda sazonal e, por vezes, não monetária, além do emprego informal, a garantia de benefícios não-contributivos foi a forma encontrada para tornar a proteção social mais inclusiva. (Holtzmann et al, 2009)

Com a discussão sobre uma nova reforma da previdência, que vem se desenrolando com especial vigor desde 2016, a previdência rural passou a ser questionada pelo relaxamento da exigência de contribuições para o recebimento do benefício quando comparada ao sistema

urbano, o que leva a gastos superiores às contribuições. Este fato é observado em todo sistema de previdência rural ao redor do mundo (Guimarães, 2009), e a inconstância das contribuições é característica da agricultura familiar.

Foram apresentadas diversas propostas de reforma previdenciária, que geralmente contemplam mudanças para o regime dos rurais: a exigência de no mínimo 25 (e depois 15) anos de contribuição; o aumento da idade mínima; e a exigência de valores mínimos de contribuição anual.

Tendo em vista a importância do benefício para os rurais, considerando que são cobertos pouco mais de 20% da população total do campo (Dataprev/Secretaria de Previdência), e a discussão atual sobre possíveis reformas, esse tema é de grande interesse. Sem um conhecimento claro do papel do regime previdenciário atual e dos impactos que uma possível reforma causaria, a decisão sobre as alterações na previdência perde substância. A monografia se propõe a resgatar a literatura sobre a previdência rural, explorando o impacto da política atual, e simular o efeito das reformas propostas. A hipótese é que as reformas causariam um aumento da pobreza e da desigualdade em nível nacional, o que deve ser levado em conta para além da discussão contábil.

O primeiro capítulo consiste em um breve histórico da previdência rural no Brasil, até o regime atual, e em uma revisão da literatura existente sobre esse benefício no país com uma comparação internacional. O interesse seria especialmente nos trabalhos que tratam do impacto da previdência sobre pobreza e desigualdade (regional e individual).

Em seguida, são analisados os dados sobre a agricultura familiar e a previdência rural no regime atual.

Finalmente, é abordado o debate atual sobre as reformas. Para isso, é feita uma síntese das propostas de reforma até hoje, com foco específico na dimensão e cobertura dos trabalhadores e produtores rurais, com reflexões sobre seus possíveis impactos em termos de pobreza e desigualdade.

CAPÍTULO I – A trajetória da aposentadoria rural

I.1 – Antecedentes da previdência rural no Brasil

A seguridade social no Brasil tem suas raízes na denominada Lei Eloy Chaves, de 1923, que acabou levando ao surgimento de um sistema bastante descentralizado de aposentadorias contributivas em nível da empresa. As primeiras Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) são iniciativa dos ferroviários – posteriormente sendo criadas CAPs atendendo a outras companhias urbanas. As CAPs dos ferroviários eram financiadas por contribuição de 3% dos salários dos empregados, 1% da renda bruta das empresas e com taxas arrecadadas pelo governo federal, e eram geridas por um conselho composto por empregados e empregadores (Oliveira e Fleury, 1986).

A partir de 1933, as CAPs se aglutinaram em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizações nacionais de aposentadoria por ocupação. A finalidade era assegurar patamares mais unificados de contribuições e benefícios. Ainda assim, estes eram definidos pela instituição (CAP ou IAP), de forma que o sistema previdenciário permanecia bastante fragmentado (Rangel et al, 2009). De qualquer forma, apenas trabalhadores formais associados a sindicatos reconhecidos pelo governo tinham acesso aos IAPs, deixando de fora parte significativa inclusive do mercado de trabalho urbano.

As contribuições dos trabalhadores aos IAPs eram, também, definidas por ocupação, mas sempre superiores aos 3% vistos anteriormente nas CAPs, podendo chegar a 8% em alguns institutos. A chamada contribuição do Estado nas CAPs vinha na forma das “quotas de previdência”, ou seja, taxas e tarifas que incidiam sobre os produtos das empresas em questão. Com os IAPs, a União já passava a contribuir com um tributo sobre a importação e, extraordinariamente, com recursos de outras partes do orçamento. Também muda a estrutura administrativa, com a indicação por parte do governo dos diretores ou presidentes dos IAPs (Oliveira e Fleury, 1986).

Até o fim dos anos 1950, menos de 50% dos trabalhadores urbanos formais estava coberta por um desses seguros sociais (Oliveira e Beltrão, 2000). Vale notar que, até então, a previdência funcionava em um sistema puramente de capitalização. Em outras palavras, os trabalhadores contribuía para sua própria aposentadoria futura. Em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social, evoluiu em direção à repartição simples, unificando os benefícios e contribuições entre IAPs (no nível dos melhores institutos) e estabelecendo uma

garantia estatal de cobertura de insuficiência financeira. Neste sistema, as contribuições dos trabalhadores ativos em um dado momento financiam as aposentadorias no presente. Entretanto, foi apenas em 1966 que os IAPs foram reunidos em uma única instituição de abrangência nacional, o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) (Rangel et al, 2009).

Apesar da expansão dos esquemas de seguro social no Brasil até 1960, esses benefícios eram limitados aos trabalhadores urbanos formais em setores com sindicatos reconhecidos pelo governo. Os trabalhadores rurais foram deixados de fora não só do seguro social, mas também da legislação trabalhista até o Estatuto do Trabalhador Rural.

O contexto político do final dos anos 1950 e início dos anos 1960 era de insatisfação popular no campo. As Ligas Camponesas, que começaram a ganhar expressividade após a organização dos camponeses do Engenho Galileia (Pernambuco) em 1955, se expandiram ao redor do país. Entre suas demandas, estavam a reforma agrária e a melhoria de condições de vida da população rural – como redução do analfabetismo (e direito ao voto para analfabetos), direitos trabalhistas e proteção social (Julião, 1962; Montenegro, 2004).

Foi no governo João Goulart que essas demandas começaram a ter resposta. Além das promessas de reforma agrária e educacional no discurso da Central do Brasil que antecedeu imediatamente o golpe de 1964, o período teve um importante avanço institucional na legislação trabalhista para os camponeses.

O Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, expandiu a proteção trabalhista ao campo e criou o Funrural (Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural). O Funrural foi uma tentativa de estabelecer uma previdência para trabalhadores rurais, sendo financiado por uma contribuição de 1% sobre a comercialização de produtos rurais a ser paga pelo produtor ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI). Finalmente, o Fundo foi limitado por falta de verba, sendo reformado pelo decreto-lei 276/1967, que deixava a contribuição a cargo dos compradores da produção agrícola – estes, supostamente já vinculados à previdência (Beltrão, Oliveira e Pinheiro, 2000). O benefício era limitado ao chefe de estabelecimento, a partir dos 65 anos, e seria equivalente a metade do salário mínimo urbano.

Em 1971, a aposentadoria rural foi fortalecida com a instituição do Pró-Rural (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural) e a transformação do Funrural em uma autarquia, dando mais autonomia à gestão do programa. Agricultores familiares sem

empregados e empregados rurais, ambos definidos como trabalhadores rurais, eram beneficiados por esse novo esquema previdenciário. (Beltrão, Oliveira e Pinheiro, 2000)

O Instituto de Previdência urbano, INPS, e o Funrural foram unificados em 1977 sob um novo sistema nacional de seguridade social: o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Não obstante, as duas faces do sistema tinham pouco em comum: aposentados rurais recebiam benefícios menores, de meio salário mínimo, que só se estendiam aos chefes de estabelecimento (Beltrão, Oliveira e Pinheiro, 2000).

Com a transição à democracia em 1985, diversos movimentos sociais influenciaram o processo de redemocratização, levando à redação de uma Constituição nova e progressista promulgada em 1988 (Brandão, 2011). Nesse momento, foi fundamental a noção de seguridade social, ampliando o seguro social que prevaleceu na história do Brasil desde 1920. O conceito de seguridade tem como principal característica o “esforço de garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado” (Delgado et al, 2009, p. 21), sendo muito mais abrangente que o seguro, que é contributivo.

Os reformistas da seguridade social defenderam um sistema universal de proteção social, unificando saúde, previdência e assistência sob um mesmo regime, com orçamento próprio (Baptista, 1998). Esse é o contexto político no qual a legislação de 1991, que põe em prática os princípios estabelecidos na Constituição, é implementada.

A nova seguridade reflete os princípios estabelecidos com a própria Constituição. O artigo 7 iguala os direitos dos trabalhadores rurais àqueles dos urbanos, incluindo-os no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o artigo 201 reduz a idade mínima para aposentadoria rural em cinco anos em relação ao sistema anterior (para 55 anos para mulheres e 60 para homens). Além disso, os benefícios seriam destinados a todos os agricultores familiares (e não apenas ao chefe de família) e em valor, no caso do piso, semelhante ao dos benefícios urbanos – ou seja, correspondente ao salário mínimo vigente.

Guimarães (2009) qualifica os três tipos de relações de trabalho/ocupações de quem trabalhava no campo empregado rural, contribuinte individual e segurado especial. A implementação da nova seguridade afetou cada um deles de formas diferentes.

- a. Empregado rural: equivalente ao empregado urbano, ou seja, um trabalhador assalariado no meio rural. A lei tornou as contribuições previdenciárias (entre 8 e 11%

do salário de contribuição) obrigatórias para este grupo e reduziu sua idade mínima de aposentadoria em cinco anos em relação ao Funrural. A contribuição do empregador, de 2,6% da produção comercializada, é isenta para produtos destinados à exportação.

- b. Contribuinte individual: trabalhador rural cujos serviços são ocasionais e não constituem emprego formal. A contribuição dessa categoria é, inicialmente, de 20% do salário – tendo sido reduzida a 11% do salário mínimo pela lei 123/2006, com a condição de que o trabalhador renuncie à aposentadoria por tempo de contribuição. Ou seja, só poderia se aposentar por idade.
- c. Segurado especial: esta categoria é constituída por produtores em regime familiar, em pequenas unidades de produção/estabelecimentos, sem empregados e cujo objetivo principal é a subsistência, vendendo apenas parte do excedente. Estes produtores devem contribuir com 2,1% da renda bruta da comercialização de sua produção, arrecadada pelo comprador.

Existe, aí, uma inovação importante: cria-se um sistema previdenciário praticamente universal exclusivo ao campo, enquanto os benefícios previdenciários urbanos se mantêm essencialmente contributivos. Valadares e Galiza (2017) ressaltam que, como as modalidades de “empregado rural” e “contribuinte individual” são afetadas por altos níveis de informalidade, eles representam apenas cerca de 1% das aposentadorias no campo mesmo sendo cerca de um terço dos ocupados. Como mesmo os empregados rurais e contribuintes individuais também são, frequentemente, agricultores familiares por parte de sua vida laboral, mesmo esses indivíduos beneficiam-se da legislação voltada ao segurado especial rural.

Não houve mudanças significativas no sistema rural de previdência desde a legislação de 1991, apesar de sempre ser questionado o direito à aposentadoria rural paga aos pequenos produtores, considerando que sua contribuição seria insuficiente. Esse tema volta à baila, agora: propostas recentes de reforma previdenciária indicam tentativas de modificar os benefícios rurais, tema que será abordado no capítulo 3.

I.2 – Revisão de literatura

A maioria dos estudos acadêmicos sobre a implementação da nova previdência de 1991 se concentra em um de três aspectos: seu impacto no bem-estar social e na redução da pobreza; o arcabouço institucional e jurídico estabelecido; ou a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário.

Delgado e Cardoso Jr (1999) apontam o impacto da reforma na redução da pobreza. Os autores afirmam que a nova seguridade foi responsável por um aumento significativo da cobertura (praticamente dobrando o número de aposentados por idade entre 1991 e 1997) e do valor de cada benefício (de US\$44,10 em 1991 para US\$ 108,70 em 1997). A aposentadoria rural também funciona como uma forma de seguro rural familiar, facilitando o processo produtivo ao reduzir o risco naturalmente associado à produção agrícola. Dessa forma, a legislação de 1991 tem um papel duplo: do lado da política social, causa um forte alívio da pobreza, atuando também pelo lado da política alimentar enquanto seguro rural.

Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000) ressaltam o papel dos novos direitos no aumento da renda per capita familiar na zona rural. Em 1996, excluir os idosos do cálculo reduziria a renda per capita familiar até o 80^o percentil da distribuição; no 45^o percentil, o impacto poderia ser de 30%. Além disso, a expansão da cobertura foi especialmente benéfica para as mulheres, cuja renda foi significativamente ampliada após a reforma, justamente por ganharem direito ao benefício de um salário mínimo, não mais limitado ao chefe de família.

Delgado (1997) também nota o impacto positivo da previdência rural na redução da pobreza e desigualdade. O autor mostra que o benefício é especialmente relevante para as mulheres, os estados e regiões mais pobres, municípios pequenos e economias agrárias mais frágeis. Detentores de uma aposentadoria ou pensão, os beneficiários são menos propícios a migrar para cidades grandes, reduzindo o êxodo rural. Com relação ao financiamento, o sistema é caracterizado por uma redistribuição de contribuições urbanas a beneficiários rurais; a força de trabalho rural é extremamente sazonal e informal (Magalhães, 2009), e muitos agricultores familiares não contribuem para a seguridade social por conta da dificuldade de acesso ao sistema de arrecadação, o que frequentemente significa que os camponeses não conseguem comprovar contribuição. Porque o grupo demográfico beneficiário está mais próximo à base da distribuição de renda, Delgado acredita que essa transferência de renda é necessária para a redução da pobreza rural. Delgado e Castro (2003), por outro lado, destacam

um problema redistributivo na previdência rural: no modelo atual, trabalhadores urbanos pobres financiam os benefícios de trabalhadores rurais pobres.

Guimarães (2009) mostra que as contribuições dos rurais ao INSS respondem apenas por 13% do gasto com aposentadoria rural, em média. Entretanto, o benefício é essencial para o alívio da pobreza, atingindo até 35% da população na zona rural nordestina. O trabalho também ressalta que nenhum sistema de previdência rural no mundo tem um orçamento equilibrado, e que o déficit brasileiro tende a se reduzir ou estabilizar com as projeções de queda da população rural, já que o declínio da fecundidade também foi expressivo nessas áreas, seguindo a tendência nacional.

Carvalho Filho (2008) aborda o impacto da reforma nas decisões de aposentadoria dos trabalhadores rurais. O autor encontra uma forte relação entre os benefícios maiores e a decisão de cessar a atividade – um efeito-renda puro, sem efeito-substituição, por não haver testes de meios para a previdência rural brasileira. A resposta dos trabalhadores brasileiros ao benefício da previdência é, inclusive, mais forte que a de trabalhadores de países desenvolvidos. Dessa forma, há a possibilidade de perda de produto com a ampliação do universo de beneficiários da previdência, caso se considere que a restrição ao crescimento da atividade econômica no campo é a disponibilidade de mão de obra – perda que pode ser justificada por um argumento de justiça social, equidade ou eficiência distributiva.

Yang et al (2010) tratam da dificuldade de expandir a cobertura da seguridade social para a população rural em países subdesenvolvidos, em que boa parte dessa população não consegue contribuir da mesma forma que os trabalhadores urbanos. Os autores trazem o exemplo brasileiro como um sucesso no enfrentamento dessa questão, e sugerem uma aposentadoria universal rural, com benefício mínimo definido em nível nacional e removendo a exigência de contribuições existente na aposentadoria urbana, como uma solução para a população do campo na China.

Nos Estados Unidos, idosos (rurais e urbanos) de baixa renda têm direito a um benefício não contributivo, a Renda de Seguridade Suplementar (Supplemental Security Income). Entretanto, o benefício tem baixo valor (US\$ 750 mensais em 2018 para indivíduos e US\$ 1125 para casais) e não trata das características específicas da pobreza rural (Moffatt e Glasgow, 2009). Dessa forma, não há algo comparável à previdência rural brasileira naquele país, ou seja, um benefício sem testes de meios e garantido para o resto da vida.

Schwarzer (2000) tipifica quatro modelos básicos de previdência rural num panorama internacional. O modelo universal, beveridgiano, onde se encaixam Canadá e Finlândia, é caracterizado por uma aposentadoria nacional não contributiva, disponível para todos os idosos, urbanos e rurais (salvo se a renda da aposentadoria ocupacional for muito alta no caso finlandês). O modelo contributivo diferenciado, caso alemão, consiste em um sistema previdenciário essencialmente bismarckiano, que exige contribuições para usufruir da aposentadoria na velhice. Entretanto, há uma flexibilização da exigência de contribuições para os rurais, que se beneficiam de um desconto sobre o valor mínimo exigido em caso de rendimentos insuficientes e a manutenção da condição de segurado mesmo passando períodos extensos de tempo sem contribuir. Os Estados Unidos e a Itália se encaixam no modelo contributivo indiferenciado. A ausência de um facilitador para a aposentadoria dos rurais deixa-os vulneráveis à pobreza e faz com que o trabalho rural se estenda muito além dos 65 anos. Sem a aposentadoria, os rurais têm direito a benefícios assistenciais na situação de pobreza, mas esses benefícios são significativamente mais baixos que sua contraparte contributiva. Já no modelo assistencial, onde se encaixa a Costa Rica, a maior parte dos trabalhadores rurais acaba dependendo de um benefício assistencial equivalente a um quinto do benefício contributivo. O Brasil, por sua vez, tende a se aproximar do modelo universal para o caso rural, ainda que a aposentadoria urbana seja contributiva.

A previdência rural brasileira, como visto, é tida na literatura como um elemento essencial para a redução da pobreza e desigualdade no campo. Da mesma forma, fornece às famílias dos beneficiários uma segurança contra os riscos da produção agrícola, incentivando a produção. Na perspectiva internacional, a existência de um benefício previdenciário sem exigência estrita de contribuições permite que um país em desenvolvimento como o Brasil aumente a cobertura da seguridade no campo a ponto de praticamente chegar à universalidade. Dessa forma, o país superou o desafio de prover uma renda de substituição aos idosos rurais enfrentado por muitos países de nível de renda igual ou maior.

CAPÍTULO II – O regime atual de previdência rural

II.1 – Características da agricultura familiar

Para melhor compreensão do impacto da previdência rural e das propostas de reforma, é importante caracterizar o segmento econômico em que se encontram os beneficiários. Para isso, a principal fonte de dados utilizados nesta seção é o Censo Agropecuário de 2017, do IBGE. É importante notar que os dados disponibilizados pelo Censo são preliminares e ainda podem ser ajustados pelo IBGE.

Em primeiro lugar, a maior parte dos estabelecimentos rurais no Brasil é de pequenas propriedades. Aproximadamente 50% dos estabelecimentos têm menos de 10 hectares, e 81% têm menos de 50 hectares (IBGE, 2017). A definição de pequena propriedade depende do módulo fiscal de cada município, de acordo com a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Um módulo fiscal varia de 5 a 100 hectares, e a Lei 8.629 define como pequena propriedade aquela de até quatro módulos fiscais. Assim, um estabelecimento de até 50 hectares pode, de modo geral, ser caracterizado como uma pequena propriedade.

As pequenas propriedades também são onde a maior parte da mão de obra do campo se concentra. Do total do pessoal ocupado, 71% trabalham em estabelecimentos com menos de 50 hectares. Essa razão é ainda maior para o grupo de maior interesse para a agricultura familiar, isto é, os trabalhadores com laço parentesco com o produtor: 82%. Observa-se, também, que 65% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros emprega exclusivamente mão de obra familiar, ou seja, o produtor e pessoas com laços de parentesco com o produtor (IBGE, 2017).

Em termos de segurança alimentar, a agricultura familiar é de grande importância. O Censo Agropecuário de 2006, que se propôs a analisar esse segmento da agricultura com mais detalhe, traz dados sobre a produção de diversos alimentos. Para o feijão, por exemplo, 70% da produção vêm da agricultura familiar; o mesmo vale para 83% da mandioca, 67% do leite de cabra e 58% do leite de vaca, 51% das aves e 46% do milho (IBGE, 2006).

A agricultura familiar também é vista internacionalmente como principal alvo de qualquer política de segurança alimentar. Assim, formas de garantir a produção rural e o

trabalho nas pequenas propriedades ultrapassam a política agrícola em si e incluem a proteção social da população rural, como mostra Anda (2004).

Considerando a importância relativa da agricultura familiar no emprego rural e para a alimentação da população, e o papel da previdência rural como seguro agrícola conforme destacado por Delgado e Cardoso (2000) e mencionado no capítulo anterior, uma reforma na seguridade social que afete os rurais deve considerar seus possíveis impactos para além da seguridade em si.

II.2 – Análise descritiva dos dados da previdência rural

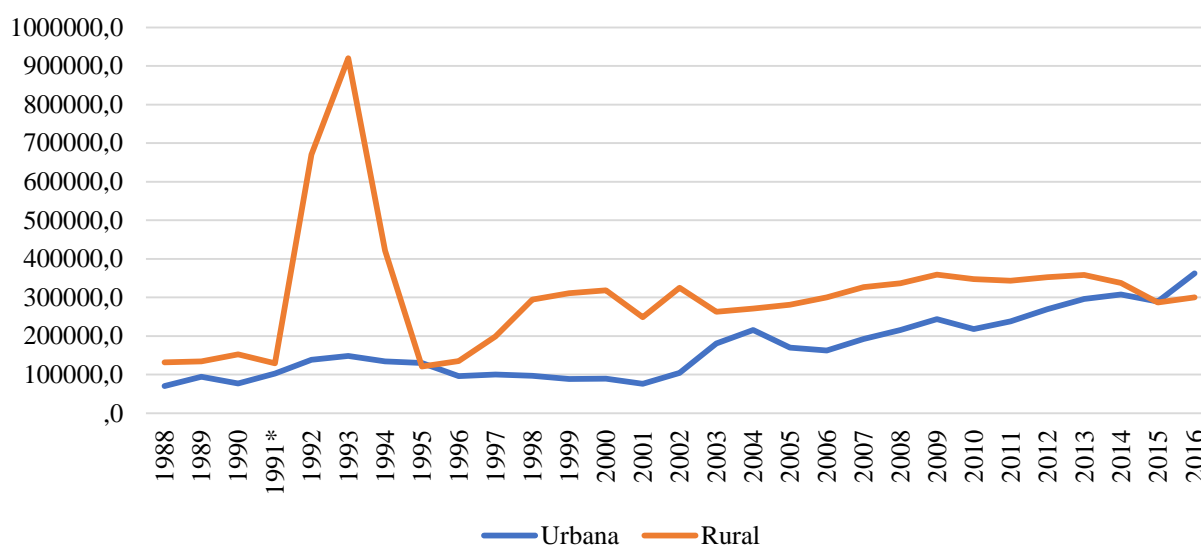
Os dados utilizados nesta seção vêm do Dataprev (Secretaria de Previdência), a fonte oficial de dados administrativos da Seguridade Social.¹ Cada série do Dataprev está disponível para um período diferente, o que é um problema para as comparações de dados – especialmente considerando que a maior parte das séries começa depois de 1991, quando se deu a mudança na legislação relevante para este estudo. A única série com esses dados é a de benefícios concedidos, ou seja, novos benefícios fornecidos a cada ano. A série de benefícios ativos, com o total de benefícios sendo sustentados pelo INSS a cada ano, começa em 2002.

Uma fonte alternativa de dados é a PNAD/IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), que não discrimina entre diferentes tipos de benefícios, o que é um empecilho para descrever os efeitos da previdência rural. Kreter, Staduto e Souza (2016) desenvolveram uma metodologia para analisar a aposentadoria rural utilizando a PNAD, mas os autores reconhecem seus limites em relação a benefícios específicos, como os afetados pela legislação de 1991. A metodologia proposta utiliza o a idade mínima, o local de residência e o salário mínimo para determinar quais indivíduos são aposentados rurais. Evidentemente, como há outros tipos de aposentados com benefício igual ao salário mínimo e apenas cerca de metade dos aposentados rurais permanece na zona rural, não é possível estudar a aposentadoria por idade rural, objeto de interesse deste trabalho, com essa metodologia.

Como o sistema de previdência rural atual afeta principalmente os benefícios por idade, no valor de um salário mínimo, esta é a categoria sobre a qual devemos nos debruçar para estudar seus impactos. O gráfico 1 abaixo mostra o impacto da implementação dos novos direitos no número de aposentados por idade pelo INSS. Note-se que este é o fluxo de novos benefícios concedidos ano a ano, e não o estoque total de beneficiários ativos. Os três anos seguintes à criação do benefício rural universal mostraram um aumento notável nas aposentadorias rurais por idade que foi parcialmente revertido depois.

¹ Apesar de não disponibilizar os microdados abertamente, o Dataprev tem um sistema online para tabular os dados de acordo com algumas variáveis pré-definidas. Isso impõe um limite a inferências causais, mas o sistema ainda fornece algumas informações interessantes.

Gráfico 1 – Novos benefícios previdenciários por idade concedidos por ano



Dados: Dataprev/Secretaria de Previdência

Utilizando dados da PNAD, Kreler e Bacha (2006) mostram que o número de beneficiários da aposentadoria rural passou de 3,34 milhões em 1992 para pouco mais de 5 milhões em 1999. Os autores também notam que, em grande parte, esse aumento vem de benefícios de um salário mínimo (que passaram de 1,5 para 4,7 milhões no mesmo período e podem ser associados à aposentadoria por idade). Também há avanços impressionantes em direção à igualdade de gênero: enquanto 55% dos homens e 23% das mulheres de 65 a 69 anos na zona rural recebiam aposentadoria em 1992, em 1999 esses percentuais subiram para 78% dos homens e 74% das mulheres. Camarano (2004) mostra o impacto dessa expansão da cobertura para as mulheres na redução da pobreza rural feminina na população idosa, que se equiparou ao índice de pobreza dos idosos homens. A porcentagem de mulheres sem renda de nenhuma fonte caiu de 45% em 1981 para 10% em 2001.

Como essa mudança do regime estabeleceu o salário mínimo como piso da previdência, é útil observar quantos beneficiários estão nessa faixa. Os gráficos 2 e 3 comparam a distribuição de aposentadorias² concedidas entre 1992 e 2016 em número de salários mínimos nos meios urbano e rural. Como pode-se perceber, enquanto a maior parte

² Incluindo os benefícios por idade, tempo de contribuição e invalidez: 42-Ap Tempo Contrib LOPS; 46-Ap Tempo Contrib Especial; Ap Idade Outras; Ap Idade; Ap Invalidez Outras; Ap Tempo Contrib Det Ignorado; Ap Invalidez; Aposentadorias Acidentárias; Outras Ap Tempo Contrib.

(67,2%) dos benefícios urbanos é maior que um salário mínimo, 98,7% dos benefícios rurais equivalem a esse valor. Isso é coerente com os resultados de Kreler e Bacha (2006) e mostra a importância do salário mínimo não só para o mercado de trabalho, mas como piso da seguridade social. Reduz-se, dessa forma, a desigualdade entre o meio urbano e rural ao estabelecer um piso único.

Gráfico 2 – Distribuição de novos benefícios urbanos concedidos por valor (em salários mínimos) - 1992-2016

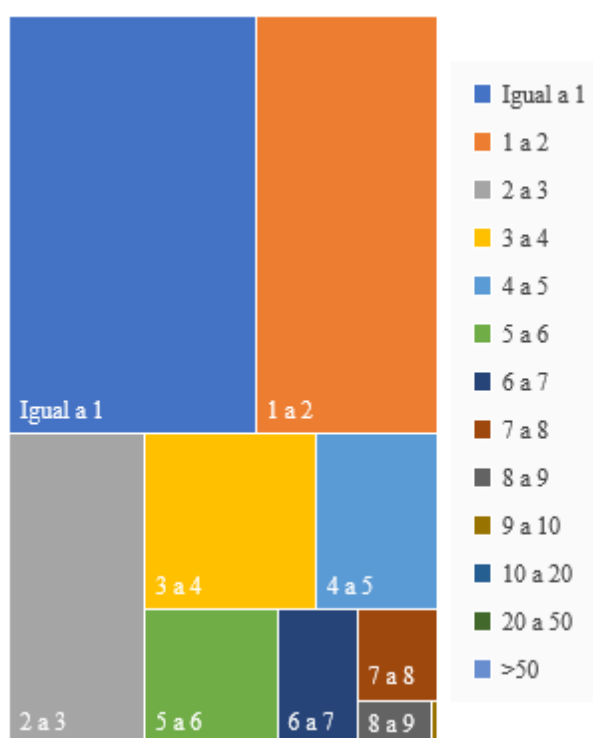
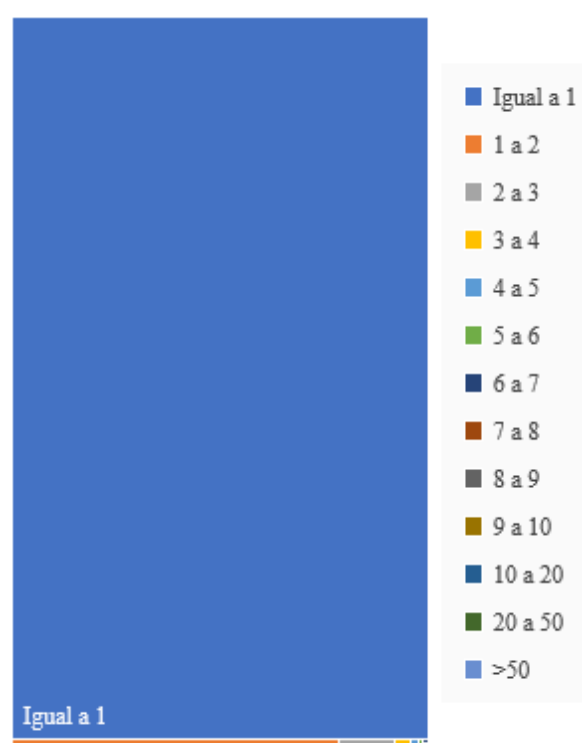


Gráfico 3 – Distribuição de novos benefícios rurais concedidos por valor (em salários mínimos) - 1992-2016



Dados: Dataprev/Secretaria de Previdência

Outro aspecto interessante é a questão de gênero. Como a reforma deu a todas as pessoas idosas em domicílios elegíveis (de agricultura familiar) direito à aposentadoria por idade, e não apenas ao chefe de estabelecimento (como ocorria antes de 1991), ela trouxe igualdade de gênero à previdência rural, permitindo às agricultoras o acesso à seguridade social. Os dados do Dataprev confirmam isso: enquanto 55% dos benefícios urbanos concedidos entre 2009 e 2016 foram para beneficiários homens, esse é o caso de apenas 44% dos benefícios rurais (Gráficos 4 e 5). A proporção, portanto, se inverte.

Gráfico 3 – Distribuição de benefícios urbanos por gênero - 2009-2016

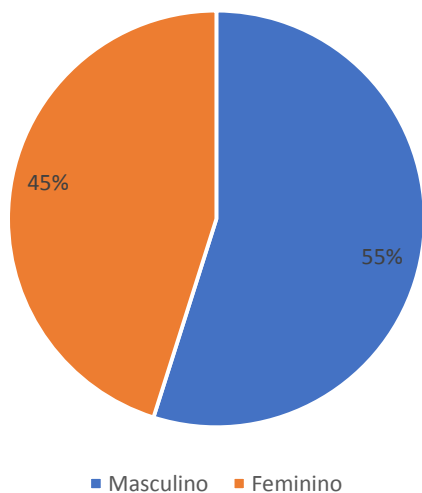
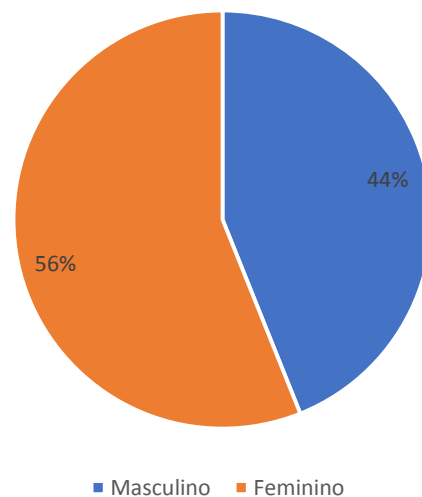


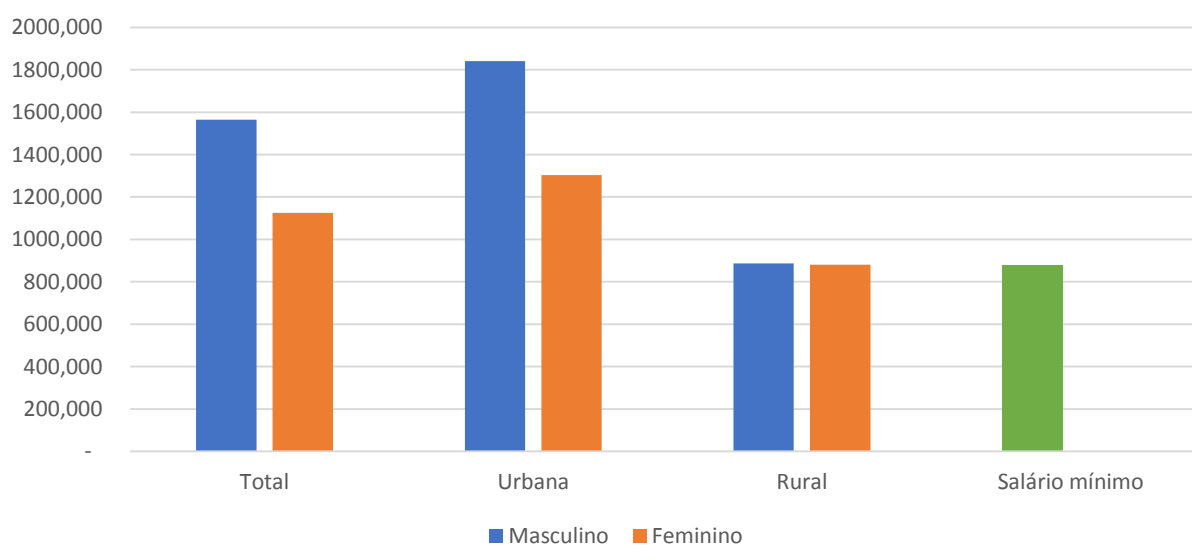
Gráfico 2 – Distribuição de benefícios rurais por gênero - 2009-2016



Dados: Dataprev/Secretaria de Previdência

Como todos os segurados especiais rurais têm direito a um salário mínimo quando se aposentam por idade, a desigualdade de gênero nos benefícios cai significativamente em termos de acesso e também em termos de rendimentos. O gráfico 6 mostra que enquanto a aposentadoria média recebida por aposentados urbanos atualmente é 40% maior que a das mulheres (e ambas médias estão pelo menos 50% acima do salário mínimo), tanto os benefícios rurais dos homens quanto os das mulheres têm uma média praticamente igual ao salário mínimo (com diferença menor que 1%).

Gráfico 4 – Valor médio da aposentadoria dos benefícios ativos (2016), em reais



Dados: Dataprev/Secretaria de Previdência

A previdência rural também tem distribuição mais homogênea no território. O coeficiente de variação da razão de cobertura por estado foi muito menor no sistema rural: 0,29 comparado a 0,64 nas áreas urbanas em 2015 (Dados: Dataprev). Dessa forma, enquanto o benefício urbano mostra maior razão de cobertura nos estados mais ricos que nos mais pobres, para os rurais não existe essa relação. Além disso, Valadares e Galiza (2017a) mostram que dois terços do valor gasto com previdência rural são destinados a municípios com menos de 50 mil habitantes, com os benefícios representando mais de 10% do PIB municipal para 40% dos municípios brasileiros em 2006.

Em resumo, a legislação de 1991 trouxe à população rural grandes avanços na garantia de uma renda de substituição na velhice. Houve redução da desigualdade de gênero, regional e individual, e a cobertura se expandiu drasticamente. Garantiu-se, dessa forma, um fluxo de renda no qual se apoia não só o beneficiário, mas também sua família e comunidade, servindo inclusive como uma forma de financiamento das atividades rurais e de empreendedorismo (Delgado e Cardoso, 2000).

CAPÍTULO III – As propostas recentes de reforma

Com a crise econômica que se instalou no país desde 2015, as contas públicas tiveram déficits significativos ano após ano. Como solução para o déficit, os três governos do período (Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro) adotaram uma política econômica ortodoxa, de corte de gastos no curto prazo e defesa de reformas estruturais no longo prazo. O governo Dilma, prejudicado pela instabilidade política que culminou no seu impeachment, não conseguiu levar a cabo nenhuma das reformas que defendia.

Apesar do aparente consenso nos principais meios de comunicação sobre a necessidade e urgência das reformas, especialmente a da previdência³, o tema ainda provoca bastante debate na academia e na sociedade civil.

O argumento em defesa da reforma se baseia, sobretudo, na tese de insustentabilidade financeira da previdência social brasileira. Zylberstajn et al (2017) argumentam que o Brasil gasta relativamente muito com previdência comparado ao padrão internacional, quando considerada a proporção de idosos no país. Holland e Málaga (2018) chamam atenção para a tendência de envelhecimento da população, que levaria a um aumento de despesas nas próximas décadas.

Como solução para os problemas levantados, os autores desse campo trazem propostas variadas, mas com o mesmo objetivo: reduzir os gastos públicos com previdência social. Zylberstajn et al (2017) defendem um sistema com quatro pilares, sendo o primeiro não contributivo e universal, o segundo contributivo por repartição, o terceiro contributivo por capitalização (substituindo o FGTS e o seguro-desemprego) e o último voluntário. Holland e Málaga (2018) seguem um modelo parecido, mas incluindo um “seguro de renda”, um seguro pago separadamente que substituiria os outros auxílios da previdência que não aposentadorias (auxílio-doença, auxílio-reclusão, salário-maternidade, entre outros). Em ambos, o que se propõe é um modelo misto entre repartição (nos pilares inferiores) e capitalização.

A previdência rural, nesse caso, ficaria restrita ao primeiro patamar (universal), salvo pelos trabalhadores formais do campo que estariam inclusos nos patamares contributivos. Para os pequenos produtores, entretanto, a perspectiva não seria das melhores: os autores não

³ <https://oglobo.globo.com/opiniao/reforma-ataca-pontos-criticos-da-previdencia-23457008> ; <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,convite-oportuno-e-recusa-irresponsavel,70002743032>.

dão uma sugestão de valor para o primeiro pilar, mas é improvável que ele chegue a um salário mínimo, valor a que têm direito os camponeses no sistema atual.

Por outro lado, também há acadêmicos que discordam sobre as propostas ou mesmo a necessidade de uma reforma. Gentil et al (2017) ressaltam a importância do lado da receita: com maior formalização e crescimento da produtividade, os trabalhadores ativos conseguem sustentar os inativos com maior facilidade, levando a uma razão de dependência efetiva que, no cenário mais otimista, pode até ser decrescente. Nesse caso, a solução para a questão previdenciária seria incentivar a formalização e o aumento do emprego, por um lado, e por outro fomentar o crescimento da produtividade (por meio de investimento, qualificação, entre outras medidas).

De uma forma ou de outra, mesmo se uma reforma for desejável ou necessária, é imprescindível compreender os efeitos que ela causará na população que recebe (ou deixa de receber) os benefícios. Jaccoud et al (2017) mostram como o maior rigor nas exigências para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) na reforma proposta em 2016 pode aumentar a pobreza entre idosos. Da mesma forma, é importante analisar o custo social dos outros aspectos das propostas. Neste capítulo, são tratadas as propostas de reforma da previdência dos governos Temer e Bolsonaro (até março de 2019), sempre com foco na previdência rural.

III.1 – Proposta do governo Temer (PEC 287/2016)

Quando Michel Temer assumiu, trouxe como urgência para o seu governo a aprovação do teto dos gastos (Emenda Constitucional 95) e das reformas trabalhista, da terceirização e da previdência. Apesar de ter conseguido passar as três primeiras medidas pelo Congresso Nacional, onde tinha grande apoio, a reforma da previdência enfrentou maior resistência.

Em dezembro de 2016, o governo enviou ao Congresso a PEC 287, uma proposta ampla, que aumentava significativamente as exigências para a obtenção dos benefícios de aposentadoria. No caso da aposentadoria rural, a proposta aumentava a idade mínima para aposentadoria de 60 (homens) e 55 (mulheres) para 65 anos, e o tempo de contribuição para 25 anos. Os trabalhadores familiares rurais passariam a ter que contribuir individualmente sobre o salário mínimo com uma alíquota reduzida, de 5%. Evidentemente, é uma mudança drástica em relação ao regime atual, em que os rurais precisam apenas comprovar o trabalho rural familiar por 15 anos, mesmo com contribuições intermitentes. Além disso, exigir contribuições individuais sobre o salário mínimo é incoerente com um sistema de produção familiar, que, por suposto, não remunera os membros da família com um salário mensal, como numa relação de assalariamento.

Os efeitos da proposta são de difícil simulação. Por um lado, o aumento da idade mínima pode ser simulado seguindo o modelo de Souza et al (2018). Os autores utilizaram os dados da PNAD para estimar os efeitos da reforma proposta pela PEC 287 na pobreza e desigualdade, ajustando a oferta de mão de obra que deixaria de ter direito à aposentadoria a partir de suas outras características (como escolaridade). Com isso, verificou-se um aumento pequeno na pobreza e um efeito pouco significativo na desigualdade.

Por outro lado, não é possível simular rigorosamente o aumento do tempo de contribuição requerido a partir da PNAD. Um levantamento da Folha de São Paulo (Carneiro et al, 2017) mostra que apenas 27% dos homens e 17% das mulheres aposentados por idade do RGPS (urbanos e rurais) tiveram 25 ou mais anos de serviço. Não há forma de verificar quantas das famílias beneficiárias da aposentadoria rural teriam sido capazes de contribuir regularmente por 25 anos a partir do salário mínimo. Assim, a análise sobre os possíveis impactos dessa reforma é mais subjetiva. Entretanto, é razoável pensar que o impacto calculado por Souza et al (2018) é subestimado: a pobreza rural, que afeta de forma importante os agricultores familiares no Brasil e América Latina (ver Schejtman, 2008 e Buainan, 2003) e a irregularidade das receitas provenientes da venda da produção seriam

empecilhos à contribuição regular por 25 anos, especialmente quando se exige a contribuição de todos os membros da família. Os efeitos diretos, de aumento da pobreza entre idosos do campo, poderiam ser agravados por efeitos indiretos causados pela perda dos benefícios citados na seção 2.2, especialmente a reversão da queda de desigualdade regional (Delgado, 1997) e a perda do fluxo constante de renda que funcionava como seguro rural, fomentando a própria produção (Delgado e Cardoso Jr, 1999).

Quanto ao valor mínimo de contribuição, é importante ressaltar que mesmo em países que têm uma exigência como essa (como a Alemanha), há uma flexibilização no caso de renda insuficiente (Schwarzer, 2000). Com a aplicação indiscriminada da contribuição mínima para os rurais, é provável que se exclua parte significativa dos segurados.

Valadares e Galiza (2017), analisando a PEC 287/2016, trazem motivos para preocupação com as mudanças propostas. Em relação à idade mínima, quando se considera a penosidade do trabalho rural e o início precoce das atividades no campo, há o risco de piora da saúde dos trabalhadores com a incidência de doenças crônicas, especialmente problemas na coluna. Apesar da percepção do governo de que não haveria diferenças significativas entre a expectativa de sobrevida (após os 65 anos) dos trabalhadores rurais e urbanos (ver Stivali, 2017), não há informações oficiais que comprovem essa percepção. O dado oficial mais próximo seria a idade média de cessação dos benefícios rurais, disponibilizado pela Secretaria de Previdência, já que os benefícios cessam, em geral, pela morte do beneficiário. Embora os homens do campo e da cidade tenham uma pequena diferença na idade média de cessação dos benefícios (de 1 a 2 anos a menos para os rurais), os dados para mulheres são impressionantes: as aposentadas rurais tiveram seus benefícios cessados em média com 72 anos em 2013, contra 77 dos homens rurais e 78 das mulheres urbanas (Valadares e Galiza, 2017). Esse dado reforça a importância da menor idade mínima para as mulheres. Segundo Valadares e Galiza (2017, p. 7):

Se existem razões biológicas que determinam uma sobrevida maior das mulheres em relação aos homens, como várias teorias preconizam, a dureza da vida e a penosidade do trabalho das mulheres do campo parecem suplantar esse ‘privilégio feminino’.

A proposta do governo tramitou no Congresso por meses até que o relator apresentou um Substitutivo e, posteriormente, uma emenda aglutinativa global que retirava da reforma as

principais mudanças sobre o segurado especial rural. Na nova proposta, a idade de aposentadoria para as camponesas seria de 57 anos em vez de 55 (a dos homens permaneceria em 60), com um gatilho para aumento da idade em função da expectativa de sobrevida. O tempo de contribuição seria de 15 anos, e não 25 como no texto original. Mesmo com a mudança, o governo não conseguiu que a reforma fosse aprovada em 2017: além da dificuldade de conseguir um acordo no Congresso, houve protestos ao redor do país⁴ que evidenciaram a impopularidade da proposta. As denúncias de corrupção paralisaram definitivamente o avanço das propostas do governo no Congresso.

Em 2018, a PEC 287 sofreu mais um impasse: a intervenção federal no Rio de Janeiro. Proposta pelo governo federal como uma solução para a crise de segurança pública no estado, a intervenção foi instituída pelo Decreto n.º 9.288, que delegava o controle da segurança ao governo federal. A Constituição, no entanto, não permite que sejam feitas alterações em seu texto enquanto um estado da federação estiver sob intervenção federal. Dessa forma, enquanto durou a intervenção (até o fim de 2018), a PEC deixou de tramitar no Congresso.

⁴ <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/03/31/protestos-contr-a-reforma-da-previdencia-bloqueiam-vias-da-capital-e-da-grande-sp.htm>
<https://g1.globo.com/politica/noticia/manifestantes-fazem-protestos-no-pais-contr-a-reforma-da-previdencia.ghtml>

III.2 – Proposta do governo Bolsonaro (PEC 6/2019)

Jair Bolsonaro foi eleito presidente em outubro de 2018 com um programa econômico (que tem como principal responsável o ministro da Economia Paulo Guedes) largamente marcado pelo aprofundamento da agenda de Michel Temer. Em outras palavras, seu plano para sair da crise consiste em aprofundar o ajuste fiscal e reduzir o papel do Estado na economia.

A principal proposta nesse sentido, já no início do governo, é a reforma da previdência, cujos parâmetros não chegaram a ser amplamente debatidos no período eleitoral. No dia 20 de fevereiro de 2019 o governo enviou ao Congresso sua Proposta de Emenda Constitucional para a reforma, a PEC 6/2019, descartando por completo a PEC 287/2016 enviada pelo governo Temer. A nova proposta é abrangente, incluindo servidores públicos, militares e parlamentares, além dos trabalhadores urbanos e rurais, ou seja, tanto o RGPS quanto o RPPS. Além disso, prevê um modelo alternativo de capitalização de adesão voluntária, que será regulamentado por lei complementar e que dependerá de uma nova reforma trabalhista para entrar em vigor.

Para os segurados especiais rurais, há duas mudanças importantes. Em primeiro lugar, iguala-se a idade para aposentadoria do homem e da mulher, ambas em 60 anos. Além disso, a regra de contribuição muda drasticamente. A reforma passaria a exigir dos agricultores familiares 20 anos de contribuição sobre a produção com um valor mínimo definido posteriormente por lei complementar. A contribuição continuaria sendo familiar, e não individual, como propunha a PEC 287/2016, mas a introdução do tempo de contribuição de 20 anos e do valor mínimo (provisoriamente de R\$ 600 no ano) é um potencial empecilho para a obtenção do benefício pelos trabalhadores rurais. Citando o texto da proposta (PEC 6/2019):

Art. 35 §1º Não havendo comercialização da produção rural durante o ano civil, ou sendo esta insuficiente para atingir o valor mínimo a que se refere o caput, o segurado deverá realizar o recolhimento da contribuição pelo valor mínimo ou a complementação necessária até o dia 30 de junho do exercício seguinte.

Dessa forma, caso a comercialização da produção fique abaixo do esperado em um ano, a família perde esse ano de contribuição a não ser que o ano seguinte seja especialmente frutífero (com receitas suficientes para arcar com a contribuição dos dois anos). Ao longo de um período extenso de safras ruins, como, por exemplo, um período de estiagem, um grupo

familiar menos protegido contra condições naturais pode perder anos seguidos de contribuição – que, evidentemente, podem inviabilizar sua aposentadoria na idade mínima.

Muitas das críticas apontadas à PEC 287/2016 se aplicam, também, à PEC 6/2019. Ainda que haja um avanço na transferência da responsabilidade de contribuição do indivíduo para o estabelecimento familiar, a inflexibilidade do valor mínimo continua sendo um potencial obstáculo para as famílias mais pobres, assim como a necessidade de 20 anos de contribuição. Da mesma forma, a equiparação da idade mínima entre homens e mulheres também ignora a disparidade entre a idade média de cessação de benefícios para as mulheres rurais (72 anos) em relação aos homens (78 anos) em 2015 (Valadares e Galiza, 2017).

Uma das alterações mais importantes, entretanto, é a desconstitucionalização dos parâmetros da previdência. Transferindo os parâmetros da Constituição para leis complementares, a PEC cria a possibilidade de reformas com muito mais facilidade (necessitando apenas maioria simples no Congresso). Isso retira dessas alterações a necessidade de um acordo mais amplo entre a sociedade e os parlamentares, que é o motivo da exigência de 2/3 dos votos para a aprovação de mudanças no texto constitucional.

Entre os parâmetros que a PEC 6/2019 propõe transferir para lei complementar estão a idade mínima, que a proposta pretende revisar de acordo com o avanço da expectativa de vida brasileira, e o valor mínimo de contribuição para os segurados especiais rurais, como visto. Além disso, uma lei complementar instituiria um regime de capitalização voluntário de contribuição definida, alternativo ao RGPS e RPPS. A transição para capitalização tem um custo fiscal reconhecidamente alto no curto prazo (Barr, 2002), o que é digno de nota em um momento em que o controle do gasto público (inclusive pela EC 95, do teto de gastos) é prioridade do governo.

É importante ressaltar que, aqui, falo da primeira versão do texto da PEC 6/2019, divulgado em 20 de fevereiro. Durante a tramitação no Congresso, a PEC pode sofrer alterações até que seja votada. Também não se conhece a disposição do Congresso eleito em 2018 e empossado em fevereiro de 2019 para votar temas como a reforma da previdência, à qual se opõe fortemente o movimento trabalhista organizado. De qualquer forma, o tema deverá ser amplamente discutido ao longo do ano de 2019.

CONCLUSÃO

Motivado pela discussão incessante em torno da reforma da previdência, este trabalho teve a intenção de analisar o papel da política previdenciária sobre os agricultores familiares. Esse grupo, largamente excluído da seguridade social até a Constituição de 1988, passou a desfrutar de um benefício praticamente universal, usado como referência na expansão da proteção social à população do campo em países de renda média.

A previdência rural brasileira garante aos idosos do campo um nível de cobertura extremamente alto com o mesmo benefício mínimo que o resto do sistema previdenciário, o que assemelha o sistema brasileiro ao modelo universal de previdência no caso rural, ainda que a previdência urbana seja contributiva. Com isso, a previdência rural tem um papel essencial na redução da pobreza e desigualdade, na dinamização da economia de pequenos municípios, e na garantia da produção rural – esta, responsável por parte importante dos alimentos consumidos pelos brasileiros.

Com as novas propostas de reforma, esse nível de proteção é posto em xeque. Caso a reforma efetivamente passe a exigir dos trabalhadores rurais familiares contribuições regulares, com valores altos e por longos períodos, é provável que parte desses trabalhadores deixem de ter acesso ao benefício. Evidentemente, quem tem menos condições de contribuir são, justamente, os agricultores mais vulneráveis, que ficarão sujeitos a uma aposentadoria mais tardia, à assistência social (por meio do BPC) ou simplesmente à exclusão do sistema de seguridade.

O argumento do déficit do sistema rural de previdência é insuficiente quando se considera a importância da aposentadoria rural, que “atende a cerca de 13,5% da população do país a um custo de 1,5% do PIB” (Valadares e Galiza, 2017a, p.107). Compartilhando a reflexão de Valadares e Galiza (2017a, p. 108):

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.

Finalmente, as propostas de desconstitucionalização dos parâmetros da seguridade social chamam atenção. A possibilidade de pequenas reformas da previdência sem a

necessidade de um pacto nacional, sujeitas apenas a uma maioria simples no Congresso, tem o potencial de desestabilizar a seguridade com mudanças a cada flutuação no ciclo político.

A não ser que se tenha especial cuidado com o tratamento dos segurados especiais rurais na reforma, há um risco de retomada do crescimento da pobreza rural. Possíveis linhas de pesquisa nesse sentido esbarram na disponibilidade de dados, que para a Previdência Social ainda são escassos. Dessa forma, seria interessante construir uma base de dados abertos mais completa, permitindo o aprofundamento do trabalho de pesquisadores e uma maior compreensão do papel da seguridade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, L. E. Progressividade e Aspectos distributivos na Previdência Social: Uma Análise com o Emprego dos Microdados dos Registros Administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, 70(1), p. 3-30, 2016.
- ANDA, G. G. de. Seguridad alimentaria y agricultura familiar. **Revista de la CEPAL**, Santiago, 83, 71-84, 2004.
- BAPTISTA, T. V. de F. Seguridad Social no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, número 3, 1998.
- BARR, N. Reforming pensions: myths, truths, and policy choices. **International social security review**, 55(2), 3-36, 2002.
- BELTRÃO, K. I., OLIVEIRA, F. E. B. D., & PINHEIRO, S. S. **A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. Rio de Janeiro: IPEA, TD 759, 2000.
- BRANDÃO, L. C. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2011.
- BUAINAIN, A.M.; ROMEIRO, A.R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**, Porto Alegre, 10:312–347, 2003.
- CAMARANO, A. Social policy and the well-being of older people at a time of economic slowdown: The case of Brazil in: P.Lloyd-Sherlock (ed.) **Living longer. Ageing, development and social protection**, 44-70. Londres: Zed Books, 2004.
- CARNEIRO, Mariana; PINTO, Ana; MUZZOLON, Paulo. Exigência de 25 anos de contribuição pegaria 79% de aposentados por idade. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1858004-exigencia-de-25-anos-de-contribuicao-pegaria-79-de-aposentados-por-idade.shtml>>. Acesso em março de 2019.
- CARVALHO FILHO, I. E. Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil. **Journal of Development Economics**, 86(1), 129-146, 2008.

DALY, M., & BURKHAUSER, R. V. The supplemental security income program. In: **Means-tested transfer programs in the United States** (p. 79-140). University of Chicago Press, 2003.

DELGADO, G.C. **Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica**. Rio de Janeiro: IPEA, TD 477, 1997.

_____ ; CARDOSO Jr, J.C. **O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização**. Rio de Janeiro: IPEA, TD 688, 1999.

_____ ; CASTRO, J.A.D. **Financiamento da previdência rural: situação atual e mudanças**. Rio de Janeiro: IPEA, TD 992, 2003.

_____ ; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, n. 17. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

FERREIRA, Francisco H.G.; ROBALINO, David. **Social protection in Latin America: achievements and limitations** (English). Policy Research working paper; no. WPS 5305. Washington, DC: World Bank, 2010. Disponível em:
<<http://documents.worldbank.org/curated/en/226681468053951908/Social-protection-in-Latin-America-achievements-and-limitations>>

GENTIL, D. L., ARAÚJO, E. C., PUTY, C. C. B., & SILVA, C. P. A. Uma análise não convencional para o problema da previdência social no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas. **Revista da ABET**, João Pessoa, 16(1), 2017.

GUIMARÃES, R. E. R. O Trabalhador Rural e a Previdência Social—Evolução Histórica e Aspectos Controvertidos. **Revista Virtual da AGU**, Ano IX 88, 2009.

HOLLAND, M.; MÁLAGA, T. **Previdência social no Brasil: propostas para uma reforma de longo prazo**. TD 487 FGV-EESP, São Paulo, 2018.

HOLZMANN, R., ROBALINO, D. A., & TAKAYAMA, N. (Eds.). **Closing the coverage gap: Role of social pensions and other retirement income transfers**. The World Bank, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar – Primeiros Resultados – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.

_____. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.

KRETER, A. C.; BACHA, C. J. C. Avaliação da equidade da Previdência no meio rural do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 44(3), 467-502, 2006.

KRETER, A. C.; STADUTO, J. A. R.; SOUZA, E. Avaliação da Metodologia para Simular a Aposentadoria Rural por meio das PNADs. **Revista da ABET**, João Pessoa, 14(2), 2016.

JACCOUD, L.; MESQUITA, A. C.; PAIVA, A. B. de. **O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate**. IPEA, TD 2301, abr. 2017.

JULIÃO, F. **Que são as ligas camponesas?** Rio de Janeiro: Editôra Civilização Brasileira. 1962.

LIMA, A. **PEC 287/16 e a Previdência Rural**. 2017. [Apresentação de PowerPoint] Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/previdencia-rural-arnaldo-lima.pdf>>

MAGALHÃES, R. de A. Capítulo 10. In: **Diálogos para o desenvolvimento**, organizadores: José Celso Cardoso Jr., Carlos Henrique R. de Siqueira. Brasília: IPEA, 2009.

MOFFATT, S., & GLASGOW, N. How useful is the concept of social exclusion when applied to rural older people in the United Kingdom and the United States? **Regional Studies**, 43(10), p. 1291-1303, 2009.

MONTENEGRO, A. T. As Ligas Camponesas às vésperas do Golpe de 1964. **Projeto História** (PUC-SP), São Paulo, v. 02, n. 02, p. 391-416, 2004.

OLIVEIRA, F.E.B.D.; BELTRÃO, K.I. **The Brazilian social security system**. IPEA, TD 775, 2000.

OLIVEIRA, J. A. de A.; TEIXEIRA, S. M. Fleury. **(Im) previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes/Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1986.

RANGEL, Leonardo Alves; PASINATO, Maria Tereza; SILVEIRA, Fernando Gaiger; LOPEZ, Feliz Garcia; MENDONÇA, João Luis. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In IPEA (2009), **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, n. 17. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

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

SCHEJTMAN, A. **Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina**. Documento de trabajo n. 21, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, Santiago (Chile), 2008.

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. **Aeps Infologo: base de dados históricos da Previdência Social**. Brasília, DF, 2018. Acessível em <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>

SEGURA, F. F. **A questão previdenciária na Primeira República: a excepcionalidade da Lei Eloy Chaves**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Araraquara, 2017.

SOUZA, P. H.; VAZ, F. M.; PAIVA, L. H. **Efeitos redistributivos da reforma da previdência**. IPEA, TD 2424, 2018.

STIVALI, M. **Idade mínima para a aposentadoria rural – a proposta da PEC é adequada?** Nota Técnica n. 38. Brasília: Ipea, 2017.

VALADARES, A.; GALIZA, M. **Previdência Rural: Contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso**. Nota Técnica n. 25. Brasília: Ipea, 2016.

VALADARES, A.; GALIZA, M. **Previdência rural entre dúvidas e certezas: o que é possível dizer sobre a expectativa de sobrevivência dos segurados especiais?** Nota Técnica n. 42. Brasília: Ipea, 2017.

VALADARES, A.; GALIZA, M. Reforma da previdência, agricultura familiar e os riscos de desproteção social. In: COURSEUIL, C. **Boletim de mercado de trabalho n. 62**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017a, pp. 91-109.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe. **Futuros do Brasil: Textos para debate**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1-19, maio 2017.

YANG, Y.; WILLIAMSON, J. B.; SHEN, C. Social security for China's rural aged: a proposal based on a universal non- contributory pension. **International Journal of Social Welfare**, 19(2), 236-245, 2010.

ZYLBERSTAJN, H; ZYLBERSTAJN, E.; AFONSO, L. E. **Previdência Social: Reforma em Três Atos**. Informações FIPE, janeiro de 2017.