

---

# PRISIONEIRO DA INJUSTIÇA SOCIAL E OS IMPACTOS TERRITORIAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO BRASIL

*Prisoners of social injustice and the territorial impacts of rural social security in brazil*

## **Claudio Cesar de Paiva**

Economista. Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Professor Livre-docente do Departamento de Economia. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. claudio.paiva@unesp.br

## **Victor Bertin**

Economista. Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. v.bertin@hotmail.com

## **Suzana Cristina Fernandes de Paiva**

Economista. Doutora em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Professora do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. suzana.paiva@unesp.br

---

**Resumo:** A exclusão do trabalhador rural dos direitos fundamentais revela iniquidades históricas da estrutura agrária e formas anacrônicas de distribuição de renda promovidas pelo processo de desenvolvimento econômico brasileiro, que obstruíram as possibilidades de o País alcançar nível civilizatório de uma nação desenvolvida. O objetivo do artigo é demonstrar, a partir de dados do sistema previdenciário e do último Censo Agropecuário/IBGE, os impactos econômicos e sociais da Previdência Social Rural no território nacional. Para a realização da distribuição territorial dos recursos previdenciários, utilizou-se como base analítica o *software* QGIS, que permite analisar os dados de forma interativa e caracterizar o fenômeno no espaço, a partir das malhas do território do IBGE. Os resultados revelaram a importância da aposentadoria rural no território, sobretudo para aqueles trabalhadores do campo que só tardiamente ascenderam ao direito de ter uma velhice com o mínimo de dignidade humana. Em conclusão, após demonstrar a essencialidade da aposentadoria rural para o desenvolvimento social e territorial, o trabalho alerta para os riscos de retrocesso no sistema de proteção social dos trabalhadores rurais, motivado exclusivamente por medidas fiscais e previdenciárias restritivas, o que deverá contribuir para a perenização do caráter servil e do flagelo dos excluídos do campo.

**Palavras-chave:** previdência; rural; proteção; pobreza; território.

**Abstract:** The exclusion of rural workers from fundamental rights reveals historical inequities in the agrarian structure and anachronistic forms of income distribution promoted by the Brazilian economic development process, which obstructed the country's possibilities to reach the civilizational level of a developed nation. The objective of the article is to demonstrate, based on official data from the social security system, the economic and social impacts of Rural Social Security in the national territory. To carry out the territorial distribution of social security resources, the QGIS software was used as an analytical basis, which allows analyzing the data interactively and characterizing the phenomenon in space, based on the grids of the Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE. The results revealed the importance of rural retirement in the territory, especially for those rural workers who only later ascended to the right to an old age with a minimum of human dignity. In conclusion, the work warns of the risks of retrogression in the social protection system of rural workers, motivated exclusively by restrictive fiscal and social security measures, which should contribute to the perpetuation of the servile character and the scourge of those excluded rural workers.

**Keywords:** rural; social security; poverty; territory.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## INTRODUÇÃO

O Brasil é composto por uma constelação de formas de subdesenvolvimento, como apontou Celso Furtado. Esse subdesenvolvimento econômico se manifesta em formas anacrônicas de distribuição de renda, em distintos modos de inserção regional, no padrão de acumulação e através de complexas características das desigualdades sociais, regionais e urbanas.

Uma das bases do conceito de subdesenvolvimento de Furtado é a heterogeneidade estrutural, traço marcante da formação econômica e social brasileira. As características da heterogeneidade são muito evidentes na área rural, onde a modernidade do agronegócio brasileiro e sua liderança na produtividade mundial em *commodities* agrícolas coexistem com os diversos conflitos pelo direito à terra e com o fenômeno da extrema pobreza do trabalhador do campo. O Brasil, desde a colônia, gerou uma estrutura econômica e social heterogênea, resultado da concentração de renda, em especial na área agrária, da subutilização de capital e trabalho, da presença de contínuo excedente de mão de obra subempregada com níveis salariais baixos.

Já nos idos de 1919, Rui Barbosa acentuava a situação dramática do trabalhador rural brasileiro, ao afirmar:

Nos recessos desses sertões, não só nas paragens mais recônditas, mas ainda muito aquém, aí por onde já passam, de longe a longe, rastros de curiosidade, ou abre inesperadas clareiras o acaso de excursões perdidas, o trabalho vive a morrer, muitas vezes, num regime análogo ao do cativo. O peão, o vaqueiro, o lenhador, o obreiro agrícola, o colono são, às vezes, instrumentos servís de um patronado cruel e irresponsável (Barbosa, 2010, p. 26-27).

O próprio Rui Barbosa complementara a assertiva ressaltando que esse patronado cruel e irresponsável sempre contou com a parcialidade do Estado. Quando havia interesses em colisão, os bons olhos da justiça não eram os mesmos que analisavam os legítimos interesses dos patrões e os interesses legítimos dos trabalhadores do campo.

Celso Furtado, em 1961, explicou que o impacto da expansão capitalista sobre essa estrutura arcaica gerou, quase sempre, estruturas híbridas, "uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo" (Furtado, 1972, p. 161).

Não se trata, portanto, de uma percepção nova sobre o processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Essa antagônica coexistência de relações de produção arcaicas e modernas faz parte da dinâmica de desenvolvimento nacional, e tem sido reafirmada por autores de distintas abordagens teóricas, como Caio Prado Junior (1945), Victor Nunes Leal (1949) e Ignácio Rangel (1962). Todavia, as agudas fragilidades estruturais no campo, decorrentes de um processo histórico marcado pela escravidão e pelos vícios do patriarcalismo, ainda não foram superadas e continuam sendo geradoras de desigualdades sociais e perpetuação da pobreza (Leal, 2012; Prado Júnior, 1971; Rangel, 1962).

As transformações chegaram de forma seletiva ao campo, mantendo o *status quo* para os excluídos das condições mínimas de civilidade, sem propor um rompimento com a ordem social e com as estruturas econômicas para aqueles que resistem ao processo de expulsão do campo.

O flagelo dos excluídos do campo é presença contínua na história econômica e social brasileira, seja nas precárias condições sociais do sertanejo descritas por Euclides da Cunha no livro *Os Sertões*, seja pelas condições sociais dos escravos ao longo do século XIX, sobretudo após a abolição, conforme detalhado por abolicionistas, como André Rebouças, Luís Gama, José do Patrocínio e Joaquim Nabuco, seja pelos milhares de trabalhadores que sofrem com a seca ou com condições de trabalho análogas à escravidão em pleno século XXI.

Essa contínua ressignificação da exclusão do trabalhador do campo reflete as vicissitudes históricas e as anomalias deploráveis do subdesenvolvimento brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir um amplo sistema de proteção social, suscitou a esperança de que a exclusão do trabalhador rural dos direitos fundamentais teria um novo capítulo. Entretanto, o Estado brasileiro, sob a exortação da austeridade fiscal e por meio da imposição de reformas previdenciárias, procura constantemente revogar direitos daqueles trabalhadores que só tardiamente ascenderam ao direito de ter uma velhice com o mínimo de dignidade humana, já que o destino lhes reservou a sorte de pertencer a uma categoria histórica de excluídos, sem representação política e sem o direito à voz para lhes garantir uma igualdade humanizadora.

Dessarte, a análise aqui exposta parte do pressuposto de que a Constituição Federal de 1988 possibilitou o resgate da cidadania e da dignidade das famílias pobres do campo ao garantir acesso à Previdência Social Rural, um benefício que assegurou renda e subsistência a milhares de famílias brasileiras, reduzindo a pobreza no campo, além de exercer uma função importante na dinâmica econômica do território brasileiro, como demonstram os resultados das pesquisas realizadas sobre o impacto da Previdência Rural, discutidas adiante. Em contraposição, a preocupação com o financiamento do sistema tem levado a inúmeras propostas de reforma na legislação previdenciária, visando à redução dos desequilíbrios fiscais e das responsabilidades sociais do Estado.

Nesse contexto, o trabalho tem como objetivo demonstrar, a partir de dados do sistema previdenciário e do Censo Agropecuário, os impactos econômicos e sociais da Previdência Social Rural no território, enfatizando não apenas a sua importância como uma política de redistribuição de renda e proteção social, mas também sua capacidade dinamizadora da economia da maioria dos municípios brasileiros. Para atingir os objetivos propostos, promoveu-se a análise da distribuição territorial dos recursos previdenciários, tendo como base analítica o *software* QGIS, que permitiu observar os dados de forma interativa, bem como caracterizar o fenômeno no espaço, a partir das malhas do território do IBGE.

O escopo do trabalho é balizado pelos princípios constitucionais de 1988, pela jus fundamentalidade dos direitos sociais e pela distribuição territorial dos benefícios previdenciários recebidos pelos trabalhadores rurais. Além desta introdução e das considerações finais, foram elaboradas três seções intermediárias. Na seção 2, realiza-se um breve balanço das conquistas dos trabalhadores rurais em relação ao direito à proteção previdenciária na Constituição de 1988, enquanto na seção 3, discutem-se as propostas de contrarreforma, que, amparadas no discurso da insustentabilidade financeira do sistema previdenciário, procuravam retirar ou dificultar o acesso aos direitos tardiamente conquistados pelos trabalhadores do campo. Por fim, na seção 4, é realizada a distribuição territorial dos recursos previdenciários destinados aos trabalhadores rurais no Brasil, apontando os impactos econômicos e sociais exercidos por esses recursos no território.

## **2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL - UMA CONQUISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Desde a Constituição Federal de 1934, já era assegurado a todos os trabalhadores brasileiros o direito à proteção previdenciária, que, na prática, ficou restrito aos trabalhadores urbanos. Uma nova tentativa de inclusão dos trabalhadores rurais no sistema de proteção social ocorreu somente em 1955, por meio da Lei 2.613, que instituiu o Serviço Social Rural, um órgão cujo custeio provinha das empresas industriais e que se destinava à assistência da população rural e avançou com extrema morosidade com o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963.

Entretanto, apenas na Constituição Federal de 1988 é que se promoveram avanços extraordinários no quadro social brasileiro, em particular no sistema de Previdência Social Rural, afastando-se do longo histórico de omissão e relutância do Estado em relação à proteção social dos trabalha-

dores do campo. Evidenciou o caráter redistributivista e o aumento da responsabilidade do Estado na sua regulação, produção e operação. O vínculo contributivo foi flexibilizado em favor de uma forma mais abrangente de proteção social (Matijascic, 2002, p. 32).

Com o advento da Constituição de 1988 extinguiram-se as distinções infraconstitucionais entre trabalhadores urbanos e rurais, permitindo uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços. A regulamentação das Leis 8.212/1991<sup>1</sup> (Plano de Custeio) e 8.213/1991<sup>2</sup> (Planos de Benefícios), com alterações introduzidas pela Lei 11.718/2008<sup>3</sup>, permitiu que trabalhadores rurais alçassem a condição de segurado obrigatório e especial da Previdência Social, por meio da incorporação dos trabalhadores rurais ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS, até então limitado aos trabalhadores urbanos. Com efeito, foi assegurado 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.

É importante ressaltar que no Sistema de Previdência Social o trabalhador rural passou a se enquadrar em diferentes categorias: empregado, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial. O empregado ou trabalhador rural, conforme esclarece a Lei 11.718/2008, é definido como aquele que tem carteira assinada e que comprovou contribuição ao INSS, em caráter não eventual, mediante remuneração. O contribuinte individual é aquele que presta serviços em caráter eventual, sem vínculo empregatício, como os trabalhadores diaristas, safristas ou boias-frias, cujas relações de trabalho são caracterizadas pela precariedade de vínculos e pela sazonalidade da ocupação. O trabalhador rural avulso é aquele que presta serviço sem vínculo empregatício, geralmente vinculado às cooperativas ou aos sindicatos.

Já a inclusão do trabalhador rural na categoria de segurado especial permitiu a inclusão de distintas categorias de trabalhadores do campo, como o meeiro ou parceiro, o arrendatário, além de pescador artesanal ou outras atividades rurais definidas pela lei, individualmente ou em regime de economia familiar.

O novo arcabouço normativo reconheceu que o modelo de Previdência Social adotado para o setor urbano, cujos trabalhadores, em regra geral, têm empregos formais e rendimentos mais regulares, não coincide com a dinâmica das atividades produtivas e da empregabilidade no meio rural, principalmente nos regimes de agricultura familiar e de trabalho temporário (Schwarzer, 2000).

A nova legislação manteve certas especificidades também com relação às regras de contribuição dos trabalhadores rurais, tendo em vista as condições estruturais do mercado de trabalho agrícola, em que prevalecem relações de trabalho não assalariadas, expressiva presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros, e economia de subsistência coexistindo com produções mercantis mais avançadas.

Diante dessas especificidades, a contribuição previdenciária dos segurados rurícolas foi estabelecida em 2,1% sobre o valor da produção comercializada e não sobre a remuneração percebida, sendo o recolhimento realizado pelo comprador, exceto se a venda ocorresse diretamente ao consumidor final. Além disso, assumiu-se a regra de vínculo do trabalhador ao meio rural, ou seja, a comprovação dos anos de trabalho na agricultura em detrimento dos anos de contribuição (Valadares; Galiza, 2016, p. 10).

As mudanças criaram inúmeras possibilidades probatórias aos trabalhadores que estiveram totalmente à margem da formalidade. O número de anos de serviço exigido para acesso ao benefício previdenciário equivale ao período de contribuição mínimo para os segurados rurais, cuja comprovação pode ser realizada por meio de títulos de propriedade ou contratos de parceria ou arrendamento, notas de venda da produção ou declaração expedida pelos sindicatos rurais etc. (Carvalho, 2010).

1 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm). Acessado em jun. 2022.

2 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm). Acessado em jun. 2022.

3 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11718.htm). Acessado em jun. 2022.

Para os segurados especiais, trabalhadores que atuam na atividade agropecuária em pequena propriedade rural ou como pescador artesanal, além da idade mínima, é necessário comprovar o exercício efetivo de atividade rural, mesmo que de forma descontínua, para ter acesso à aposentadoria (Lei 11.718/2008)<sup>4</sup>.

Outra mudança com impacto relevante sobre o rol de benefícios do setor rural decorreu da promulgação da Lei 8.742, de 1993<sup>5</sup>, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A despeito da natureza distinta, a LOAS regulamentou o serviço assistencial com a substituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974, pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedido aos idosos acima de 65 anos, em condições de vulnerabilidade social, no valor de um salário-mínimo mensal.

A despeito da morosidade no processo de regulamentação da Previdência Social Rural, é fático que as alterações normativas promoveram um imediato e expressivo aumento da cobertura dos domicílios rurais, com nítido efeito social. Esse fato é comprovado na literatura pela investigação de muitos pesquisadores, que se dedicaram a analisar o impacto da previdência rural sobre a renda das famílias e sobre a dinâmica econômica dos pequenos municípios.

Schwarzer (2000) publicou o resultado de uma pesquisa no IPEA em 2000, na qual investigou os impactos socioeconômicos das aposentadorias rurais no Brasil. Seu foco foi a Amazônia Oriental, com base em dados do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (IDESP) e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), e pesquisa de campo no município de Igarapé-Açu-PA, no nordeste paraense. A pesquisa concluiu que o sistema de aposentaria rural é "um sistema focalizado e eficiente no combate à pobreza – talvez um dos melhores programas redistributivos da América Latina". Segundo o autor:

O subsistema rural da previdência social brasileira parece ser, entre os casos conhecidos em países em desenvolvimento, uma exceção quanto ao significativo grau de cobertura, à alta precisão do *targeting* (embora a focalização nos mais pobres não seja intencional, uma vez que as regras referentes ao plano de benefícios e ao modo de contribuição são universalizantes) e, como resultante do anterior, parece constituir um programa que, possivelmente, tenha uma efetividade inédita no combate à pobreza no meio rural brasileiro. Esses impactos socioeconômicos constituem o objeto central deste trabalho (Schwarzer, 2000, p. 8).

Schwarzer e Querino (2002) analisaram dois programas da seguridade social que não requerem contribuição monetária individual para oferecer acesso a um benefício, a Previdência Rural e a Assistência Social, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 1999, e de dados de pesquisa de campo realizada pelo IPEA, em 1998. Para ambos os programas, o resultado observado foi a redução significativa da pobreza.

Segundo os autores, a expansão da cobertura verificada foi de 2,4 milhões de benefícios, passando de 4,11 milhões de beneficiários em 1992 para 6,48 em 1994. Além disso, a introdução do piso de um salário-mínimo para aposentadorias e pensões promoveu um incremento extremamente importante na renda dos segurados rurais já incluídos no sistema antes da regulamentação de 1991 (Schwarzer; Querino, 2002).

Além disso, os autores recuperam dois trabalhos realizados que demonstraram os efeitos dessa expansão da cobertura da Previdência Rural para os municípios, como segue:

Dois estudos independentes realizados simultaneamente em 1998 (Schwarzer, 2000, no estado do Pará; Delgado e Cardoso Jr., 2000, no Nordeste e no Sul brasileiro), calculam que em 80 a 90% dos domicílios rurais beneficiados, a Previdência Social é responsável por, pelo menos,

4 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11718.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11718.htm#art10). Acessado em jun. 2022.

5 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acessado em jul. 2022.

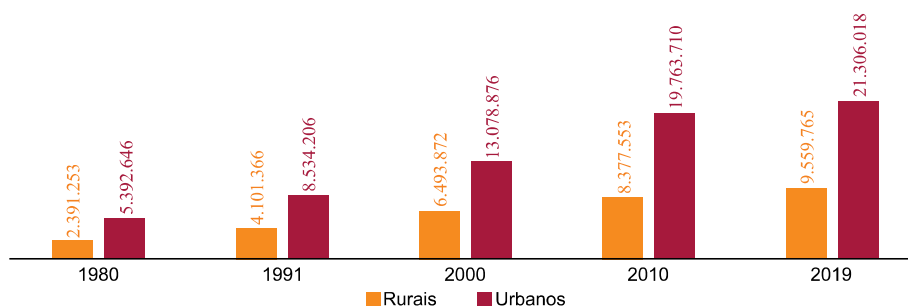
50% da renda monetária do domicílio, não importando se ele se encontra no Nordeste “pobre”, na região Amazônica (Pará), ou no Sul “rico” (Schwarzer; Querino, 2002, p. 17).

Esses estudos mostram que essa expansão da renda das famílias rurais tende a gerar importantes consequências, tais como: redução da pobreza, substituição de serviços sociais por privados, acesso a medicamentos, melhoria na qualidade de vida, melhoria na qualidade dos domicílios, desenvolvimento da agricultura, com o acesso a novos instrumentos, redução da migração rural/urbana, mudanças nos papéis familiares, financiamento de sindicatos, redistribuição regional da renda e suporte à economia local. (Schwarzer; Querino, 2002, p. 17).

O Gráfico 1 revela o crescimento do número de benefícios rurais ao longo dos anos.

Gráfico 1 – Evolução dos benefícios da Previdência Social: 1980-2019

(número de beneficiários)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico (1980-2019).

Em 2019, somente no meio rural, foram beneficiadas 9,6 milhões de pessoas ou 32% da população do campo (Gráfico 1). Em termos financeiros, foram injetados na economia R\$ 587,3 bilhões, dos quais R\$ 112,6 bilhões são relativos aos benefícios percebidos pelos trabalhadores rurais.

Outro ponto destacado por Schwarzer e Querino (2002) foi a clara função de redistribuição regional da renda para muitos municípios, a partir da expansão de cobertura da Previdência Rural.

Em aproximadamente 40% dos municípios do Pará, por exemplo, o volume de renda transferida às famílias pela Previdência Social é maior do que as transferências recebidas pela respectiva administração municipal dos fundos oficiais de equalização fiscal (o Fundo de Participação de Municípios e a Cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS) (Schwarzer; Querino, 2002, p. 17).

Essa pesquisa revelou ainda que:

...os estados do Nordeste brasileiro beneficiam-se sobremaneira com os gastos com a Previdência Social (INSS). Conforme dados do MPAS, enquanto a média de gastos do INSS para o Brasil era de 5,6% do PIB em 1997, os benefícios pagos nos estados mais pobres do Nordeste representam cerca de 12,8%, no caso do Piauí, e 13,7% do respectivo PIB regional da Paraíba (Schwarzer; Querino, 2002, p. 36).

Caetano (2008) analisou como os benefícios da previdência social afetam a distribuição de renda do ponto de vista municipal, a partir de dados dos municípios com a arrecadação previdenciária, do PIB municipal e da proporção de idosos na população. Seu modelo testou a hipótese da progressividade na distribuição regional de renda e concluiu que "a previdência é progressiva do ponto de vista regional ao distribuir renda dos municípios mais ricos em direção aos mais pobres". Ainda segundo o autor:

Observa-se que os benefícios previdenciários médios apresentam curva de Lorenz mais próxima à reta de 45° – a qual apresenta uma situação hipotética de distribuição perfeitamente igualitária – que a distribuição do PIB *per capita* municipal. Esse fato reflete que a previdência distribui renda de modo mais equânime que a própria economia e, portanto, contribui para a redução das desigualdades regionais de renda (Caetano, 2008, p. 9).

A partir da pesquisa de campo realizada em 1998, nas regiões Sul e Nordeste, Delgado e Cardoso Jr. (2004) explicitaram os impactos da aposentadoria rural nas condições de reprodução da economia familiar. A pesquisa constatou que na Região Sul o peso do benefício previdenciário na composição do orçamento domiciliar representava, em média, 41,5% do total da renda familiar, enquanto na região Nordeste o peso representava aproximadamente 70,8%. Segundo os autores, o acesso dos idosos do campo à Previdência Rural promoveu o surgimento de um novo espaço rural, o setor de aposentados e pensionistas, que exerce uma função estratégica na reprodução econômica.

Em estudo mais recente, Valadares e Galiza (2016) procuraram superar a visão fiscalista que prevalece na discussão sobre o sistema previdenciário, defendendo que a análise deveria ir além da visão estritamente contábil, passando a ser vista como política integrante do sistema de seguridade social, "com forte e significativo impacto no orçamento familiar e na dinâmica das unidades produtivas familiares". Além disso, defenderam que elas têm efeitos dinâmicos nas economias locais:

...as rendas previdenciárias rurais, distribuindo-se majoritariamente por municípios brasileiros de pequeno porte, contribuem para dinamizar suas economias – em áreas rurais e urbanas –, gerando demanda para bens e serviços produzidos e comercializados em nível local (Valadares; Galiza, 2016, p. 6).

Segundo o estudo dos autores, "mais de dois terços do valor total dos benefícios rurais foram destinados a municípios de até 50 mil habitantes, o que significa injeção de R\$ 5,6 bilhões na economia desses pequenos municípios em janeiro de 2016". Com efeito, observa-se uma elevada capacidade redistributiva, bem como uma acentuada capacidade de minoração das desigualdades.

Outro aspecto importante apontado no trabalho de Valadares e Galiza (2016, p. 52) é que nos anos analisados (2006 e 2008), os benefícios pagos pela Previdência Social superaram os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em mais de 60% dos municípios brasileiros.

Esse estudo demonstra que os impactos positivos dos benefícios previdenciários rurais não estão restritos exclusivamente às famílias, mas exercem uma função na dinâmica econômica do território brasileiro.

Dados mais recentes, do Boletim Estatístico Regional da Previdência Social (Brasil, 2018), expostos na Tabela 1, demonstram que, em 2017, a concessão de rendas previdenciárias foi responsável pela expressiva redução do nível de pobreza regional, com destaque para as regiões Nordeste (17,2%) e o Sul (15%), onde as atividades rurícolas tiveram uma histórica relevância econômica, corroborando os resultados das análises dos estudos destacados neste artigo.

Tabela 1 – Impacto da Previdência Social na redução da pobreza por região: 2017

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Pessoas (mil)	%	Pessoas (mil)	%	Pessoas (mil)	%	Pessoas (mil)	%	Pessoas (mil)	%
População de referência <sup>1</sup>	17.655	100	57.113	100	86.948	100	29.609	100	15.760	100
Renda domiciliar <i>per capita</i> < R\$ 468,50:										
Incluindo a Renda Previdenciária (a)	8.520	48,3	27.615	48,4	16.948	19,5	4.502	15,2	3.169	20,1
Excluindo a Renda Previdenciária (b)	10.422	59,0	37.422	65,5	28.755	33,1	8.950	30,2	5.033	31,9
Redução da Pobreza decorrente da Renda Previdenciária [(b) - (a)]	1.902	10,8	9.807	17,2	11.807	13,6	4.448	15,0	1.863	11,8

Fonte: Boletim Estatístico Regional da Previdência Social – vol. 11, nº 2 (Brasil, 2018).

<sup>1</sup>População total, exceto quem habita domicílios onde ao menos uma pessoa tem renda ignorada.

Pode-se depreender das análises apresentadas que o acesso à Previdência Social Rural tem uma repercussão transformadora na vida dos idosos que laboraram no meio rural, promovendo uma diminuição dos índices de miséria e de pobreza da população rural e, portanto, ampliando a dignidade humana no campo. Logo, compreender os impactos da Previdência Rural envolve não apenas promover uma análise sob a perspectiva de substituição de renda do segurado rural, quando da perda de sua capacidade laborativa, mas também perscrutar sobre os impactos na erradicação das desigualdades sociais e regionais e, em particular, os efeitos de espriamentos sobre a dinâmica da economia local.

### **3 AS CONTRARREFORMAS E OS DESACERTOS EM TORNO DA PREVIDÊNCIA RURAL**

As transformações no padrão de proteção social a partir da Constituição Federal de 1988, particularmente em relação ao atendimento universal dos trabalhadores rurais, permitiram o efetivo enfrentamento da pobreza e da miséria no meio rural. Entretanto, o reconhecimento dos direitos sociais e o compromisso com a justiça social na Carta Constitucional trouxeram, nos anos seguintes, a apreensão com a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário.

A argumentação da contrarreforma sempre esteve centrada nos desequilíbrios financeiros e na insustentabilidade do sistema previdenciário do trabalhador do campo, devido ao descompasso entre o montante arrecadado dos contribuintes e o montante dos benefícios pagos aos segurados na área rural, que geraria um crescente e insustentável passivo atuarial.

As propostas de reforma têm evidenciado a crescente adesão às teses fiscalistas de equilíbrio orçamentário, com nítido desprezo aos princípios constitucionais que reconheceram a necessidade de tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais, com base no princípio da dignidade humana, que fora o núcleo axiológico da Constituição de 1988.

À medida que se ampliava a deterioração das contas previdenciárias, foram sendo promovidas tentativas de reformas para equalizar as contas do sistema previdenciário. Nesse sentido, são ilustrativas as duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) encaminhadas ao Congresso Nacional pelos presidentes da República Michel Temer e Jair Bolsonaro.

O ponto de partida foi a Proposta de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência e da Assistência Social – PEC 287, de 2016<sup>6</sup>, anunciada pelo então Presidente da República Michel Temer. A proposta apontava a necessidade de: i) reduzir as diferenças entre servidores públicos e iniciativa privada; ii) extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição; iii) instaurar a idade mínima de 65 anos para todo o conjunto dos trabalhadores; iv) suspender o acúmulo de pensões e aposentadorias; e v) desvincular pensões e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) do salário-mínimo.

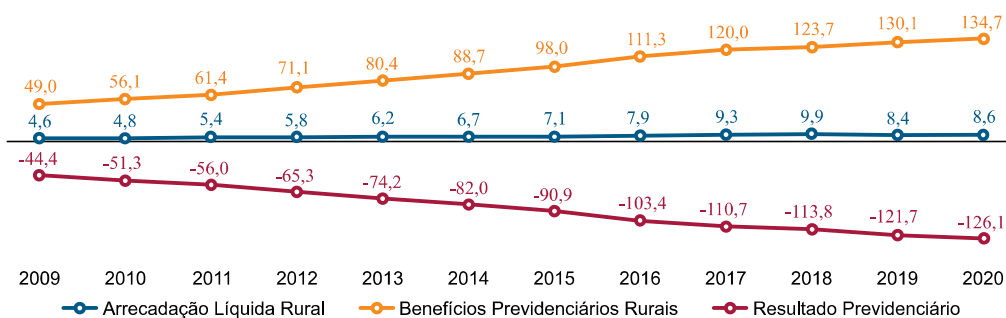
Na exposição de motivos da PEC 287/2016, foi destacada, em tons alarmistas, a necessidade de garantir a “sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações”, assim como os efeitos deletérios para o sistema previdenciário das mudanças demográficas – o acelerado envelhecimento da população, em função da diminuição da taxa de fecundidade (efeito sobre a receita futura do sistema), e o aumento da expectativa de sobrevida (impacto sobre a despesa, dada a maior duração do benefício). Assim, proclamava que as “distorções e inconsistências do atual modelo” deveriam ser enfrentadas, sendo a previdência rural apontada como a grande responsável pelo déficit do sistema.

De fato, os dados apresentados no Gráfico 2 permitem evidenciar a dimensão das diferenças entre a arrecadação previdenciária no meio rural e as despesas com os benefícios previdenciários rurais concedidos.

6 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acessado em jul. 2022.



Gráfico 2 – Resultado global da previdência rural: 2009-2020 (R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Boletim Estatístico da Previdência Social. Brasil (2020).

Todavia, a leitura isolada desses dados induz interpretações equivocadas, como aquelas que apontam o déficit da previdência rural como revelador de supostos “privilégios inaceitáveis”. Subjaz, nessa interpretação, o equívoco em desconsiderar que a previdência rural compõe o sistema de Seguridade Social, que, por sua vez, possui diversas outras fontes de financiamento.

Segundo Fagnani (2019), não faz sentido considerar o resultado da previdência rural como déficit, pois a Constituição Federal de 1988 instituiu contribuições sociais destinadas a financiar esse direito, como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Ademais, não se pode falar em exorbitantes privilégios quando o benefício previdenciário pago ao trabalhador rural é quase que exclusivamente de um salário-mínimo.

A reforma das regras previdenciárias apresentada na PEC 287/2016 desmontava conquistas sociais, por meio de alterações radicais nas condições de acesso à Previdência Social para agricultores familiares, além da proposta de extinção da categoria de “segurado especial” ao propor um regime previdenciário único para todos os trabalhadores (Arbex; Galiza, 2017).

Em sua versão original, a proposta sugeria como principais mudanças para o sistema previdenciário: i) a instituição de regras uniformes para trabalhadores urbanos e rurais e idade mínima de 65 anos; ii) a exigência de contribuição individual mínima e periódica para o segurado especial, por um prazo de 25 anos, em vez da comprovação dos anos de exercício da atividade rural como critério à aposentadoria; e iii) a isonomia das regras para homens e mulheres rurais.

Essas medidas foram atenuadas na análise da Comissão Especial da Previdência, da Câmara dos Deputados. Para os trabalhadores da agricultura familiar, a Comissão definiu a idade mínima de 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens. Não houve alteração de contribuições individuais e periódicas para o segurado especial, somente no prazo de comprovação de exercício de atividade agrícola, que passou a ser de 15 anos, em vez de 25 anos, conforme proposta original.

As dificuldades políticas de tramitação da PEC nº 287/2016, em decorrência da fragilidade da base de apoio no Congresso, por estar em final de mandato, fez com que o Presidente Michel Temer transferisse para o governo seguinte, de Jair Bolsonaro, a tarefa de reformar o Sistema Previdenciário.

Em fevereiro de 2019, a equipe econômica do Presidente Jair Bolsonaro encaminhou para o Congresso Nacional a PEC nº 06/2019, com propostas de mudanças nas regras de acesso ao sistema de Previdência Social. A Nova Previdência, como foi denominada, procurava economizar mais de um trilhão de reais em dez anos, solucionar os reiterados déficits públicos e garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário.

As mudanças previstas na PEC nº 06/2019 para os trabalhadores rurais se concentravam em dois aspectos: i) o aumento da idade mínima das mulheres para a aposentadoria, de 55 para 60 anos, igualando-a à idade mínima dos homens; e ii) a exigência de contribuição por um prazo

mínimo de 20 anos e de pelo menos R\$ 600 anuais comprovados por grupo familiar, no caso dos segurados especiais rurais (Brasil, 2019).

A PEC 06/2019 concentrou esforços na elevação da idade mínima das mulheres rurais para acesso à aposentadoria, alterado de 55 para 60 anos, sendo que o aumento deveria ocorrer de maneira progressiva até 2029, quando se tornaria igual à idade mínima dos homens rurais.

As mudanças nas regras de aposentadoria rural desconsideram as condições de penosidade das atividades campestres e, principalmente, o início precoce da atividade laboral. A precocidade do início da vida do trabalho no campo em relação às cidades foi investigada pelo IBGE/PNAD, conforme publicado pelo DIEESE (2019). A Tabela 2 mostra que, na área rural, 77,7% dos homens e 69% das mulheres entram no mercado de trabalho com 14 anos ou menos de idade, enquanto na área urbana esse percentual cai para 44% para os homens e 32,3% para as mulheres.

Tabela 2 – Pessoal 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	69,22
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 (2019).

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.

\* 2015 é último ano com informações disponíveis para esse recorte.

Apesar da entrada precoce na atividade laboral, os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (Brasil, 2020) mostram que os trabalhadores rurais se aposentam, na média, mais tarde que os trabalhadores urbanos.

Outra mudança apresentada na PEC nº 06/2019 refere-se às regras de contribuição previdenciária. O assalariado rural ou segurado especial deveria contribuir por 20 anos para ter direito à aposentadoria. Para o segurado especial, o valor mínimo anual de contribuição do grupo familiar seria de R\$ 600.

Essa mudança afetaria o acesso à aposentadoria de um contingente expressivo de segurados rurais, tendo em vista as dificuldades no recolhimento da contribuição pecuniária. Ainda conforme o DIEESE (2019), com base nos dados da PNAD Contínua do IBGE, dos 3,4 milhões de assalariados rurais, 56,3% trabalhavam sem carteira assinada (Tabela 3).

Tabela 3 – Empregados rurais segundo sexo e condição de ocupação (pessoas de 14 anos ou mais de idade) no Brasil - 2º semestre/2018

Gênero	Empregados Rurais	Empregados Rurais com Carteira Assinada		Empregados Rurais sem Carteira Assinada	
	Nº absoluto	Nº absoluto	Em %	Nº absoluto	Em %
Masculino	3.005.815	1.296.729	43,1	1.709.086	56,9
Feminino	353.311	170.573	48,3	182.738	51,7
Total	3.359.126	1.467.302	43,7	1.891.824	56,3

Fonte: PNAD Contínua / IBGE. Elaboração: DIEESE (2019, p. 8).

Desde logo, vê-se que as propostas de reformas, fundamentadas na necessidade de redução do déficit previdenciário, representavam um retrocesso nas conquistas sociais de uma população rural historicamente fragilizada pelas estruturas econômicas constituídas.

Um aspecto de extrema relevância, comumente desconsiderado nas discussões sobre reformas da previdência rural, é a diferenciação entre assistência e previdência social. A previdência rural não é nem deve ser considerada como um benefício assistencial. Ao segurado rural é concedida uma aposentadoria que não apresenta correlação com os rendimentos da fase ativa ou com a contribuição presumida de 2,1% no faturamento das vendas do agricultor rural. Essa peculiaridade não configura um regime assistencial já que o acesso à aposentadoria não é devido ao estado de necessidade, mas ao exercício da atividade agrícola por um prazo definido.

Por fim, cabe destacar que a situação da Previdência Social Rural no Brasil não se constitui em um embuste, quando comparada com a experiência internacional de estruturas mistas de financiamento. Schwarzer (2000b), por exemplo, relatou a experiência internacional na expansão da cobertura da previdência social à força de trabalho rural, o qual inspirou algumas lições para o Brasil.

Urge destacar que, não obstante a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, não existem sistemas universais de aposentadorias rurais que funcionem sem financiamento do governo.

A problemática aqui levantada se amplia demasiadamente quando considerada a grande heterogeneidade estrutural existente no setor rural brasileiro. Assim, as propostas de reforma no sistema previdenciário não podem prescindir de uma análise territorializada, sob o risco de penalizar parcela expressiva da população que vive nas zonas rurais mais vulneráveis e menos dinâmicas, condenando-as a ter uma velhice sem o mínimo de dignidade humana.

## 4 IMPACTOS TERRITORIAIS DA PREVIDÊNCIA RURAL

As propostas de reforma da previdência rural reproduzem uma visão homogênea do território nacional e desconsideram os impactos econômicos e sociais exercidos pelos recursos previdenciários rurais em determinadas regiões. Essa visão torna-se uma barreira para a efetiva avaliação dos impactos das propostas, tendo em vista que a previdência rural é simultaneamente uma política de distribuição de renda e dinamizadora da economia da maioria dos municípios brasileiros.

Nessa perspectiva, procura-se dimensionar os impactos dos recursos previdenciários destinados aos trabalhadores rurais no Brasil por meio da distribuição territorial desses benefícios, com base em informações disponibilizadas pela Secretaria de Previdência, do Ministério da Economia, e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para a análise a seguir, foram utilizados os Boletins Estatísticos da Previdência Social, de 2019 e 2020, gerados pelo Ministério da Previdência Social; as estatísticas municipais da Previdência Social, disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social; e o último Censo Agropecuário de 2017, produzido pelo IBGE.

Para a realização da distribuição territorial dos recursos utilizou-se como base analítica o *software* QGIS, que permite analisar os dados de forma interativa e caracterizar o fenômeno no espaço, a partir das malhas do território do IBGE<sup>7</sup>.

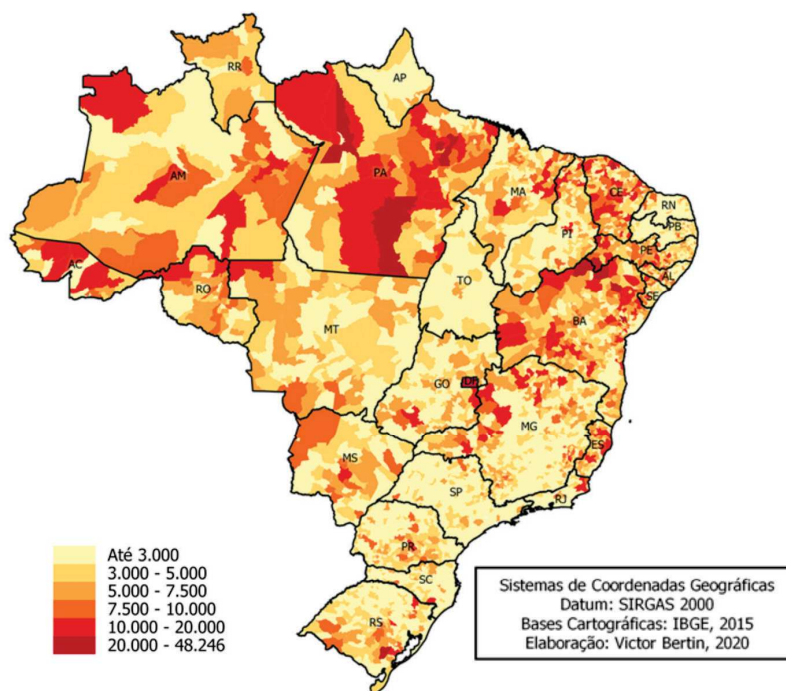
O mapa da Figura 1 foi produzido a partir do *software* QGIS e representa a distribuição dos trabalhadores ocupados no meio rural, a partir de dados do Censo Agropecuário 2017. Pode-se observar que a Região Norte se destaca como sendo a região onde estão localizados os municípios que concentram o maior número de trabalhadores rurais. Essa concentração é explicada pela extensão média territorial dos municípios da região, que é muito superior em relação às demais regiões.

Quando a análise é estratificada por macrorregião do IBGE, o resultado mostra que a região com o maior número de ocupados no meio rural é a Região Nordeste, que detém 6,3 milhões de

7 Disponível em: <https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais>.

trabalhadores, seguida das regiões Sudeste, com 3 milhões, Sul, com 2,2 milhões, e, finalmente, as regiões Norte e Centro-Oeste, que concentram 2 milhões e 1,1 milhão de trabalhadores no meio rural, respectivamente.

Figura 1 – Trabalhadores ocupados no meio rural - 2017

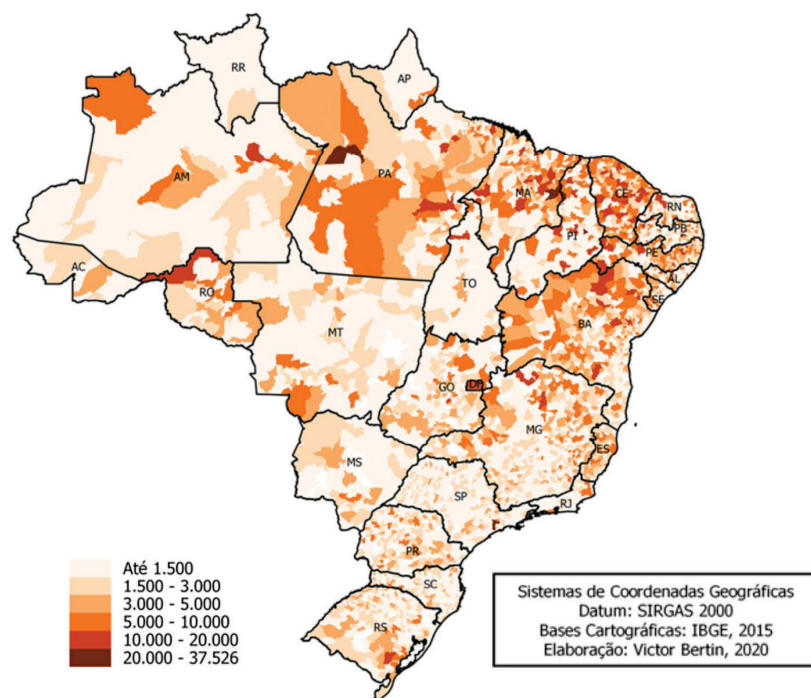


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019b) e dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (2018 a 2020).

O mapa da Figura 2 apresenta a distribuição dos benefícios previdenciários rurais no Brasil, incluindo, além das aposentadorias por idade, invalidez e tempo de contribuição, a pensão por morte, os auxílios e o salário-maternidade. Para esse mapa, foram utilizadas as estatísticas municipais disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social.

A distribuição observada oferece um retrato condizente com os distintos contextos da produção agropecuária e a distribuição fundiária em cada macrorregião do País. Isso revela um mosaico de situações que vão das áreas isoladas no interior das regiões Norte e Nordeste, onde prevalece: o trabalho não remunerado de autoconsumo das comunidades ribeirinhas e sertanejas; os pequenos agricultores do Sul, herdeiros da cultura colonial dos migrantes europeus; até as dinâmicas áreas produtivas das regiões Sudeste e Centro-Oeste, relativamente menos associadas à lógica de trabalho em regime de economia familiar.

Figura 2 – Total de benefícios rurais emitidos por município – 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos Dados Abertos da Previdência Social (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

Esse universo de trabalhadores rurais favorecidos pelos recursos da Previdência Rural está distribuído em um território no qual persistem as desigualdades estruturais associadas ao processo de formação territorial e social brasileiro.

Segundo os dados do Censo Agropecuário 2017, a área média do estabelecimento agropecuário no Brasil era de 69,2 hectares, com grande variação regional. A Região Nordeste concentra o maior número de estabelecimentos agropecuários (2.322.719), porém a menor área média (30,5 ha). Essa região também concentra 47% das propriedades de agricultura familiar do Brasil, tendo estas a menor área média (14,1 ha). Por outro lado, o Centro-Oeste concentra o menor número de estabelecimentos agropecuários (347.263), mas a maior área média (322,5 ha). É a região com o menor número de estabelecimentos de agricultura familiar (223.275), os quais apresentam a maior área média (44,7 ha), como demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 – Brasil: número e área dos estabelecimentos agropecuários – 2017

Regiões	Total de Estabelecimentos			Estabelecimentos de Agricultura Familiar		
	Estabelecimentos	Área (ha)	Área média (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)	Área média (ha)
Norte	580.613	65.213.349	112,3	480.575	19.767.200	41,1
Nordeste	2.322.719	70.893.864	30,5	1.838.846	25.925.745	14,1
Sudeste	969.415	60.302.969	62,2	688.945	13.375.872	19,9
Sul	853.314	42.875.310	50,2	665.767	11.492.520	17,3
Centro-Oeste	347.263	112.004.321	322,5	223.275	9.969.751	44,7
Brasil	5.073.324	351.289.813	69,2	3.897.408	80.891.088	20,8

Fonte: Elaboração própria a partir dos Censos Agropecuários 2017 (IBGE, 2019b).

Os dados fornecem uma primeira evidência acerca da contribuição da Previdência Rural na sustentação da renda das famílias rurais. A incursão nos dados do Censo Agropecuário de 2017 realizada pelo Boletim Regional, Urbano e Ambiental, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, revela que quanto menor a área considerada, menor é o percentual de estabelecimentos com renda oriunda da produção agropecuária.

Para esse grupo de pequenas propriedades rurais, em muitas das quais a produção é destinada ao consumo próprio, a presença de outras fontes de renda para o produtor (aposentadorias, pensões, rendas externas e provenientes de programas sociais) é muito mais significativa.

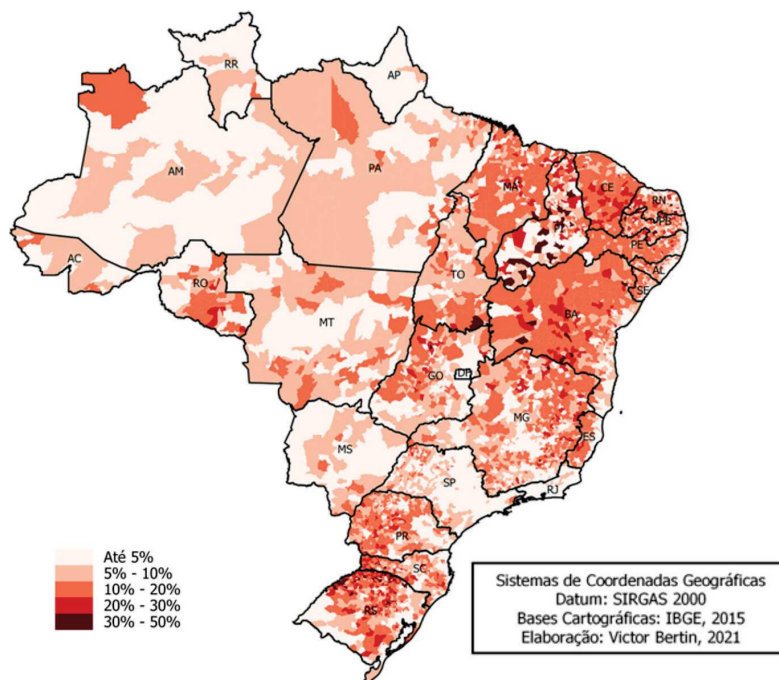
No comparativo regional, os dados associados à agricultura familiar evidenciam outras desigualdades na realidade do trabalho rural entre as regiões. As regiões Nordeste e Sul do País concentram a maior parte do emprego agrícola originário do sistema familiar de produção, respondendo por 64% das propriedades de agricultura familiar no Brasil, segundo o Censo Agropecuário 2017. Se a essas regiões forem agregadas as estatísticas da Região Norte, verifica-se que 77% do trabalho oriundo da agricultura familiar estão circunscritos a essas localidades. Nesse universo de trabalhadores, além dos pequenos agricultores da área centro-oeste da Região Sul, estão os pescadores, seringueiros e extrativistas vegetais das populações ribeirinhas da Região Norte e as comunidades sertanejas que produzem apenas para o autoconsumo no semiárido do Nordeste. Um contingente de homens e mulheres rurais para os quais a capacidade distributiva da Seguridade Social, via Previdência Rural, torna-se mais evidente.

Os mapas da Figuras 3 e 4 são elaborados a partir das estatísticas municipais disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social. A Figura 3 expressa a relação, por município, entre o total de benefícios rurais (aposentadoria por idade, invalidez e contribuição, pensão por morte, auxílios e salário-maternidade) e a população estimada, permitindo identificar duas regiões do território onde a Previdência Rural exerce maior representatividade.

No interior da região Nordeste, a participação dos benefícios rurais na população total chega a 50,6% em Paulistana (PI), 45% em Maetinga (BA), 44,3% em Valença do Piauí (PI), e 41,9% em Pau dos Ferros (RN). Na área centro-oeste da Região Sul, que compreende o norte do estado do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná, registram-se os percentuais de 42,4% em Campo Novo (RS), 40,6% em Alegria (RS), 37% em Marema (SC), e 31% em Salgado Filho (PR). Trata-se de áreas de municípios de pequeno e médio porte.

Além dessas regiões, destaca-se o norte de Minas Gerais, região de clima, cultura e desenvolvimento socioeconômico muito semelhante ao interior nordestino, onde a relação entre benefícios rurais na população atinge 35,1% em Senhora de Oliveira (MG), e 31% em Mato Verde (MG).

Figura 3 – Participação do total de benefícios rurais na população - 2020



Fonte: Elaboração própria a partir dos Dados Abertos da Previdência Social (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

De outro lado, a Figura 4 conduz a outra análise essencial para o território, haja vista uma característica comum a essas localidades – o perfil demográfico. Segundo as estatísticas demográficas de 2020, 88% dos 5.570 municípios brasileiros registraram população abaixo de 50 mil habitantes. Para esse conjunto de pequenos municípios, foram destinados 68% dos benefícios rurais concedidos em 2020.

No que tange aos valores financeiros dos benefícios, os dados de dezembro de 2020 mostram que mais de dois terços do valor total dos benefícios rurais estão concentrados em municípios com população até 50 mil habitantes, o que representou a injeção de R\$ 6,2 bilhões na economia desses municípios (Tabela 5). Esses números são fundamentais para se refletir a dimensão socioeconômica da Previdência Rural no Brasil e os impactos não abordados pelas diversas reformas previdenciárias, como a PEC 287/2016 e a PEC 06/2019, que desconsideram ou omitem essas informações.

Tabela 5 – Participação do valor dos benefícios rurais em relação ao total de benefícios previdenciários, segundo faixa de população (%) - 2020

Faixa de População	Número de Municípios	Valor Total de Benefícios (R\$)	Valor dos Benefícios Rurais (R\$)	Valor dos Benefícios Rurais/Valor Total (%)
Até 20 mil	3.783	5.279.441.295	3.101.207.022	59
De 20 a 50 mil	1.110	6.610.629.175	3.087.648.318	47
De 50 a 100 mil	351	4.873.960.726	1.493.084.279	31
Mais de 100 mil	326	26.968.286.340	1.373.832.180	5
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>43.732.317.536</b>	<b>9.055.771.799</b>	<b>21</b>

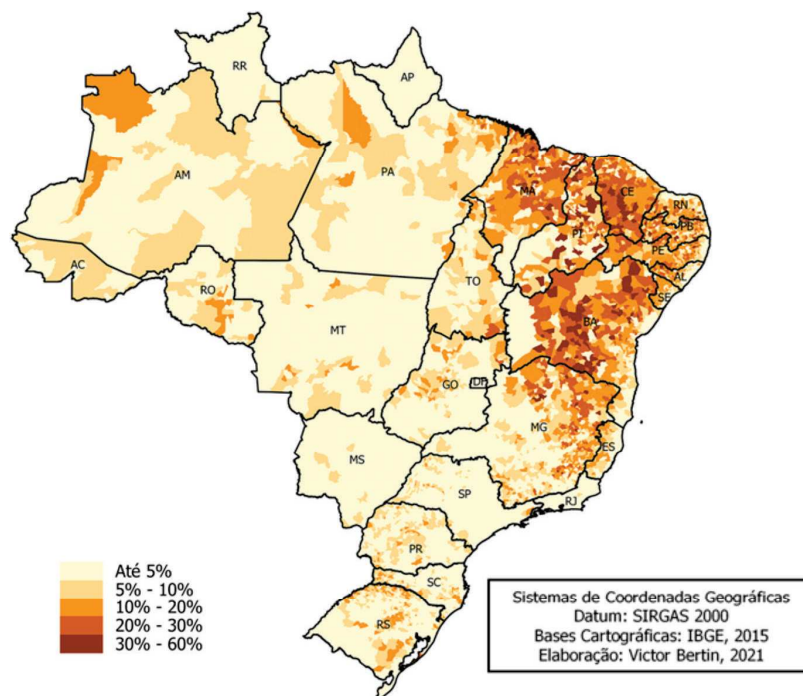
Fonte: Elaboração própria a partir dos Dados Abertos da Previdência Social (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

Os resultados não deixam dúvidas a respeito da relevância da Previdência Rural na dinamização da economia dos pequenos municípios do País. Na ausência de políticas efetivas de desenvolvimento regional, os recursos transferidos mensalmente para os agricultores têm sido fundamentais na sustentação dos níveis de renda e consumo das famílias rurais.

Esse dinamismo econômico promovido pela renda previdenciária, notadamente no comércio, constitui o que Gomes (2001) denomina “economia sem produção”, termo empregado às transferências diretas de renda que não têm contrapartida de “prestação de serviços produtivos”. Embora essa denominação tenha sido utilizada para se referir especificamente à população do semiárido nordestino, onde as irregulares ocorrências de chuva castigam a população que sobrevive da pecuária extensiva e da agricultura de subsistência, seu sentido pode ser generalizado para a funcionalidade da política previdenciária nos pequenos municípios das demais regiões do País.

A Figura 4 torna explícita a relevância das aposentadorias rurais na economia regional no Brasil. Ela apresenta a proporção da renda dos benefícios rurais emitidos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios em 2018. Os resultados são críveis para mostrar a forte dependência das famílias e das economias locais em relação à Previdência Rural. Enquanto 60% dos trabalhadores rurais da Região Sul têm o estabelecimento rural como principal fonte de renda, na Região Nordeste o mesmo ocorre apenas para 28,2% dos trabalhadores rurais. Esses números contribuem para justificar a proeminência dos recursos previdenciários rurais na economia nordestina.

Figura 4 – Valor dos Benefícios Rurais (2018) sobre o PIB Municipal (2018)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Dados Abertos da Previdência Social (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

Em relação à agricultura familiar, o retrato apresentado pela Figura 4 ganha ainda maior significado. Os dados do Censo Agropecuário 2017 evidenciam que a participação da Previdência Rural na renda dos núcleos familiares é significativa em todas as regiões, com destaque para as regiões Nordeste, Norte e Sudeste. No Nordeste, as aposentadorias e pensões constituem cerca de 21% da renda total dos estabelecimentos agropecuários. Nos domicílios de economia familiar, essa proporção supera 47% da renda total, sendo que nos estados do Piauí, Ceará e Paraíba os recursos previdenciários contribuem para 62%, 55% e 51% da renda familiar, respectivamente. Na Região Norte, a Previdência Rural constitui apenas 6,4% da receita total dos estabelecimentos agropecuários, mas assume maior proporção na esfera da agricultura familiar (16,1%), com relevância nos estados do Tocantins (21,9%), Acre (20,9%) e Roraima (20,4%). Na Região Sudeste, a participação dos recursos previdenciários supera 20% da renda total dos domicílios familiares, com destaque para Minas Gerais (23%) e Rio de Janeiro (19,9%).

Tabela 6 – Participação da renda das aposentadorias e pensões na renda total dos estabelecimentos agropecuários – 2017

Região	Total de Estabelecimentos Agropecuários			Estabelecimentos de Agricultura Familiar		
	Renda Total (Mil Reais)	Benefícios Previdenciários (Mil Reais)	Benefícios Previdenciários/Renda Total (%)	Renda Total (Mil Reais)	Benefícios Previdenciários (Mil Reais)	Benefícios Previdenciários/Renda Total (%)
Norte	35.583.575	2.285.572	6,4%	12.435.492	1.998.983	16,1%
Nordeste	71.748.981	15.017.900	20,9%	29.047.274	13.656.225	47,0%
Sudeste	132.071.344	8.041.008	6,1%	30.190.930	6.074.934	20,1%
Sul	121.828.245	7.568.842	6,2%	45.378.376	6.334.100	14,0%
Centro-Oeste	131.928.144	2.339.449	1,8%	11.466.821	1.673.906	14,6%
<b>Total</b>	<b>493.160.288</b>	<b>35.252.770</b>	<b>7,1%</b>	<b>128.518.894</b>	<b>29.738.148</b>	<b>23,1%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019b).

Em linhas gerais, procurou-se demonstrar como o território nacional é constituído de particularidades regionais extremamente relevantes da perspectiva rural, que jamais foram expostas ou



consideradas nas propostas de reforma da Previdência Rural. Em cada macrorregião, coexistem cenários heterogêneos que exigem maior atenção das políticas sociais e, em particular, da política previdenciária. Os efeitos socioeconômicos das aposentadorias rurais extravasam a população favorecida, atuando no dinamismo econômico das regiões mais vulneráveis, na permanência da população jovem nas zonas rurais, na reprodução econômica da agricultura familiar e na segurança alimentar da população.

Nessa perspectiva, a retração dos rendimentos previdenciários rurais tem reflexos diretos no fluxo de renda das economias locais e, de maneira agregada, no território nacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É de justiça reconhecer que a exclusão do trabalhador rural dos direitos fundamentais revela vicissitudes históricas da estrutura agrária e do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, com formas institucionalizadas de manifestação do patrimonialismo (Faoro, 2001), bem como a persistência de resquícios de relações econômicas e sociais de natureza colonial (Fernandes, 1975), que obliteraram as possibilidades de o País atingir um nível civilizatório e de cultura materiais de uma nação desenvolvida.

Sem pormenorizar, a Constituição de 1988 foi o ápice da tentativa de rompimento com esses resquícios coloniais que mantinham um contingente significativo de excluídos das condições mínimas de dignidade no campo. Entretanto, as conquistas sociais consagradas em 1988, orientados para a equidade, justiça social e dignidade da pessoa humana, têm sido recorrentemente ameaçadas de desmonte por agendas conservadoras associadas à austeridade fiscal.

As propostas de reforma das regras previdenciárias estão alicerçadas na premissa de que a Previdência Social é o principal elemento estrutural da crise fiscal. Logo, a longevidade no campo é percebida como um problema para o Estado brasileiro. Com efeito, as medidas reformistas, respaldadas por essa visão da ortodoxia econômica fiscalista, representam retrocessos no sistema de proteção social, em especial para os trabalhadores do campo que só tardiamente ascenderam ao direito de ter uma velhice com o mínimo de dignidade humana, sendo que sua imposição contribuiu para a perenização do caráter servil e do flagelo dos excluídos do campo.

A literatura tem demonstrado a importância que a Previdência Rural apresenta enquanto um sistema focalizado e eficiente no combate à pobreza no Brasil. O benefício tem representado um importante mecanismo de redistribuição de renda a favor de uma parcela da população vulnerável e comumente excluída. Historicamente, essa parcela representa uma população que inicia muito jovem a sua jornada de trabalho, na maioria das vezes sem carteira assinada e, portanto, sem benefícios trabalhistas.

Soma-se a isso o fato de que as medidas reformistas têm impacto expressivo sobre o dinamismo econômico das regiões mais vulneráveis do País, onde as aposentadorias rurais ampliam a renda para além da população diretamente favorecida, tendo impacto também sobre a permanência da população jovem no campo, na reprodução da agricultura familiar e na segurança alimentar da população.

A pesquisa realizada com base na análise territorializada permitiu demonstrar que a Região Nordeste concentra a maior parcela de trabalhadores e de benefícios rurais concedidos no País. Nessa região persistem as desigualdades estruturais e sociais, onde a terra se concentra em grandes latifúndios, e os pequenos produtores rurais, em sua maioria, mantêm uma produção para consumo próprio e altamente dependente de outras rendas provenientes de aposentarias, pensões, programas sociais etc.

A pesquisa também revelou a importância que os benefícios da aposentaria rural assumem na dinâmica regional, uma vez que em muitas cidades do Nordeste e do norte de Minas Gerais, os benefícios rurais chegam a representar de 30% a 50% da renda do município. Além disso, 68%

dos benefícios rurais se destinaram às cidades com menos de 50 mil habitantes. Nas cidades com até 20 mil habitantes, os benefícios rurais chegam a representar, em média, 59% da renda total. Esses dados mostram a proeminência dos recursos previdenciários para a economia das pequenas cidades, especialmente nas macrorregiões Norte e Nordeste do País, e corroboram as conclusões já observadas na literatura.

Conquanto as consequências das contínuas propostas de reformas do sistema previdenciário se projetem sobre toda a sociedade, a imposição de novas barreiras, explícitas ou não, para o acesso ao benefício da aposentadoria rural, expressa uma lesão ao direito estabelecido no âmbito do Estado de bem-estar social brasileiro e promove o rompimento com a natureza substantiva da proteção social ao trabalhador rural. Diante desses infortúnios e da lamentável causalidade do porvir, não se trata de nenhum dislate realçar o iminente risco de perpetuação da sentença dos prisioneiros da injustiça social no campo.

## REFERÊNCIAS

ARBEX, A.; GALIZA, M. Reforma da Previdência, Agricultura Familiar, e os Riscos de Desproteção Social. **Boletim do Mercado de Trabalho**, Brasília, IPEA, n. 62, p. 91-109, abr. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7818>.

BARBOSA, R. **A Questão Social e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010. 164 p.

BRASIL. SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Boletim Estatístico da Previdência social 2018**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2019/03/berps19\\_01.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2019/03/berps19_01.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Boletim Estatístico da Previdência Social 2019**. Brasília-DF: [s.n.]. Vol. 35, n. 12, p. 1-61. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/arquivos/beps122019\\_trab\\_final.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/arquivos/beps122019_trab_final.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.; MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Boletim Estatístico da Previdência Social 2020**. Brasília: [s.n.]. Vol. 25, n. 1, p. 1-58. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/copy\\_of\\_arquivos/beps122020\\_final-1.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/copy_of_arquivos/beps122020_final-1.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. IMPRENSA NACIONAL. Emenda Constitucional nº 103 de 13/11/2019. **Diário Oficial da União**. Brasil. Diário Oficial da União, 12 nov. 2019b.

CAETANO, M. A. R. **Previdência Social e Distribuição Regional da Renda**. Brasília: IPEA, 2008. (Texto de Discussão, nº 1318). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1318.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1318.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

CARVALHO, J. P. C. DE. **A Previdência Rural Universalista e a sua relevância na economia dos municípios do Rio Grande do Norte**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2010.

CUNHA, E. DA. **Os sertões: campanha de Canudos**. São Paulo: Francisco Alves, 1982, 419 p.

DELGADO, G.; CARDOSO JR. O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: A Experiência Recente da Universalização. In: CAMARANO, A. A. (org.) **Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 293-220. ISBN 85-86170-58-5.

DIEESE. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Previdência Rural e Reforma: impactos da PEC 06/2019.** São Paulo: [s.n.], 2019. (Nota Técnica nº 209, junho/2019). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec209previdenciaAposentadoRural.html> Acesso em: 12 out. 2022.

FAGNANI, E. **Previdência: o debate desonesto.** Subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. Rio de Janeiro: Ed. Contracorrente, 2019, 271 p.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, 913 p.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975, 430 p.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** 11ª ed. Rev/ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1972.

GOMES, G. M. **Velhas Secas em Novos Sertões.** Continuidade e mudança na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário de 2017.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2019b.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais.** Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LEAL, V. N. **Coronelismo Enxada e Voto.** O município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MATIJASCIC, M. **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil.** 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Dados Abertos da Previdência.** Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos>. Acesso em: 13 out. 2022.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia.** 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1971.

RANGEL, I. **A questão agrária brasileira.** Recife: CONDEPE, 1962.

SCHWARZER, H. **Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará.** Brasília: IPEA, 2000. 74 p. (Texto de Discussão, nº 729). ISSN 1415-4765.

SCHWARZER, H. **Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional.** Brasília: IPEA, 2000b. (Texto de Discussão nº 767) ISSN 1415-4765.

SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira.** Brasília: IPEA. nº 929. (Texto de Discussão nº 929). Brasília: IPEA 2002, 55 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2828>. ISSN 1415-4765.

VALADARES, A. A.; GALIZA, M. **Previdência Rural**: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Brasília: IPEA, 2016. 65 p. (Nota Técnica nº 25).