

Heterogeneidade e a Previdência Social Rural no Brasil: uma política com impactos para além da previdência**Heterogeneity and Rural Social Security in Brazil: a policy with impacts beyond social security**

DOI: 10.34140/bjbv2n4-030

Recebimento dos originais: 20/08//2020

Aceitação para publicação: 20/09/2020

Abner Vilhena de Carvalho

Doutorado em Ciências Ambientais pelo Programa de Pós Graduação Sociedade, Natureza e Desenvolvimento (PPGSND) da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Endereço: Avenida Mendonça Furtado nº 2946 - Fátima, Santarém-PA, Brasil

E-mail: abner.carvalho@ufopa.edu.br

Rhayza Alves Figueiredo de Carvalho

Mestrado em Ciências da Sociedade pelo Programa de Pós Graduação em Ciências da Sociedade (PPGCS) da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Endereço: Avenida Mendonça Furtado nº 2946 - Fátima, Santarém-PA, Brasil

E-mail: carvalho.rhayza@gmail.com

Jarsen Luis Castro Guimarães

Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Endereço: Avenida Mendonça Furtado nº 2946 - Fátima, Santarém-PA, Brasil

E-mail: jarsen.guimaraes@ufopa.edu.br

Zilda Joaquina Cohen Gama dos Santos

Doutorado em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Endereço: Avenida Mendonça Furtado nº 2946 - Fátima, Santarém-PA, Brasil

E-mail: zilda.santos@ufopa.edu.br

Ednéa do Nascimento Carvalho

Doutorado em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UEC)

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Endereço: Avenida Mendonça Furtado nº 2946 - Fátima, Santarém-PA, Brasil

E-mail: ednea.carvalho@ufopa.edu.br

Rodolfo Maduro Almeida

Doutorado em Computação Aplicada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Endereço: Avenida Mendonça Furtado nº 2946 - Fátima, Santarém-PA, Brasil

E-mail: rodolfo.almeida@ufopa.edu.br

Juarez Bezerra Galvão

Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (USP)

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Endereço: Avenida Mendonça Furtado nº 2946 - Fátima, Santarém-PA, Brasil

E-mail juarez.galvao@ufopa.edu.br

Joao Roberto Pinto Feitosa

Doutorado em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

Endereço: Avenida Mendonça Furtado nº 2946 - Fátima, Santarém-PA, Brasil

E-mail joao.feitosa@ufopa.edu.br

RESUMO

Objetivando verificar os impactos socioeconômicos da política de previdência rural no Brasil, partiu-se da apresentação dos principais paradigmas (do *seguro social contributivo*, da *seguridade social universalizante* e o da *assistência social residual*) como os principais modelos internacionais de proteção ao trabalhador rural (primeiro o *modelo universal básico*, o segundo é o *modelo contributivo diferenciado*, o terceiro é o *modelo contributivo indiferenciado e/ou estrito* e, o quarto *modelo assistencial*, identificando o modelo de proteção social da previdência rural brasileira altamente heterogêneo, apresentando este características de mais de um paradigma/modelo perante os modelos internacionais, como também, uma ampla diversificação quanto as características de previdência urbana e rural. Explanou-se, também, o histórico e marco legal da previdência rural no Brasil. Com base, fundamentalmente, em uma ampla revisão bibliográfica das produções nos últimos vinte anos, acerca do impacto daquela política na sociedade brasileira, apresentando os mais diversos resultados, destacando-se como principais: a mudança no discurso do novo rural brasileiro; na mudança socioeconômica no contexto das famílias como também, na dinâmica econômica local, na pequena produção agrícola rural e na pobreza e desigualdade. Conclui-se, com ressaltado do discurso, que a previdência rural no Brasil, é uma política com impactos para além da previdência e com resultados nos mais diversos campos da sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Paradigmas, Modelos, Previdência, Ruralidade e Socioeconomia.

ABSTRACT

To ascertain the socioeconomic impacts of rural pension policy in Brazil, we started with the presentation of the main paradigms (contributory social insurance, social security and the universalizing of the residual social assistance) as the main international standards to protect the rural worker (first basic universal model, the second is the differential contributory model, the third is the undifferentiated and / or strict contributory model, and the model room care, identifying the model of social protection of highly heterogeneous Brazilian rural pension, with this features over a paradigm / model before international models, as well as a broad diversification as the characteristics of urban and rural social security, too, if expanded on - the historical and legal framework for rural pensions in Brazil. Based primarily on an extensive literature review of the productions in the last twenty years, about the impact of that policy in Brazilian society, presenting the most diverse results, highlighting how key: a shift in the discourse of the Brazilian rural new; change in the socioeconomic context of the families as well, the local economic dynamics in small rural agricultural production and poverty and inequality. In conclusion, cam speech, the rural social security in Brazil, is a policy with impacts beyond the security and results in the most diverse fields of contemporary society.

Keywords: Paradigms, Models, Security, Rural Policy and Socioeconomics

1 INTRODUÇÃO

A existência de vários modelos de assistência ao trabalhador rural a nível internacional demonstra a necessidade dos países se adequarem a uma maneira de administrar suas necessidades no que tange a sua população idosa rural. As regras que dão forma concreta a esquemas previdenciários são resultados de consensos sociopolíticos e mudam conforme as necessidades e evolução da própria sociedade em questão.

A atual estrutura de Previdência Social Rural, tanto do ponto vista institucional quanto administrativo é fruto de um longo processo de transformações ocorridas nos diversos campos da política, da economia, do social e do jurídico. A mesma por sua vez, possui particularidades que vão além do caráter previdenciário em si, mas cercam desde a sua posição perante os paradigmas e modelos internacionais de proteção social na cobertura do trabalhador rural, sua forma de constituição no que tange o seu caráter para alguns autores universal, para outros assistencialista, como sua forma de financiamento e acesso ao direito.

Além das particularidades referente ao programa de previdência sem si, outra questão de suma importância diz respeito aos resultados desta com relação a composição social, econômica e familiar do idoso(a) após a concessão do seu direito ao “benefício”, além da interação desta nova renda na dinâmica econômica local, na pequena produção rural e apoio aos familiares e amigos.

2 OS MODELOS, OS PARADIGMAS E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA COBERTURA DO TRABALHADOR RURAL

A experiência internacional de sistemas previdenciários faz alusão a primeira tipologia construída por Esping-Anderson, na qual foi desenvolvido conceitualmente três paradigmas originários, a seguir descritos: O *seguro social contributivo*, a *seguridade social universalizante* e a *assistência social residual* (CAVALCANTE, 2008).

O *paradigma assistencial* é definido com base em critérios de acesso aos benefícios por uma parcela elegível da população, por exemplo: a pobreza; O paradigma do *seguro social contributivo* estipula como regra de acesso a contribuição individual prévia do futuro beneficiário; Por fim, o paradigma da *seguridade social universalizante* que não exige contribuição individual anterior para a obtenção de um benefício básico (BARBOSA, 2006).

Definido os paradigmas internacionais de previdência social, Schwarzer (2000b), constituiu uma tipologia de modelos dos sistemas previdenciários sociais, que procura retratar os paradigmas internacionalmente existentes, a saber: a) O primeiro é o *modelo universal básico*, do tipo

beveridgiano¹. Nesse modelo, a população rural é incluída na proteção previdenciária por meio do direito a uma aposentadoria universal básica, resultante de um direito de cidadania abrangente. Tal modelo consiste num sistema de transferências monetárias universalista e proporciona ampla proteção social; b) O segundo é o *modelo contributivo diferenciado* que, embora baseados nos princípios contributivos bismarckianos, discriminam positivamente a clientela rural no desenho das regras de contribuição e elegibilidade. Nesse caso, portanto, ou o setor urbano subsidiará o setor rural, ou o Tesouro nacional do país cobre a vantagem atuarial oferecida ao segurado rural; c) O terceiro é o *modelo contributivo indiferenciado e/ou estrito*, em que as regras de acesso, de contribuição e o leque de benefícios urbanos são transpostas aos grupos ocupacionais rurais de forma indistinta. No que tange a agricultura familiar, a contribuição é feita tendo por base os rendimentos da atividade agrícola, gerando contribuição individual, e, por fim d), o quarto modelo oferece alguma forma de cobertura ao setor rural por meio de benefícios assistenciais (*modelo assistencial*), baseados em critérios de focalização (como o teste de necessidade) e não em direitos universais básicos ou contributivos (BARBOSA, 2006).

O quadro seguinte agrupa e sintetiza as principais características dos modelos previdenciários:

Quadro 1: Comparativo dos Modelos de Previdência Rural Internacionais

	Modelo Universal Básico	Modelo Contributivo Diferenciado	Modelo Contributivo Indiferenciado	Modelo Assistencial
Características Principais	Benefício básico universal independente de contribuição	Diferença nas regras entre regime urbano e rural	Não diferença entre regime urbano e rural	Cobertura com benefícios assistências
Elemento Previdenciário	Suplementado por previdência contributiva pública ou privada	Previdência Contributiva sem equilíbrio atuarial individual	Previdência contributiva com maior rigor atuarial	Ou previdência contributiva inacessível ou não compulsória
Tendências de Reforma	Reforço de elementos assistenciais e contributivos	Diminuição da diferença rural-urbana	Ajustes de parâmetros gerais (alíquota, idade)	Focalização mais precisa
Exemplos	Finlândia, Suécia, Canadá	Alemanha, Áustria, França, Polônia	EUA, Itália	Chile, Costa Rica

Fonte: Barbosa (2006); Schwarzer (2000b).

2.1 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL PERANTE OS MODELOS INTERNACIONAIS

No Brasil, o modelo previdenciário adotado é o bismarckiano, onde predominam as características do sistema previdenciário formal, surgido na Alemanha à época do Chanceler

¹ O termo refere-se a Lord Beveridge, que apresentou ao governo Inglês, em 1942, uma proposta universalizante de seguro social. A inspiração, o *freedom from want*, é parte do movimento pelos direitos humanos básicos que desembocou na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1988. Schwarzer, H. Paradigmas de Previdência Social: Um Panorama da Experiência Internacional. Brasília: IPEA (Texto para Discussão 767), pag. 7, 2000.

Bismarck, na década de 1880. Contudo, como dito anteriormente, este modelo é baseado em contribuições do segurado sobre seu rendimento para garantir o financiamento do sistema e determinar o acesso aos benefícios, e sua lógica consiste em proteger apenas aqueles que contribuíram para o sistema, deixando sem proteção social o não contribuinte, portanto, admite-se que, o modelo bismarckiano, no caso da previdência social brasileira, este deve ser caracterizado apenas para a previdência urbana (CAVALCANTE, 2008).

Acerca do modelo bismarckiano, aquele autor, ressalta que este “não dá conta da realidade do trabalhador rural brasileiro, pois este modelo foi desenhado originalmente para trabalhadores urbanos, inseridos no mercado formal de trabalho, em regime assalariado e com rendimentos regulares”. Todavia, no âmbito agrícola, a lógica contributiva deste modelo estaria prejudicada, pois os rendimentos rurais apresentam-se em periodicidades diferentes das urbanas, com irregularidade de fluxos monetários e formas diferentes de labor, pois, além do assalariamento formal, emergem formas não assalariadas no meio rural, como a posse e a pequena propriedade com agricultura familiar, o trabalho volante, a parceria, o arrendamento além de outras.

A previdência rural brasileira surpreendeu com uma movimentação contrária à tendência internacional e praticamente universalizou a cobertura no setor nos anos de 1990, quando entraram em vigor os dispositivos da Constituição de 1988. Criou-se a figura do *segurado especial*, que incorpora à previdência social o amplo universo de agricultores autônomos e seus auxiliares familiares não remunerados, em uma evolução do regime do FUNRURAL (de certo perfil clientelista) anterior, datado de 1971 (DELGADO; CARDOSO (2000); SCHWARZER (2000a).

A contribuição do segurado especial é por meio de um percentual aplicado sobre o valor da produção comercializada, com recolhimento a cargo do comprador. As regras da previdência rural permitem a comprovação de tempo de contribuição presumido por meio de comprovação de trabalho rural, para o que é possível utilizar diversos expedientes (declarações de sindicato rural, provas testemunhais, entrevistas, documentação do terreno, notas de venda de produção). Dessa forma, na realidade, o critério básico de acesso aos benefícios na Previdência Rural brasileira é, além da idade de 60/55 anos para homens/mulheres respectivamente, o tempo de trabalho rural. Para a quase absoluta totalidade dos segurados rurais, o benefício concedido é igual ao piso de benefícios assegurado pela Constituição: o salário-mínimo nacional.

Dessa forma, confirmando a ideia de Cavalcante (2008), o Brasil apresenta um desenho muito peculiar em relação à experiência internacional, uma vez que seu regime previdenciário urbano é contributivo e, na área rural, o país aproxima-se, de fato, de uma aposentadoria básica universal não contributiva: o benefício é de valor único (*flat-rate* de um salário-mínimo) e não apresenta correlação com rendimentos da fase ativa ou com a base de incidência da contribuição (SCHWARZER, 2000a).

Brazilian Journals of Business

Mesmo que a contribuição fosse efetivamente vertida, o regime não seria *atuariamente equilibrado* nem no plano individual nem no plano coletivo. Por isso, há dificuldades para identificar-se uma característica de regime contributivo no caso do regime rural brasileiro. Por outro lado, o regime brasileiro não é assistencial-residual, uma vez que o direito de acesso ao benefício não se dá por teste de necessidade, mas pela circunstância de o(a) segurado(a) ter trabalhado na agricultura. Este é um evento mais próximo do conceito de cidadania por residência, adotado nos casos de modelo universal básico já visto. Parece equivocado, portanto, afirmar que a previdência rural brasileira seja assistencial.

Em geral, os sistemas de proteção social são implementados através de *ações assistenciais* para aqueles impossibilitados de prover o seu sustento por meio do trabalho, para *cobertura de riscos do trabalho*, nos casos de doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário e para *manutenção da renda* do trabalho, seja por velhice, morte, suspensão definitiva ou temporária da atividade laborativa. Trata-se de uma contradição da sociedade capitalista, cujas mediações econômicas e políticas imprimem um movimento dinâmico e dialético: se do ponto de vista lógico, atender às necessidades do trabalho é negar as necessidades do capital, do ponto de vista histórico, a seguridade social é por definição esfera de disputas e negociações na ordem burguesa (MOTA, 1995).

Atualmente, o sistema previdenciário brasileiro está assentado em três bases:

Base I: Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que inclui todos os indivíduos que contribuem para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Base II: Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), instituídos e organizados pelos entes federativos para os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos.

Base III: Previdência Complementar, composto por servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, bem como outro cargo temporário, fazem suas contribuições também para o RGPS.

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é regido pelo artigo 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998. Essa Emenda regulamentou a organização sob a forma de regime geral, de caráter contributivo, a participação obrigatória (excetuados os filiados aos RPPS) e a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial das contas da previdência. Resta lembrar que o pagamento ao INSS inclui contribuições de empregados e empregadores. Ressalte-se também que o resultado do RGPS é constituído pela diferença entre a contribuição dos trabalhadores e empregadores para a seguridade social e o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais ao setor privado, além das sentenças judiciais associadas ao Regime.

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem sua instituição prevista no artigo 40 da Constituição Federal, com redação igualmente dada pela Emenda Constitucional nº 20/98. O RPPS é definido como regime de caráter contributivo e solidário, regido pelo princípio do equilíbrio atuarial e financeiro, e é assegurado a todos os servidores titulares de cargos efetivos. Deve ser único em cada ente federativo - União, Estados Municípios e o Distrito Federal - sendo proibida a prestação de assistência financeira ou de saúde aos seus segurados.

A instituição do Sistema Brasileiro de Previdência Complementar foi regulamentada a partir da Lei nº 6.435/1977 e, atualmente, o setor é regulado pelas Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 2001. Antes delas, houve o surgimento de instituições privadas, conhecidas como montepios, abertas à população em geral, e, outras, fechadas, que congregam empregados de uma única empresa tanto ligados às estatais (Previ, Petros e outras) quanto a empresas privadas.

Além desses sistemas, para o entendimento das questões relacionadas à previdência social, deve-se ainda conhecer os conceitos de regime de capitalização e regime de repartição, conforme disposição a seguir: a) Regime de capitalização: consiste em determinar as contribuições necessárias e suficientes a serem arrecadadas ao longo do período de atividade laboral do segurado para custear a sua própria aposentadoria e; b) Regime de repartição: os ativos (geração trabalhadora atual) pagam os benefícios dos inativos (geração anterior) na esperança de que a geração futura (novos trabalhadores a ingressar no mercado de trabalho) pague os seus pecúlios quando se aposentarem (NASCIMENTO, 2006).

3 PRIMEIROS ANTECEDENTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O SURGIMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL NO BRASIL: HISTÓRICO E MARCO LEGAL

Os primeiros antecedentes do sistema previdenciário brasileiro remontam do final do século XVIII e nas primeiras décadas do século XIX, quando os primeiros planos de benefícios para oficiais da marinha e do exército, bem como seus dependentes, foram criados. Posteriormente, foram consolidados programas atendendo grupos estratégicos de funcionários públicos, bem como os grupos sociais organizados fundamentais para o funcionamento regular da economia (por exemplo: ferroviários e portuários) (SCHWARZER, 2000a).

A primeira legislação específica sobre o Direito Previdenciário data de 1888. Tratava-se do Decreto nº 9.912 de 26 de março de 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos correios. Outra norma, em novembro do mesmo ano, foi criada a Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Império. Por outra, a primeira Constituição Federal a abordar temática previdenciária específica foi a Constituição Republicana de 1891, o tocante à aposentadoria em favor

dos funcionários públicos, ao dispor em seu art. 75 que “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Embora existisse uma legislação ainda no século XIX (principalmente com respeito a servidores militares e civis da União), é a Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923, depois de tramitar 10 anos no Congresso, considerada o marco legal do sistema previdenciário vigente no Brasil. A cobertura foi inicialmente restrita a uma parcela dos empregados urbanos de certas companhias, sendo paulatinamente estendida a outros grupos: empregadores, autônomos, empregados domésticos, trabalhadores rurais etc. (BELTRÃO, OLIVEIRA, PINHEIRO, 2000).

A Lei Eloy Chaves permitiu a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que foram reestruturadas ao longo dos anos 30, no século XX, formando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Os IAPs, já dentro de uma fase de desenvolvimento conhecida como modelo de industrialização por substituição de importações, cobriam os trabalhadores por setores de atividade (bancos, transportes, indústria e etc).

Embora já na Constituição de 1934 estivesse escrito que todo trabalhador brasileiro possuía direito proteção da previdência social, não houve a extensão da proteção social aos trabalhadores rurais. Entre os vários motivos que poderiam ser suscitados para explicar o fato, o principal parece ser de que os trabalhadores rurais não obstante a população rural constituir a maioria da população brasileira até a década de 1960 – como será visto na tabela a seguir – não apresentarem grupo de pressão com capacidade de articulação política e vocalização suficiente a tal ponto que o Estado populista-paternalista nele visse um grupo social a ser integrado e cooptado por meio da expansão significativa da cobertura de programas sociais (MALLOY, 1986).

Tabela 1: Comparativo Populacional Urbana e Rural - 1940/96

Ano	População Total	População Urbana (%)	População Rural (%)
1940	41.236.315	0,3123	0,6876
1950	51.944.397	0,3615	0,6384
1960	70.070.457	0,4467	0,5532
1970	93.139.037	0,5592	0,4407
1980	119.002.706	0,6759	0,3240
1991	146.825.475	0,7559	0,2440
1996	157.079.573	0,7835	0,2164

Fonte: Schwarzzer 2000a – Elaboração dos Autores.

A primeira medida no sentido da inclusão do trabalhador rural entre os beneficiários da previdência social ocorreu em 1945, quando Getúlio Vargas assinou a Lei Orgânica dos Serviços Sociais², criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), de administração única e controle centralizado. Com isso, haveria a unificação de todas as instituições previdenciárias então existentes

² Decreto-Lei 7.526, de 7 de maio de 1945.

Brazilian Journals of Business

e os benefícios do seguro social seriam estendidos a toda a população ativa do país. No entanto, apesar de fundamental importância da iniciativa – que se constituía na primeira tentativa de universalização da previdência social no Brasil – o governo empossado em 1946 tornou sem ampliação o crédito orçamentário destinado à instalação do ISBB, que não chegou a ser implementado.

Somente uma década após essa tentativa é que houve um novo esforço para fazer com que a proteção social atingisse os trabalhadores rurais: em 23 de setembro de 1955 foi criado, pela Lei 2.613, o Serviço Social Rural, órgão a ser custeado basicamente pelas empresas industriais urbanas e destinado à prestação de assistência às populações rurais. Suas atividades tiveram início oficialmente em 1957, mas somente a partir de 1961 é que passaram a ser desenvolvidas em ritmo apreciável (BELTRÃO, OLIVEIRA, PINHEIRO, 2000).

Esse padrão de expansão significativa da cobertura de programas sociais a ser integrado e cooptado por meio da expansão da cobertura previdenciária, em círculos concêntricos desde o núcleo funcionalmente estratégico aos respectivos modelos de desenvolvimento, relegando os poucos articulados e vocais setores rurais e de serviços urbanos informais, é uma característica geral da expansão histórica da previdência social em praticamente todos os países da América Latina (MESA-LAGO, 1978).

Este cenário começou a mudar a partir do início dos anos 1960, quando no setor rural surgiram as “Ligas Camponesas” e foram manifestadas reivindicações socioeconômicas, entre as quais a de uma reforma agrária. O governo João Goulart reagiu a essas pressões, entre outras formas, em 1962, através da Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro, onde o Serviço Social Rural passou a integrar a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), e por meio do sancionamento da Lei 4.214, em 1963, que ficou conhecida como o Estatuto do Trabalhador Rural. Uma das medidas prevista foi a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), elencando-se um plano de benefícios bastante amplo. Contudo, a inclusão efetiva do trabalhador rural no campo da legislação previdenciária somente veio a concretizar-se no mesmo ano, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, onde, para o custeio do fundo foi estabelecida uma contribuição de 1% do valor da primeira comercialização do produto rural, a ser paga pelo próprio produtor, ou mediante acordo prévio pelo adquirente (SCHWARZER, 2000a).

Um ano após o início da arrecadação das contribuições, entregue ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), começaria a prestação dos benefícios, que consistiam em aposentadoria por invalidez e por velhice, pensão por morte, assistência a maternidade, auxílio-doença, auxílio-funeral e assistência médica. A responsabilidade pela prestação dos benefícios também foi entregue ao extinto IAPI. Embora o Estatuto do Trabalhador representasse um elenco razoável de benefícios, sua aplicação prática no tocante às medidas de previdência social ficou

bastante limitada pela escassez de recursos financeiros, levando os autores a unanimidade de afirmar que o plano de custeio, baseado principalmente sobre uma contribuição de 1% sobre o valor da primeira comercialização do produto rural e com recolhimento de obrigação legal o próprio produtor agrícola, não forneceu uma base financeira suficiente a execução do programa, tornando, ademais a fiscalização e o recolhimento das contribuições absolutamente inviáveis (MALLOY 1986).

Afora isso, a administração dos benefícios e a arrecadação das contribuições do Funrural, já repassadas ao Iapi, que, embora eficiente o que tangia ao cumprimento do seu papel e relação aos trabalhadores industriais, certamente não possuía o mesmo conjunto de incentivos para a gestão do programa rural. Desse modo, a legislação de 1963 foi, na realidade uma medida de efeitos meramente demonstrativos, sem impacto relevante algum na estruturação de um sistema de proteção social concreto na área rural (SCHWARZER, 2000a).

O Estatuto do Trabalhador foi reformulado pelo Decreto-Lei 276, de 28 de fevereiro de 1967, que tentou adequá-lo às suas reais possibilidades. A arrecadação das contribuições foi entregue ao recém criado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1966 e o plano de prestações ficou limitado às assistências médica e social, suprimindo-se o benefício em dinheiro.

O mesmo alterou, também, a sistemática da contribuição, que continuava a ser recolhida como percentual da primeira comercialização do produto rural, mas passava a ser obrigação do adquirente e não mais do produtor, a menos que esse processasse a fiscalização, uma vez se esperava que a empresa que industrializasse o produto já estivesse vinculada ao sistema previdenciário (BELTRÃO, OLIVEIRA e PINHEIRO, 2000).

Posteriormente, o Decreto-Lei 564/1969 criou o Plano Básico da Previdência Social, restabelecendo um elenco de benefícios monetários, no entanto, ainda não sustentável financeiramente. Por fim, o passo que efetivamente marca a viabilização do sistema rural é a Lei Complementar nº 11 de 1971, que extinguiu o Plano Básico e criou, no lugar dos programas anteriores o Prorural, cuja administração ficou sob a responsabilidade do Funrural.

O Prorural/Funrural cobriu os trabalhadores rurais, pescadores (a partir de 1972) e garimpeiros (a partir de 1975), bem com seus dependentes, oferecendo como benefícios a pensão para viúvas e órfãos, auxílio-funeral e assistência médica. A percepção de aposentadoria por idade ou invalidez era devida apenas ao chefe de família e perfazia o valor de meio salário mínimo. A pensão equivalia a 30%.

No ano de 1974, o elenco de benefícios da previdência social rural foi acrescido de duas novas espécies: *a*) o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos e inválidos definitivamente incapacitados para o trabalho, que não tivesse outra fonte de renda (Lei 6.179, de 11 de dezembro); e *b*) o Seguro Acidentes do Trabalho Rural (Lei 6.195, de 19 de dezembro). Cabe destacar que não

estava prevista pela legislação nenhuma fonte de custeio para o amparo previdenciário. Este, um benefício assistencial, foi mais tarde incorporado ao correspondente benefício urbano (rendas mensais vitalícias por idade e por invalidez permanente). Com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1996, ele foi extinto. Os empregadores rurais, até então a margem do sistema que se implantava, foram incluídos entre os beneficiários do Funrural pela Lei 6.260, de novembro de 1975, passando a ter direito aos seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão, auxílio funeral, serviços de saúde, readaptação profissional e serviço social. A assistência médica era administrada via convênios com organizações locais, em especial sindicatos rurais, que estavam explicitamente previstos como parceiros do Funrural na Lei 11/1971 (Art. 28 da CF de 88).

Salienta-se, como elemento inovador do Prorural/Funrural, que ele representou um duplo rompimento com o princípio do seguro social de padrão contributivo bismarckiano³, que caracterizavam a história da previdência rural na América Latina no século XX. Em primeiro lugar, houve a ruptura com a noção de que um benefício deve corresponder a uma contribuição e, segundo, que o benefício resultante deve estar vinculado ao padrão de rendimentos progressivos do segurado. Outro elemento diferenciador consiste no fato de que há, no programa, uma redistribuição de renda no sentido urbano-rural, contra-arrestando, ao menos parcialmente, o subsídio rural-urbano implícito na forma de financiamento dos sistemas urbanos via contribuição sobre a folha salarial, cuja parcela patronal geralmente é repassada para os preços dos bens consumidos também na área rural (MALLOY, 1986).

Até a Constituição de 1988 a elegibilidade para obtenção do benefício rural de aposentadoria por idade era definida em 65 anos de idade (como também para o trabalhador urbano do sexo masculino), limitado ao cabeça do casal. Os valores das aposentadorias eram de 1/2 salário mínimo, a não ser o da aposentadoria por invalidez por acidente de trabalho, que era de 3/4 do salário mínimo. O benefício de pensão tinha um valor ainda inferior. Para o custeio, além da alíquota de 2,5% sobre o valor da primeira comercialização do produto rural, foi criada a de 2,4% sobre a folha de salários urbana. Paralelo aos benefícios previdenciários foram também criados os assistenciais: as rendas mensais vitalícias⁴ por idade (elegibilidade aos 70 anos) e por invalidez, com valor também de 1/2 salário mínimo, que cobriam a parcela da população rural que não podia de alguma forma comprovar a atividade.

³ O modelo surgiu à época do chanceler Bismarck, na década de 1880, na Alemanha, baseado sobre a experiência do mutualismo dos mineiros de carvão da Silésia. SCHWARZER, H. Paradigmas de Previdência Social: Um Panorama da Experiência Internacional. Brasília: IPEA (Texto para Discussão 767), pag. 7, 2000b.

⁴ As Rendas Mensais Vitalícias (MRV's) foram substituídas pela Lei nº 8.742, – Lei Orgânica do Amparo Social – de 1993.

Brazilian Journals of Business

A Constituição de 1988 instituiu novos parâmetros para a população rural: idade para elegibilidade do benefício aos 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (cinco anos a menos do que para os trabalhadores urbanos) e um piso de benefício igual a um salário mínimo (inclusive para a pensão), além de na prática universalizar o benefício para toda a população rural. Homens e mulheres tiveram igualdade de acesso (BELRÃO, OLIVEIRA, PINHEIRO, 2000).

A promulgação da Constituição de 1988, em um contexto de transição do regime autoritário para a democracia, e sua regulamentação pelas Leis 8.212 e 8.213 em 1991 significaram uma alteração conceitual profunda para o programa previdenciário rural no Brasil (DAIM, 1988; MELO, 1993; OLIVEIRA 2013). Extinguiu-se o tratamento administrativo-institucional separado dado ao setor rural na previdência social, com a inclusão dos trabalhadores rurais e dos segurados em regime de produção familiar, chamados de “segurados especiais”, no plano de benefícios normal do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A primeira especificidade continuou residindo na forma de contribuição do segurado especial, onde, em vez de contribuições sobre a remuneração percebida, manteve-se a contribuição sobre a produção comercializada, cujo recolhimento é encargo do comprador [em 1999 de 2,2% sobre o valor de venda, sendo 0,1% destinado ao seguro de acidentes de trabalho e outro 0,1% ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)]. Esta equiparação dos segurados em termos de plano de benefícios significou que, tal qual para os segurados normais do INSS, o piso de benefícios para aposentadorias e pensões passou a ser de um salário mínimo (aplicável também aos benefícios concedidos antes de 1988) e as mulheres vieram a ter acesso à aposentadoria independentemente de o cônjuge já ser beneficiário ou não. Uma segunda especificidade de tratamento reside na idade de acesso à aposentadoria por idade mais baixa, que ficou fixada em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres no meio rural (65 anos para homens e 60 anos para mulheres entre segurados normais). Uma terceira diferença de tratamento corresponde às formas de comprovação do tempo de atividade rural, a ser documentada na mesma extensão que o período de contribuição mínimo previsto para os segurados urbanos. A comprovação da atividade rural pode ser feita, além das possibilidades elencadas para os trabalhadores urbanos, por meio da documentação comprobatória do uso da terra (contrato de parceria ou arrendamento, termo de propriedade do terreno etc.), notas de venda da produção rural (bloco de notas do produtor rural) ou declaração expedida pelo sindicato rural e homologada pelo INSS.

Outra modificação de impacto sobre o elenco de benefícios do setor rural adveio com a Lei 8.742, de 1993 — a “Lei Orgânica da Assistência Social” (LOAS). Nesta, regulamentou-se a substituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV), para a qual havia, como um dos requisitos, a realização de 12 contribuições mensais à previdência social, pelo benefício de prestação continuada (BPC) ou amparo assistencial, de valor correspondente a um salário mínimo mensal. O BPC, nas suas

modalidades – idoso e pessoa portadora de deficiência (PPD) – não mais diferencia entre a clientela rural e a urbana e também não previa mais o requisito de contribuição prévia, mas que a renda familiar mensal *per capita* do candidato ao benefício seja menor que 1/4 do salário mínimo. Na modalidade BPC-Idoso a idade de acesso é de 67 anos (para homens e mulheres, caindo a 65 anos em 2000) e na modalidade BPC-PPD incluem-se, além da invalidez já contemplada pela RMV, também as deficiências congênitas. O BPC passou a ser concedido a partir de janeiro de 1996, sendo o mesmo financiado por recursos orçamentários e seu pagamento é efetuado pelo INSS.

Desta forma, a Constituição promulgada em 1988 pode ser considerada como um ponto de referência, uma vez que introduziu transformações substanciais, tais como o princípio básico de universalização e a equivalência entre os benefícios rurais e urbanos, com um piso unificado e igual a um salário mínimo, que eliminou, em parte, as assimetrias ainda presentes no sistema anterior. Tais medidas afetaram de maneira significativa tanto a renda monetária da população residente no setor rural (e, conseqüentemente, a forma de produzir daqueles que permaneceram na atividade agropecuária) quanto seu nível de bem-estar (DAVID *et al.*, 1999).

4 AS CARACTERÍSTICAS DA PREVIDÊNCIA RURAL: PARA ALÉM DE UMA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA

4.1 O PAPEL DA PREVIDÊNCIA RURAL NA QUESTÃO DO NOVO RURAL BRASILEIRO

No debate teórico do “Novo Rural” brasileiro, aparecem vários autores e teorias que delimitam pelo menos três problemáticas inter-relacionadas, a saber: a) a reconceituação do setor rural a luz dos novos aspectos demográficos e socioeconômicos da ruralidade; b) as novas funções do setor agrícola no processo de desenvolvimento, enfatizando-se novos aspectos da teoria do desenvolvimento; c) o enfoque no território e na pluralidade como “novas” dimensões do setor rural.

Nenhum desses aspectos recortados do debate teórico sobre o “novo rural” podem ser transportados diretamente para a economia brasileira contemporânea. Tais autores afirmam que qualquer uma das três vertentes teóricas supracitadas, poderia explicar o setor de aposentados da previdência (DELGADO; CARDOSO JR., 2000).

O espaço social dos aposentados e pensionistas da previdência rural, especialmente este espaço constituído a partir o avanço da política social para o âmbito do “regime de economia familiar”, é plenamente convergente com as novas leituras do setor rural pós “modernização conservadora”. Contudo é necessário fazer algumas mediações para incluí-lo no enfoque do “novo rural” brasileiro.

Existem dois aspectos diferenciadores do “setor rural” brasileiro que são afetados pelas mudanças da política social e agrária na nacional dos anos de 1990, diversificando assim, o caso brasileiro dos demais países:

Brazilian Journals of Business

O primeiro aspecto é o peso significativo em termos demográficos, de um 'setor de subsistência' na economia agrária brasileira é algo que tem raízes históricas na nossa formação econômica calcada no escravismo e na grande propriedade, e que não foi eliminado com os processos de industrialização e modernização da agricultura desde o pós-guerra. Esse setor de subsistência, remanescente do período colonial, reforçou-se com o fim do escravismo e transportou-se ao século XX praticamente sem transformações. Passou pela modernização do pós-guerra como fonte inesgotável de mão-de-obra barata para o setor urbano, e chegou aos anos de 1990, antes da desmontagem da política agrícola brasileira, correspondendo a cerca de metade da força de trabalho e/ou dos residentes do setor rural.

O segundo aspecto importante e diferenciador do setor rural brasileiro na atualidade é seu desempenho estagnacionista nos anos de 1990, diferentemente da dinâmica produtiva e ocupacional do sistema agro-industrial norte-americano ou do caráter socialmente muito mais homogêneo do setor rural europeu, protegido por sua política agrícola comum.

Nesta década, e especialmente no período 1995/1999, o setor agrícola brasileiro revela indicadores múltiplos de reversão daquilo que fora nas duas décadas anteriores. Essa relativa decadência ocorre, *pari passu*, à desmontagem dos aparatos de política agrícola, presentes em pelo menos três subsistemas de política agrícola e comercial brasileira no pós-guerra: a) nos regimes de intercâmbio de *commodities* e de garantia de preços, relativamente protegidos pelas políticas cambial, tarifária e de preços vigentes anteriormente; b) nos sistemas de crédito rural e favores fiscais vigentes no antigo regime; c) no próprio mercado de terras, altamente valorizado.

O processo de liberalização comercial, a desmontagem da intervenção estatal, e as condições especiais da estabilização monetária vigentes no período recente têm por contrapartida a queda acentuada da renda agrícola e da renda fundiária, a relativa estagnação do produto agrícola e uma redução mais que proporcional do emprego produtivo no setor agrícola e nas atividades conexas dos complexos agroindustriais (DELGADO; FLORES, 1998).

No Brasil, tem-se, portanto duas condições diferenciadoras do setor rural brasileiro. Uma de caráter histórico-estrutural, ligada à heterogeneidade estrutural de sua economia, derivada da herança de um enorme setor de subsistência. A outra, manifesta nas condições históricas da atualidade, relacionada à perda de dinamismo econômico do setor rural nacional, sob as condições de convivência política que lhes foram impostas no contexto da liberalização econômica ao longo desta década. Essa dupla caracterização – alta heterogeneidade social e baixo dinamismo econômico – têm consequências teórico-interpretativas e práticas-políticas da maior relevância para o debate atual acerca do 'novo rural' brasileiro.

Delgado e Cardoso Jr. (1999) constataram que a universalização dos direitos previdenciários rurais motivou o surgimento de um espaço geográfico e social de residência e convivência dos aposentados e pensionistas rurais, com características distintas as do setor rural tradicional, redefinindo-o em termos sociais e econômicos. Segundo os autores, nesse espaço, dito “rural-microurbano (composto por domicílios situados na zona rural na zona urbana dos pequenos municípios – com até 50 mil habitantes)”, ou que se constituiria em um “novo espaço rural”, os idosos se diferenciam dos demais pelo fato de desfrutarem de condições de vida e segurança social condizentes com os mínimos vitais necessários à subsistência e reprodução econômica.

Esse novo espaço rural-microurbano, constitui, na verdade, o principal componente social do chamado “novo setor rural” e se explica em razão da intervenção massiva da política social afetando a parte mais pobre da pirâmide social agrária do Brasil.

Conforme Delgado e Cardoso Jr. (1999) a própria configuração e reconfiguração do setor rural brasileiro, em termos de revitalização da economia familiar e do seu setor de subsistência, vai depender da continuidade do sistema de proteção universal a idosos e inválidos do setor rural.

4.2 AS MUDANÇAS DOS PAPÉIS SOCIOECONÔMICOS NAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS A PARTIR DA PREVIDÊNCIA RURAL

Intimamente ligado ao novo setor rural brasileiro, contudo não especificamente, restrito a este, podendo ser enquadrado nas áreas urbanas, os “novos agentes” desse espaço socioeconômico são os beneficiários da previdência social, sobretudo, em sua maioria, os idosos e as mulheres beneficiárias, os quais, a partir da concessão de seus benefícios passaram a desempenhar um papel em suas famílias, até certa época, não muito comum.

Isto deve-se ao fato de que, atualmente, não se deve analisar o idoso como um fardo para a família, isso porque a pessoa com idade avançada pode se constituir em figura fundamental para garantia do bom desenvolvimento família (econômico, social, cultural, político ou afetivo) (OLIVEIRA, 2013).

A Previdência Rural tem um papel relevante na valorização dos idosos na família. Antes, tido de pouca importância por não serem mais produtivos, o advento da previdência possibilitou aos idosos a ser mais valorizados pelos familiares. O benefício proporcionou, em muitos casos, impactos, em duas e até três gerações: primeiro porque essa camada social não dispunha de renda própria, agora ganha maior visibilidade; os filhos passam a valorizar mais o papel dos idosos na família e; os netos valorizam mais os seus avôs, sendo muitos cuidados e até mesmos criados pelos seus avôs (ESTEVAN, 2010).

As aposentadorias hoje concedidas asseguram uma independência do idoso, sem haver mais necessidade de que ele tenha que morar com seus filhos, mitigando aí a ideia de que a pessoa, quando alcança a idade avançada, deve residir com seus filhos, ou parentes próximos visto que, se assim não o fizesse, não teriam condições de sobreviver com dignidade. Os idosos no mundo contemporâneo decidem se desejam morar sozinhos, não aceitando que qualquer pessoa interfira na sua decisão. Com isso, surgiu nova necessidade, a de que os filhos desempregados voltassem a morar com os pais visto que estes, com as aposentadorias ou benefícios assistencial, pudessem mantê-los (OLIVEIRA, 2013).

O maior empoderamento do idoso dentro da sua família, alterou o seu papel tradicional de dependente para o de provedor. Segundo os autores, em 2002, beneficiários do sexo masculino chefiavam 92,4% das famílias onde residiam. As idosas beneficiárias chefiavam 35% dos domicílios onde residiam, e eram cônjuges em 46% (BELTRÃO; CAMARANO; MELLO, 2005).

Apesar de ser uma realidade nas famílias contemporânea, no que tange a presença do idoso no seio familiar, Oliveira (1995) ressalva que existem dois tipos de idosos compondo o seio familiar: os idosos que estão morando com seus filhos porque necessitam de cuidados, um vez que sozinhos não têm como ter a atenção direta dos membros de sua família. E os idosos como chefes de família, aqueles que, com a sua aposentadoria ou qualquer outra renda além de suprirem economicamente as despesas no ambiente familiar, são também responsáveis por orientar os seus protegidos, proporcionando carinho, segurança e felicidade.

O idoso como dependente do chefe de família é considerado como uma pessoa vulnerável visto que, em virtude da sua situação, cria uma relação de dependência, não só econômica como também afetiva e decorrente do apoio às suas necessidades básicas. A visão de que a pessoa idosa é marcada pela vulnerabilidade mudou a roupagem visto que com a garantia de determinados direitos sociais, como é o caso da Previdência e Assistência Social, o idoso passou a assumir papel diverso no contexto familiar. Com isso, verifica-se que aquele que está na melhor idade assumiu a responsabilidade de comandar a família em razão de ter em suas mãos o poder econômico da família. Dessa forma, muitas famílias têm segurança financeira a partir da renda do idoso que é utilizada para financiar os gastos primordiais relativos à sobrevivência dos membros da família. Além do mais, a renda mensal fixa, provenientes dos benefícios previdenciários, principalmente no meio rural, serve como garantia na hora de pleitear compras a crédito, tanto no mercado formal, como no mercado informal, como será mais bem detalhado nos capítulos posteriores.

A pessoa idosa, atualmente, em grande parte das famílias brasileiras, principalmente no setor rural tornou-se peça fundamental o que tange à sustentação financeira dos membros das famílias, além de ser responsável por orientar os mais novos e cuidar deles a ausência dos pais. Muito embora a família apareça num primeiro momento como o instituto responsável por cuidar do idoso, verifica-

se que a pessoa com idade avançada pode assumir essa responsabilidade familiar, arcando com as despesas, bem como com o apoio moral e social (OLIVEIRA, 2013).

Outra mudança nos papéis sociais é o que tange as mulheres. Decorridos mais de 20 anos desde a implantação do Prorural/Funrural (1971-1992), implantou-se o regime de universalização de atendimento aos idosos e inválidos do meio rural, previsto na Constituição de 1988. A partir daí, introduziu-se o princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em determinado regime especial, cuja principal característica é incluir o chamado setor rural informal (Art. 194 da CF de 1988). Ao estender o acesso ao benefício previdenciário rural às mulheres (trabalhadoras rurais e/ou cônjuges), ocorreu a inclusão das mulheres rurais em condições mais favoráveis, compensando os limites excludentes das regras precedentes do Funrural. Além de serem equiparadas aos homens no que se refere aos valores do benefício previdenciário, foram favorecidas com a redução do limite de idade em cinco anos em relação a estes. A expansão da cobertura entre as mulheres muda a trajetória de vida das idosas rurais, reconhecendo-lhes o próprio direito de cidadania e autonomia financeira, livrando-lhes da anterior situação de dependência dos companheiros, filhos ou de outros parentes em idade ativa (AQUINO; SOUZA, 2003).

Do ponto de vista da mulher rural, muito mais do que para os homens, o direito à aposentadoria ganha uma dimensão que vai além da econômica. Grande parte das aposentadas rurais de hoje nunca recebeu qualquer remuneração pelos trabalhos realizados, o que simboliza o limite em que essas mulheres viveram a maior parte de suas vidas e o real significado do recebimento do benefício previdenciário (SILVA, 2000).

De pessoas que nunca haviam recebido remuneração pelos trabalhos realizados (Silva 2000), para Brumer (2002) elas passam a ter um a conta e um cartão bancário em seus próprios nomes, recebendo seus benefícios regular e diretamente. O fato de receber o dinheiro da aposentadoria, da pensão e/ou da licença-maternidade diretamente em seus nomes permite que elas próprias decidam como gastá-lo, o que aumenta seu poder pessoal. Por isso, de pessoas que, na terceira idade ainda em idade ativa, elas se tornam provedoras e administradoras de um dos poucos recursos existentes na unidade familiar de produção com entrada regular, mês a mês.

Com a expansão do direito previdenciário Rural, ocorre a revalorização e pessoas idosas, que após recebimento do seguro previdenciário passam da condição de dependentes para a de provedores, o que inclui amparo, “empréstimos” e doações a membros da família e vizinhos (DELGADO; CARDOSO JR, 1999).

Delgado e Cardoso Jr. (2000) em pesquisa realizada na região Sul e Nordeste do país, perceberam que uma das características dos beneficiários da previdência rural na região Sul, é que 63,2% são do sexo feminino e 36,8% do sexo masculino. Segundo os autores, as principais

explicações para o predomínio das mulheres como beneficiárias da previdência rural são: 1) a idade mínima para ingresso no sistema, para as mulheres, é inferior à dos homens em cinco anos (respectivamente 55 e 60 anos); 2) como em geral têm maior longevidade, “além de beneficiárias por direito da aposentadoria por idade, as mulheres ainda tendem a herdar mais que os homens os direitos da pensão por morte do cônjuge”.

Outra pesquisa realizada em Paraíso do Sul/RS, Dullius *et al* (2010) observaram um resultado parecido, em que a maioria dos aposentados daquele município é do sexo feminino, e no que tange aos motivos para tal fato, estes autores chegaram as mesmas conclusões da pesquisa realizada na Região Sul; idade mínima para ingresso no sistema, maior longevidade e conseqüentemente tendem a herdar mais que os homens os direitos da pensão por morte do cônjuge.

Quando não há como a família garantir a proteção do idoso, ou este não possui renda suficiente para se auto-sustentar, o Estado deve socorrê-lo de forma subsidiária no que tange ao amparo familiar (artigo 230 da CF de 1988) com o intuito de assegurar à pessoa idosa um final de vida tranquilo e protegido (OLIVEIRA, 2013).

4.3 OS IMPACTOS DA PREVIDÊNCIA RURAL NA DINÂMICA ECONÔMICA LOCAL, NA PEQUENA PRODUÇÃO AGRÍCOLA RURAL, NA DESIGUALDE E POBREZA.

O estudo da relação das políticas públicas sociais com o estudo da pobreza, têm-se tornado, nos últimos anos, um “novo” campo de pesquisa, nas mais diversas áreas do conhecimento científico. Não somente o Brasil, mas muitos países, principalmente os países em desenvolvimento, voltaram-se cada vez para o estudo das políticas públicas sociais visando o desenvolvimento socioeconômico.

Após a universalização dos Direitos Previdenciários a partir do final da década de 80 e início da década de 90, instituídos na nova Constituição de 1988, segundo Beltrão, Camarano e Mello (2005) no caso específico da seguridade social, o texto legal estabeleceu, como princípios básicos, a universalização, a equivalência de benefícios urbanos e rurais, a seletividade na concessão, a irredutibilidade do valor das prestações previdenciárias, a fixação do benefício mínimo em 1 (um) SM (salário mínimo), a equanimidade no custeio, a diversificação da base de financiamento, a descentralização e a participação da comunidade, de trabalhadores, de empresários e de aposentados na gestão. Portanto, para tais autores houve uma melhora quantitativa e qualitativa da Previdência Rural.

Conforme Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000) a Constituição de 1988 instituiu novos parâmetros para a população rural: idade para elegibilidade do benefício aos 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (cinco anos a menos do que para os trabalhadores urbanos) e um piso de benefício igual a um salário mínimo (inclusive para a pensão), além de na prática universalizar o

benefício para toda a população rural, outra grande mudança foi a transferência da unidade beneficiária do chefe do domicílio para o indivíduo, onde homens e mulheres tiveram igualdade de acesso, capacitando com isso, as mulheres casadas também a receberem o benefício.

Beltrão, Camarano e Mello (2005) informaram que para o período compreendido entre 2003 e 2004, os benefícios não contributivos (previdência rural e assistência social) e como proporção total dos benefícios da previdência social, passou de 32,2% para 36,3% naquele período.

A constatação factual muito expressiva da constituição de um setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural com cobertura social universal e acesso a um seguro e renda mínima do sistema, a dimensão socioeconômica desse setor e o impacto desse seguro de renda sobre setor rural, principalmente sobre seu segmento familiar, segundo Delgado e Cardoso Jr. (2000), constituem uma novidade histórica que precisa ser mais bem conhecida.

Alguns dos resultados (esperados e não-esperados) desta relação foram analisados por diversos pesquisadores da área, nos diferentes municípios, estados e até mesmo regiões, onde se constatou que o efeito impulsionador da renda monetária proveniente dos benefícios rurais tem inúmeras consequências, tais como:

a) Redução da Pobreza: quando os domicílios rurais com cobertura previdenciária são comparados com os não cobertos, viu-se que a Previdência Rural contribui fortemente para a prevenção da pobreza. Beltrão, Camarano e Mello (2005) fizeram uma inferência, para um período de 20 (vinte) anos, sobre as mudanças na composição das famílias com membros idosos, em que as mesmas foram divididas em dois grupos: *famílias de idosos*, onde o idoso é chefe ou cônjuge; e *famílias com idosos*, onde os idosos moram na condição de parentes do chefe. Ambas as definições foram comparadas às *famílias sem idosos*. Utilizando os dados provenientes da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios (PNADs) de 1982, 1992 e 2002, os autores citados acima, levando em consideração os arranjos familiares e a proporção de famílias segundo a presença ou não de idosos, observaram que para o período analisado, houve uma redução na proporção de famílias *sem* idosos, passando de 76%, em 1982, para 71,2%, em 2002. Entretanto, observou-se um crescimento entre as famílias *de* idosos, onde, estas passaram a ser em 2002, responsáveis por 26% das famílias rurais brasileiras, sugerindo redução da “dependência” dos idosos.

Com base nos impactos na renda familiar, redução da pobreza e desigualdades, Beltrão, Camarano e Mello (2005) observaram que em 1982, a maior proporção de famílias pobres e indigentes era encontrada entre as famílias *sem idosos* e a menor nas *de idosos*. Entre 1982 e 1992, essas proporções declinaram nos dois tipos de famílias que continham idosos e aumentaram naquelas *sem* idosos. Dessa forma, as famílias *de* idosos continuaram a serem as menos pobres, aumentando o hiato com a situação de pobreza das famílias *sem* idosos. Nos anos 1990, a pobreza e a indigência

declinaram em todos os tipos de famílias, com uma redução mais intensa nas famílias *de* idosos, ampliando ainda mais o hiato existente desde 1982. Logo, para os autores, “a presença de beneficiários nos domicílios onde residem idosos é um dos fatores explicativos da sua menor pobreza”.

Analisando as regiões Nordeste e Sul, Delgado e Cardoso Jr. (1999) mostraram que os benefícios previdenciários se tornam mais importantes na composição da renda dos domicílios à medida que diminui as faixas de rendimento consideradas, tendência oposta ao que ocorre com os rendimentos da ocupação principal dos membros das famílias. De acordo com seu levantamento, na região Nordeste o benefício representa 70,8% do orçamento familiar, enquanto no Sul o percentual é de 41,5% do seu total.

No estado do Pará, Schwarzer (2000a) realizou uma pesquisa no município de Igarapé-Açu, onde observou-se que para 38,9% dos domicílios dos entrevistados, o valor do(s) benefício(s) recebido(s) constitui a única fonte de renda monetária dos moradores e, no acumulado, para 88,9% dos domicílios, o sistema de aposentadorias rurais perfaz cerca de 50% ou mais da renda monetária familiar.

b) Qualidade de Vida (Melhorias no domicílio e Substituição de acesso a serviços sociais): Ao se considerar o acesso à bens duráveis, receber benefícios da Previdência Social melhora drasticamente a qualidade de vida dos membros do domicílio. A renda permite a aquisição de aparelhos domésticos, tais como: refrigeradores, televisores, antenas parabólicas e similares (DELGADO; CARDOSO JR., 2000). Além disto, os domicílios com essa renda monetária podem providenciar instalação de cabos de eletricidade, arcar com a conta de luz e, eventualmente, pagar pelo acesso ao serviço telefônico (SCHWARZER, 2000).

Diante desses fatos, Delgado e Cardoso Jr. (1999) admitem o fato incontestável de que os domicílios que gozam de uma aposentadoria rural desfrutam de uma qualidade de vida melhor do que aqueles que não têm o seguro rural, principalmente no Nordeste do país.

Intimamente ligado a qualidade de vida, as melhorias no domicílio é algo a ser considerado. A renda monetária proveniente das aposentadorias rurais, também permite melhorar as residenciais dos aposentados e pensionistas, uma vez que eles podem adquirir materiais de construção, como ladrilhos, telhas, instalações sanitárias e etc.

David *et al* (1999) utilizou a metodologia do Atlas de Desenvolvimento Humano (IPEA/PNUD, 1998), onde o domicílio é considerado durável quando o material de que é feito o teto é telha, laje ou madeira aparelhada e quando as paredes são de alvenaria ou madeira aparelhada. Para efeitos de análise, os domicílios foram classificados em três categorias: *bons*, *precários* e *ruins*. Os domicílios *bons* seriam aqueles que atendem a ambas as condições de teto e parede especificadas acima,

precários seriam aqueles que preenchem apenas um dos requisitos, e domicílios *ruins* seriam aqueles que não atendem a nenhuma das condições anteriores, sendo o teto de zinco, madeira aproveitada, palha ou outro material, e as paredes feitas de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material. Portanto, ao se comparar as condições de moradia dos domicílios, na área rural, que recebem benefícios previdenciários com a daqueles que não recebem, quando se considera os anos de 1995 e 1997, os domicílios beneficiados pela previdência rural apresentam condições melhores ou similares aos não beneficiados em todos os estados.

De fato, a tendência de queda do número de moradias que se encontravam em condições muito ruins é maior e mais acentuada nos domicílios que recebem algum benefício previdenciário, em relação ao que não recebem.

Quanto à melhoria na qualidade de vida ligado a substituição de acesso a serviços sociais, constatou-se que o benefício da Previdência Social substitui parcialmente, ou melhora o acesso a serviços sociais, cuja disponibilidade nas áreas rurais normalmente é limitada. A renda monetária dá condições para que os idosos e os inválidos possam utilizar serviços médicos privados e menos precários nas áreas urbanas, que frequentemente não estão disponíveis quantitativa e qualitativamente nos estabelecimentos de saúde pública das áreas rurais e pequenos municípios. Os beneficiários dessa renda também podem comprar medicamentos, que geralmente são insuficientes nos serviços de saúde pública gratuitos. É interessante destacar que os gastos com serviços médicos e com produtos farmacêuticos é uma parte importante do orçamento dos aposentados e pensionistas.

Schwarzer (2000a) observou que a renda monetária proveniente dos benefícios previdenciários rurais, permite que os beneficiários adquiram serviços médicos e medicamentos não disponíveis na rede pública de saúde municipal. Embora seja de se esperar que a clientela específica da aposentadoria (e até mesmo dos benefícios) rural – idosos, inválidos e portadores de deficiência – apresentem uma demanda acima da média para produtos e serviços relacionados à sua saúde. Ainda na visão do autor, o sistema de aposentadorias rurais substitui parcialmente as carências do sistema público de saúde, auxiliando a manter, mesmo que de forma precária em alguns casos, um mínimo de qualidade de vida dos beneficiários, e fazendo acessíveis os medicamentos e serviços de saúde comerciais.

c) Desenvolvimento da agricultura e Redução da Migração Urbano/Rural:

Em vista das condições que afetam os produtores rurais, o acesso aos benefícios da previdência social rural tem impactos consideráveis sobre suas condições de reprodução, o que pode ser constatado em pesquisas recentes.

Para Delgado e Cardoso Jr. (2000) essa conversão do seguro previdenciário em seguro agrícola é efetivamente um resultado inesperado, portanto introduz um elemento novo na política previdenciária, qual seja, o seu impacto sobre a produção agrícola do numeroso setor de agricultura

familiar de todo o país. Segundo os autores há que considerar o aspecto altamente significativo que é a magnitude da combinação da figura do aposentado com o de responsável por estabelecimento rural em produção, que é de 48% na amostra Sul e de 43% na amostra Nordeste.

Delgado e Cardoso Jr. (2000) ressaltam ainda que, o papel da renda dos idosos nas áreas rurais é mais do que simplesmente contribuir para o orçamento familiar, pois esta também impacta o nível de atividade econômica, no caso do campo, as mais comuns são as atividades agrícolas das pequenas propriedades. Para os autores, a renda regular, independente das condições meteorológicas, ao contrário da renda resultante da produção rural agrícola, permitiu a aquisição de instrumentos de trabalho, sementes e capitalização, oferecendo a base para a economia familiar rural fosse capaz de substituir ao longo daquela década.

Segundo Dullius *et al* (2010) a regularidade, a segurança e a liquidez monetária que caracterizam os pagamentos previdenciários podem estar exercendo a importante função de ampliar as oportunidades e a recorrência de gastos com a manutenção de atividades voltadas seja para o autoconsumo familiar, seja para a geração de pequenos excedentes comercializáveis. Para este, apesar de não ser uma das funções típicas dos benefícios previdenciários rural, este, por sua vez, serve também como seguro agrícola, em que aparece como fundamental nas estratégias de ampliação da renda rural, ou meramente viabilizando a geração de uma renda extra de subsistência.

Outro resultado não-esperado das políticas previdenciárias rural, o qual está diretamente ligado a melhoria na agricultura, é a redução da migração rural/urbano, pois segundo Aquino e Souza (2003) o seguro previdenciário, ao lado de outras variáveis, atua com um peso fundamental na permanência do aposentado no campo, impedindo sua migração para os centros urbanos.

As consequências positivas mencionadas anteriormente evitaram que ocorressem, em maior quantidade, migrações para as grandes cidades, inchando assim as periferias metropolitanas.

Schwarzer (2000a) percebeu uma tendência a permanecer no seu lote rural ou o seu local de residência anterior à aposentadoria, ao menos enquanto as condições de saúde dos entrevistados permitirem. Alguns dos entrevistados, que tendo mudado para a “rua” – a sede municipal – retornaram ao seu lote no campo após algum tempo, devido ao custo de vida mais elevado na área urbana. Foram também, relatadas histórias de pessoas que estavam interessadas em retornar às áreas rurais e sair dos centros urbanos mais expostos à crise.

Schwarzer e Querino (2002) afirmam que as pessoas conseguem retornar às áreas rurais com maior facilidade quando encontram apoio de parentes que recebem benefícios previdenciários.

d) Redistribuição regional de renda, Suporte para a Economia Local e Financiamento dos Sindicatos: Para um grande número de municípios e até mesmo de estados brasileiros, a Previdência Rural, possui uma clara função de redistribuição regional de renda.

Segundo Aquino e Souza (2003) em 61% dos municípios brasileiros, o valor das aposentadorias excede os das transferências do governo federal pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Para Schwarzer (2000a) a previdência social, em função do seu plano de benefícios, sua estrutura de financiamento e da profunda heterogeneidade regional brasileira, possui importantes efeitos redistributivos inter-regionais de renda. Esses impactos progressivos manifestam-se tanto ao nível de redistribuição interestadual quanto a redistribuição intermunicipal de renda. No Pará, afirma o autor: aproximadamente 40% dos municípios do estado, 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 FPM.

Intimamente ligado ao resultado acima citado, a renda proveniente da previdência social rural, é fortemente importante nas economias dos pequenos municípios. A renda proporcionada pelas aposentadorias e pensões é uma fonte de dinamismo para a economia local.

A principal contribuição da Previdência rural aos governos locais é de natureza financeira, realizado pelo governo federal aos municípios rurais, via gastos sociais da Previdência, também já citado anteriormente. A internalização desse gasto público, direcionado às aposentadorias e pensões rurais, servirá de consumo e produção nas próprias localidades onde residem os beneficiários, contribuindo, efetivamente, para o fortalecimento da economia local e indiretamente das próprias finanças públicas (DELGADO, 1999).

Segundo Dullius *et al* (2010), nas cidades pequenas, é a renda dos aposentados que sustenta a maioria das atividades em seu comércio. Para o autor, o mundo rural deixou de ter, como única ou principal fonte de renda, a produção agrária. A aposentadoria rural constitui hoje um dos principais vetores de recursos para os pequenos municípios brasileiros.

Conforme Schwarzer e Querino (2002) os beneficiários recebem mensalmente seu dinheiro em uma conta de um banco comercial ou nas agências dos correios, de acordo com uma escala de pagamento. No dia do pagamento, os pensionistas adquirem os bens que necessitam para o mês e amortizam os empréstimos recebidos.

Uma característica encontrada no comércio de pequenas localidades é a “venda a fiado”. A “venda a fiado” pressupõe a existência de alguma fonte regular de renda para o pagamento futuro. Segundo Beltrão, Camarano e Mello (2005) em muitas cidades, principalmente nas do meio rural, a condição necessária para se comprar “fiado” é provar ser beneficiário da previdência social. Além disso, Schwarzer e Querino (2002) afirmam que o cartão bancário eletrônico que cada beneficiário recebe frequentemente é usado como uma prova de sua capacidade de pagamento no comércio, já que os trabalhadores rurais aposentados são uma das poucas categorias que podem contar com uma renda regular nas pequenas cidades. Portanto, os dias de pagamento das aposentadorias e pensões

“giram as engrenagens” do comércio local no Brasil rural. Algumas instituições sobrevivem graças às transferências de renda proporcionadas pela Previdência Social. Os bancos comerciais são um caso especial. Eles são remunerados pelo serviço de pagamento da Previdência Social e diversas filiais localizadas nas pequenas cidades dependem dessa remuneração para serem lucrativas e continuarem abertas.

Para Schwarzer (2000a) sem a infra-estrutura bancária, o desenvolvimento econômico local iria encontrar grandes dificuldades, já que seria mais complicado ter acesso ao crédito rural e desenvolver programas usando as linhas de financiamento local patrocinadas pelo governo estadual e federal. O mesmo autor afirma que durante sua pesquisa, originou-se a hipótese de que os aposentados rurais pudessem ser uma fonte de crédito informal nas suas comunidades. No entanto, após análise dos dados coletados junto à comunidade, descartou-se esta hipótese, no máximo, a pesquisa revelou que, o único auxílio prestado pelos aposentados, condizia à ajuda a filhos e parentes em caso de desemprego, o que levou o autor a supor um provável resultado também nãoesperado dos benefícios rurais, assumindo parcialmente uma função de seguro-desemprego familiar.

O papel dos sindicatos no que tange o pleito dos benefícios previdenciários rurais é de suma importância, pois o mesmo emite a declaração de vínculo rural, a qual prova o vínculo do trabalhador rural à terra. O sindicato rural local, conhecido como Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), assim como suas associações nacionais e regionais (a regional é a Federação dos Trabalhadores Agrícolas – FETAGRI – e a nacional a Contag), em parte financiam suas atividades com os recursos de uma “contribuição solidária” de 2% do valor do benefício geralmente autorizado pelo aposentado, em troca de serviços prestados pelo sindicato o momento da concessão da aposentadoria. (SCHWARZER; QUERINO, 2002).

Como o rendimento dos trabalhadores rurais ativos é quase sempre muito baixo, impedindo a realização de “gastos supérfluos”, as aposentadorias e pensões dão condições para que os trabalhadores aposentados paguem regularmente contribuições aos sindicatos.

Em sua pesquisa, Schwarzer (2000) informa que, a entidade/pessoa mais citada entre os entrevistados, como forma de auxílio na obtenção do benefício previdenciário rural foi o STR.

e) Mudanças nos papéis sociais: o recebimento de benefício da Previdência Social redefiniu o papel dos idosos nas famílias nas famílias e comunidades rurais brasileiras, como explanado anteriormente, no contexto das mudanças dos papéis socioeconômicos nas famílias brasileiras a partir da previdência rural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o século passado, principalmente a partir da década de 1990, o sistema previdenciário modificou-se, principalmente, quanto aos requisitos básicos para pleito ao benefício e limite de piso no valor do benefício, se apresentado, a partir de então como um “novo” amplo de debate das mais diversas frentes científicas.

Neste trabalho verificou-se que no que diz respeito aos paradigmas e modelos internacionais de proteção ao trabalhador, a previdência rural brasileira apresenta característica de mais de um paradigma/modelo.

Observou-se também que, os resultados provocados pelo recebimento do “benéfico social rural” modificaram não só os aspectos previdenciários da coisa, mas impactou a composição social a luz do novo rural brasileiro, além de provocar visíveis mudanças no contexto das famílias, mudando, de fato, a visão que se tinha para a que se têm do idoso na família, quanto este possui, para aquele que não possui o acesso ao benefício previdenciário rural. Além daqueles resultados, observou-se, sem menor apreço, o impacto de tal benefício na dinâmica econômica local, sua participação no capital físico na pequena produção agrícola rural e seus impactos na desigualdade e na pobreza dentro das famílias do setor rural brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

AQUINO, J. R. de. e SOUZA, R. C. Impactos Socioeconômicos da Previdência Rural no Brasil: um estudo de Caso no município de Encanto – RN. UERG, Assú – RN, 2003.

BARBOSA, R. S. A Consolidação do Regime de Segurados Especiais e o Tensionamento do Paradigma Previdenciário Hegemônico no Brasil. CPDA/UFRJ, 2006.

BELTRÃO, K. I., CAMARANO, A. A. e MELLO, J. L. Mudanças nas Condições de Vida dos Idosos Rurais Brasileiros: Resultados não-esperados dos Avanços a Seguridade Social. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão nº 1066, 2005.

BELTRÃO, K. I., OLIEVIRA, F. E. B. de; PINHEIRO, S. S. A População Rural e a Previdência Social no Brasil: Uma Análise com Ênfase nas Mudanças Constitucionais. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão nº 759, 2000.

BRUMER, Anita. Gênero e Previdência Social Rural no Brasil. UFRS/RS, 2002.

CAVALCANTE, T. M. N. Paradigmas da Previdência Rural Brasileira. Artigo apresentado à disciplina: Sistema de Proteção Social no Brasil e na América Latina. Maranhão: UFMA/PPG em Políticas Públicas, 2008.

DAIM, S. Crise Fiscal e Dilema Distributivo. Rio de Janeiro: UFMJ, 1998, mimeo.

DAVID, M. D.; DAVID, A. C. A.; RODRIGUES, M. S.; ROLLO, P. A. Previdência Rural no Brasil: Uma análise do seu impacto e eficácia Como Instrumento de Combate a Pobreza Rural. IN: Seminário FAO/CEPAL/RIMISP. Experiências Exitosas de Combate a Pobreza Rural na América Latina, 1999.

DELGADO, G. CASO BRASIL: Sistema de Previdência Social Rural. IN: Seminário FAO/CEPAL/RIMISP. Experiências Exitosas de Combate a Pobreza Rural na América Latina, 1999.

DELGADO, G. e CARDOSO JR., J. C. O idoso e a Previdência Rural no Brasil: A Experiência Recente da Universalização. Brasília: IPEA – Texto para Discussão nº 688, 1999.

_____. Universalização de Direitos Sociais Mínimos no Brasil: o Caso da Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA – Texto para Discussão nº 767, 2000.

DELGADO, G. e FLORES, J. F. Determinantes da queda recente do peço da terra no Brasil. Uberlândia/MG – “Economia Ensaio”, 1998.

DULLIUS, M. *et al.* Participação e Papel da Aposentadoria nos Estabelecimentos Rurais do município de Paraíso do Sul – RS. UFMS/RS, 2010.

ESTEVAM, D. O. Avaliação dos Resultados por Alternância: um estudo de Caso dos egressos da Casa Familiar Rural de Armazém – SC. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção da USFC, 2010.

MALLOY, J. M. A Política de Previdência Social no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MELO, M. A. B. C. Anatomia do Fracasso: intermediação de interesse e a reforma das políticas sociais na nova república. Dados – Revista de Ciências Sociais, v.36, n. 1, 1993.

MESA-LAGO, C. Social Security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality. Pitt Latin America Series. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1978.

MOTA, A. E. Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da Previdência e Assistência Social Brasileira nos aos 80 e 90. São Paulo. Editora Cortez, 1995.

NASCIMENTO, E. R. Entendendo a Previdência Social no Brasil. Livro: Gestão Pública, São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, K. C. S. de. O Papel do Idoso no Contexto da Família Contemporânea. PUC/SP,. In: Universidade Tiradentes (Uniter) – Programa de Pós-Graduação em Direito (NPGD). Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WmelRuBei7sJ:www.unit.br/p%25C3%25A1gina_inicial/npgd/npgd_produ%25C3%25A7%25C3%25A3o_academica.aspx+&c

d=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=brdoc>. Acesso em 03/05/2013

_____. O Papel do Idoso no Contexto da Família Contemporânea. PUC/SP, 1995.

SILVA, R. A. Efeitos da Previdência Social Rural sobre a questão do Gênero. Brasília, 2000.

SCHWARZER, H. Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil – Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão nº 729, 2000a.

Brazilian Journals of Business

_____. Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional. Brasília: IPEA – Texto para Discussão nº 767, 2000b.

SCHWARZER, H. e QUERINO, A. C. Benefícios Sociais e Pobreza: programas não-contributivos da Seguridade Social. Brasília: IPEA – Texto para Discussão nº 929, 2002.