

PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS



Julho/2016

DIRETORIA EXECUTIVA DA CONTAG (GESTÃO 2013-2016)

PRESIDENTE

Alberto Ercílio Broch

VICE-PRESIDENTE E SECRETÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Willian Clementino da Silva Matias

SECRETÁRIA GERAL

Dorenice Flor da Cruz

SECRETÁRIO DE FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO

Aristides Veras dos Santos

SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÁRIA

Zenildo Pereira Xavier

SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

David Wylkerson Rodrigues de Souza

SECRETÁRIO DE ASSALARIADOS E ASSALARIADAS RURAIS

Elias D'Angelo Borges

SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE

Antoninho Rovaris

SECRETÁRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS

José Wilson de Sousa Gonçalves

SECRETÁRIO DE FORMAÇÃO E ORGANIZAÇÃO SINDICAL

Juraci Moreira Souto

SECRETÁRIA DE MULHERES TRABALHADORAS RURAIS

Alessandra da Costa Lunas

SECRETÁRIA DE JOVENS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS

Maria José Moraes da Costa

SECRETÁRIA DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DA TERCEIRA IDADE

Maria Lucia Santos de Moura

CONSELHO FISCAL EFETIVO:

Marcos Júnior Brambilla

Rilda Maria Alves Jesuíno

Elias David Souza

FICHA TÉCNICA

Coordenação: José Wilson de Sousa Gonçalves

Elaboração: Juliano Sander Musse e Evandro José Morello

Diagramação: Fernando José de Sousa

Revisão: Verônica Tozzi

Tiragem: 5.000 exemplares

Gráfica: Cidade Gráfica

PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS



Brasília/DF, julho de 2016

APRESENTAÇÃO

A Previdência Social Rural constitui-se num dos principais direitos sociais alcançados pelos trabalhadores e trabalhadoras rurais e uma das mais efetivas políticas públicas que chega ao campo brasileiro.

Fruto de uma histórica e intensa luta do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras rurais (MSTTR) desde o início da década de 1960, a proteção previdenciária só foi efetivamente alcançada pelos trabalhadores e trabalhadoras do campo com a Lei Complementar n.º 11/71. Mas, a principal mudança ocorreu com a Constituição Federal de 1988, que incluiu os trabalhadores e as trabalhadoras rurais no Regime Geral de Previdência Social, tendo como suporte para a manutenção de seus direitos o Sistema de Seguridade Social com a sua diversificada base de financiamento.

Não obstante, a Previdência Social Rural é constantemente questionada por determinados setores do governo e da sociedade pelo “suposto déficit” que causa ao sistema, que fazem uma análise enfocando apenas a relação entre receita e despesa decorrente da arrecadação previdenciária proveniente da área rural e os gastos com os benefícios rurais. Trata-se de uma visão equivocada, considerando os fundamentos legais que dão sustentação a essa política, sendo que este tipo de análise interessa apenas àqueles que defendem o Estado mínimo com redução dos gastos na área social.

Num contexto de crise econômica, as abordagens negativas sobre a Previdência Social Rural acabam por induzir discussões no sentido de se fazer reformas no sistema restringindo direitos dos trabalhadores e trabalhadoras.

Assim, diante das constantes ameaças que recaem sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, a CONTAG apresenta este estudo com o objetivo de contribuir com o debate sobre alguns aspectos que vêm sendo pautados nas discussões sobre a Reforma da Previdência Social. Trata-se de uma reflexão crítica que merece ser levada em consideração por aqueles que procuram compreender a Previdência Social para além de um mero direito, cujo acesso depende da contribuição direta do segurado.

Esperamos que as contribuições contidas nesse estudo auxiliem na compreensão sobre o financiamento da Previdência Social Rural e a sua importância no contexto social e econômico das famílias rurais, na economia dos municípios e nos benefícios que produz para a sociedade brasileira como um todo.

Temos convicção de que uma política pública, com a dimensão que tem a Previdência Social na área rural, não pode ser tratada sob a ótica meramente contábil que vincula receita e despesa relacionadas aos seus beneficiários diretos. Como pode ser observado nesse estudo, os benefícios previdenciários rurais provocam uma verdadeira revolução no campo brasileiro.

Direção da CONTAG

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL	7
1.1 O financiamento	8
1.2 Retirada de recursos (desonerações e DRU), sonegações e dívida ativa	10
2. PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL: REGULAMENTAÇÃO	13
3. IGUALDADE NA IDADE MÍNIMA DE APOSENTADORIA: É NECESSÁRIA E JUSTA?	16
4. IDADE DIFERENCIADA DE APOSENTADORIA: QUESTÕES DE GÊNERO	20
5. IMPORTÂNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	23
6. VINCULAÇÃO DO PISO PREVIDENCIÁRIO AO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO - REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE DE RENDA	24
7. A IMPORTÂNCIA DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARA A ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS	27
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
9. REFERÊNCIAS	32

INTRODUÇÃO

Fazer compreender a previdência como parte de um grandioso sistema de Seguridade sempre foi tarefa árdua. A maioria da nossa população de fato não compreende, vez ou outra a mídia compreende e o governo parece fingir não compreender.

A previdência social é parte da Seguridade Social e ocupa, desde a Carta de 1988, um dos principais capítulos, o relativo à Ordem Social: um conjunto de ações, de responsabilidade dos poderes públicos, nas áreas de saúde, previdência e assistência social, dirigidas ao alcance de objetivos básicos de uma sociedade democrática: o bem-estar e a justiça social.

Esse entendimento, embora devesse, não vinha sendo captado pelo olhar do Governo Dilma, tampouco pelo governo interino de Michel Temer. Seja uma miopia incorrigível, ou não, o fato é que os planos para a previdência beiram à cegueira.

Primeiro vieram as MPs 664 (Lei 13.135/2015) e 665 (Lei 13.134/2015), no apagar das luzes de 2014, determinando novas regras para o acesso aos benefícios previdenciários como Abono Salarial, Seguro Desemprego, Pensão por Morte, Seguro Defeso e Auxílio Doença. Tais medidas foram tomadas como parte de um “necessário” ajuste fiscal, imbuído de “combater distorções” e “conter gastos” em 2015.

Não bastando, eis que surge, no início de 2016, uma nova investida sobre a previdência em forma de sete grandes temas a garantir a sustentação do sistema de aposentadorias e pensões no médio e longo prazos: (i) idade média das aposentadorias; (ii) financiamento da previdência social; (iii) diferença de regras entre homens e mulheres; (iv) pensões por morte; (v) previdência rural; (vi) regimes próprios de previdência; e (vii) convergências dos sistemas previdenciários.

Por último, a proposta do governo interino de Michel Temer de fixar uma idade mínima de aposentadoria, de 65 anos, com uma regra de transição para quem já está no mercado formal de trabalho e a desvinculação do salário mínimo como piso. A tentativa de convencimento é sempre a mesma: insustentabilidade do sistema, parte culpa do envelhecimento populacional, outra parte do grande ônus do subsistema rural, pouco contributivo; o fato de o Brasil ser um dos poucos países a não ter uma idade mínima de aposentadoria; idade média de concessão de aposentadorias do RGPS muito baixa; salário mínimo como piso previdenciário aumenta o déficit pelos seus ganhos reais atrelados ao PIB.

Pelo visto, a luta em defesa da previdência social terá uma de suas maiores batalhas. Logo na primeira semana do governo interino já foi possível perceber qual seria o tamanho do estrago, ao anunciar o “retalho” da previdência, dando fim ao Ministério da Previdência Social, transferindo parte dos serviços para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e outra para o Ministério da Fazenda.

Em “Uma ponte parta o futuro”, documento do PMDB, produzido pela Fundação Ulysses Guimarães, é feita a afirmação de que “dadas às condições em que estamos vivendo, tudo parece se encaminhar para um longo período de estagnação, ou mesmo queda da renda per capita” e que, para o Brasil sair desse quadro recessivo, a alternativa seria “reformas emergenciais e estruturais”.

O documento afirma ainda que o atual “problema fiscal” decorre das despesas públicas que “têm crescido sistematicamente acima do crescimento do PIB, a partir da Constituição de 1988” e, ainda, que “é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo. O salário mínimo não é um indexador de rendas, mas um instrumento próprio do mercado de trabalho”.

Para quem achou que a situação iria melhorar, basta um olhar criterioso. Estamos diante de um verdadeiro retrocesso, “uma ponte para o passado”, tanto em matéria de direitos quanto na capacidade de retomada de crescimento da economia. São argumentos contraproducentes, típicos da ortodoxia que

fez dos anos 1990 uma de nossas piores décadas. São medidas que em nada contribuem para superar os problemas econômicos de fato existentes.

Com vistas a fazer contraponto sobre as medidas que vêm sendo tomadas, este artigo tem como propósito desmistificar algumas proposições do governo, bem como trazer novos elementos que auxiliem as políticas direcionadas à Seguridade Social, em particular a previdência social rural.

1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

Antes de entrarmos diretamente no tópico envolvendo o financiamento da Seguridade – *previdência, saúde e assistência*, é preciso fazer, mesmo que breve, referências a alguns dos princípios consagrados na Constituição Cidadã. Elencá-los será fundamental para a compreensão do que se propaga como um suposto “rombo” previdenciário, uma insustentabilidade do sistema.

O princípio da universalidade de cobertura (*CF, art. 194, I*) tem por objetivo, segundo Castro e Lazzari (2006), atender todas as contingências sociais que coloquem as pessoas em estado de necessidade, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso de saúde e de assistência social.

O princípio da distributividade/seletividade, por seu turno, atesta que o legislador deva “selecionar” as contingências sociais mais importantes e “distribuí-las” a um maior número possível de pessoas acometidas de necessidades.

Para Dias e Macêdo (2008), o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (*CF, art. 194, II*) significa que as prestações da Seguridade Social serão idênticas para toda a população, independentemente do local onde residam ou trabalhem as pessoas. Tal princípio constitui corolário do princípio da igualdade entre as pessoas (*CF, art. 5º*), evitando que haja leis discriminatórias entre as populações urbanas e rurais.

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios (*CF, art.194, IV*) objetiva impedir a redução nominal das prestações da Seguridade. Assim, o valor dos benefícios não pode ser diminuído, sob pena de a proteção deixar de ser eficaz e de o beneficiário novamente voltar ao estado de necessidade.

O princípio da equidade na forma de participação do custeio da Seguridade (*CF, art. 194, V*), para fins de justiça, impõe que o mesmo seja feito de forma proporcional à capacidade contributiva de todos os que estão obrigados a custeá-lo.

Por fim, não menos importante, é o princípio da solidariedade, que sob o olhar de Dias e Macêdo (2012) deve-se pautar em três enfoques: i) solidariedade na instituição da Seguridade Social diante do reconhecimento de que a ação individual não é suficiente para debelar as necessidades decorrentes das contingências sociais, razão da ação comum (solidária) de todos os membros da sociedade no intuito de efetivar a proteção social em face dessas necessidades, ii) solidariedade na distribuição do ônus contributivo que se traduz na equidade na forma de participação do custeio (quem detém maior capacidade, deverá contribuir com mais), e iii) solidariedade na prestação do amparo, onde as ações da Seguridade Social devem priorizar as pessoas mais necessitadas.

Esses princípios, que constituem a base da Seguridade Social, com destaque para a previdência social, devem ser observados pelo legislador ao elaborar leis sobre a matéria, como também pelo Poder Judiciário ao proferir decisões que envolvam o tema da Seguridade, são fundamentais para uma ampla compreensão do sistema. Esse arrazoado permite-nos perceber que a previdência social, pilar da Seguridade,

não deva ser evocada simplesmente pelo seu caráter financista. É preciso trazer à tona outros elementos a serem amplamente discutidos entre governo e sociedade, antes que se tomem medidas desalinhadas das conquistas sociais.

1.1 O financiamento

As fontes de custeio da Seguridade estão previstas no art. 195, §§ 1º e 2º da Carta de 1988 e são provenientes de recursos dos Orçamentos da União, estados e municípios, e das denominadas contribuições sociais, sendo que a receita dos mesmos não será integrada ao Orçamento da União, bem como o Orçamento da Seguridade Social será elaborada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social, sempre priorizando as metas estabelecidas na lei orçamentária.

Além do mandamento constitucional, a legislação que regulamentou os dispositivos da Constituição deixou clara a possibilidade de acesso do cidadão aos direitos ali estabelecidos. E, mesmo com decisões deliberadas de não aplicação dessas normas de proteção à cidadania, o direito já estava consagrado, tornando menos difícil o alcance da proteção prevista. Para garantir o acesso das pessoas aos direitos estabelecidos, nossa Constituição também assegurou recursos suficientes para esse fim, inclusive com a determinação de elaboração de orçamento exclusivo.

A Carta definiu que a receita da Seguridade Social constasse de orçamento próprio, evitando a “fuga” de recursos para despesas públicas não pertencentes a sua área de atuação.

Não por outra razão, seu financiamento é imputado a toda sociedade de forma solidária. As pessoas que possuem capacidade contributiva irão contribuir diretamente através das contribuições sociais, e as que não têm capacidade contributiva participarão indiretamente do custeio através dos orçamentos fiscais dos entes federativos.

Como já mencionado, a previdência sempre é alvo de “manchetes” dos mais diversos meios de comunicação, a definí-la como insustentável do ponto de vista financeiro. Para melhor elucidar a questão, peguemos dois exemplos de matérias aclamando o “rombo” da previdência social brasileira:

“Previdência Social tem rombo de R\$ 85,8 bilhões em 2015” (Correio Braziliense)¹.

“Rombo da Previdência Social em 2016 chega a R\$ 146 bi, diz gestão Temer” (Folha de São Paulo)²

Os números expostos anteriormente, embora estejam corretos (ou passíveis de acerto nas estimativas), tratam simplesmente do que se define como receita de contribuições previdenciárias - aquilo que entra no caixa do INSS -, menos as despesas com benefícios - aquilo que efetivamente é pago pelo órgão.

Mas este é um olhar míope, puramente fiscalista da previdência, dissociado do conceito amplo de Seguridade Social, de um modelo tripartite que entende a importância da universalidade de cobertura - atender todas as contingências sociais (todos os acontecimentos) que coloquem as pessoas em estado de necessidade.

¹ http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/01/28/internas_economia,515627/previdencia-social-tem-rombo-de-r-85-8-bilhoes-em-2015.shtml

² <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1773754-rombo-da-previdencia-social-em-2016-chega-a-r-146-bi-diz-gestao-temer.shtml>

É preciso rememorar, como anualmente faz a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), que o sistema de Seguridade Social, na qual faz parte a previdência social, é autossustentável e, além disso, tem saldo positivo. Isso porque são contabilizadas não somente as receitas de contribuições e o pagamento de benefícios urbanos e rurais, mas todas as receitas e despesas da previdência, saúde e assistência.

De maneira mais detalhada, utilizando-se a metodologia feita pela Anfip, pode-se detalhar o Orçamento da Seguridade num conjunto de receitas e despesas. São algumas das receitas da Seguridade Social que compõem o Orçamento: Receita previdenciária líquida que corresponde às receitas previdenciárias próprias do RGPS deduzidas as transferências a terceiros; a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) - que tem a base de cálculo incidindo sobre o faturamento e receita das empresas (CF, art. 195, I, 'b'); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) - (CF, art. 195, I, 'c'); a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS/Pasep). A CF vincula o PIS ao seguro-desemprego e ao abono salarial (art. 201); dentre outras.

Pelo lado das despesas, pertencem ao Orçamento os benefícios previdenciários que correspondem a todos os benefícios, urbanos e rurais, pagos pelo INSS; os Benefícios Assistenciais que correspondem aos pagamentos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (urbano) e Renda Mensal Vitalícia (RMV), de caráter assistencial (previstos constitucionalmente). No caso da LOAS, tem direito o idoso(a) com mais de 65 anos; pessoa com deficiência e carente (no caso do carente e de sua família serem incapazes de prover seu sustento); o Bolsa Família e as Transferências de Renda que beneficiam famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza; o Encargos Previdenciários da União (EPU) - que são os recursos destinados a pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões dos servidores civis e militares da administração direta da União; a saúde, a assistência e a previdência dos respectivos Ministérios (incluindo pessoal) que representam as despesas com ações e programas de saúde (SUS), além de despesas de custeio e pessoal do MS; complementação dos benefícios de ação continuada do Bolsa Família, além de outras ações de assistência complementares ao Fome Zero do MDS; benefícios do FAT que correspondem às despesas com o Fundo de Amparo ao Trabalhador. O FAT mantém dois grandes benefícios (o seguro desemprego e o abono salarial); dentre outras.

Feito esse exercício contábil, elencando um conjunto de receitas e despesas pertinentes à Seguridade e com amparo constitucional, é possível concluir que ao longo dos anos seu saldo tem sido superavitário, mesmo em épocas de crise, com baixo crescimento econômico e desemprego, ou em situações de perda de receita com volumosas desonerações e desvinculações, como mostra o Gráfico 1.



Fonte: MPS e SIAFI in ANFIP (Análise da Seguridade Social 2014 e Análise da Seguridade Social 2014 - Tabelas)

(*) Dados provisionais para 2015

Mesmo em períodos de crise, como a de 2008 com reflexos em 2009, mesmo diante de constante renúncia, desvinculação e desemprego nos últimos anos, a Seguridade vem mantendo-se superavitária. No entanto, a permanecer esse grave quadro recessivo, em 2016, provavelmente, teremos o primeiro, e de fato, déficit do sistema.

De maneira cabal, não se pode falar de déficit previdenciário quando se sabe que a Constituição de 1988 trouxe a Seguridade Social estruturada nos princípios do *Welfare State*, visando, justamente, a consolidação da democracia com base plural de financiamento de um sistema tripartite. O orçamento desse sistema, em maior ou menor grau, sempre foi superavitário.

Sob uma doutrina de financeirização, a expansão e o aperfeiçoamento das políticas de proteção social esbarram em limites muito estreitos, porque os recursos do sistema de Seguridade Social são crescentemente drenados para dar suporte aos ajustes, aos superávits primários, aos juros da dívida.

1.2 Retirada de recursos (desonerações e DRU), sonegações e dívida ativa

A política errônea dos últimos anos, aliada a novos erros, comprometerá a previdência social. O baixo (ou nenhum) crescimento, o aumento do desemprego, os baixos investimentos, a supressão de direitos são combinações maléficas para o mundo do trabalho e para a previdência. No entanto, um agravante capaz de deteriorar o orçamento da Seguridade não é levado à mesa para discussão. As retiradas/desvios de recursos da Seguridade por meio das desonerações da folha de pagamentos e da Desvinculação de Recursos da União (DRU) suprimem recursos da Seguridade. Se pegarmos o ano de 2014 como referência, somados os R\$ 21,6 bilhões com desonerações da folha de salários (em 2015, algo em torno de R\$ 25,4 bilhões) aos R\$ 63,2 bilhões em Desvinculações via DRU, temos a cifra de quase R\$ 85 bilhões suprimidos da Seguridade Social. Mas o volume de recursos retirado é bem maior. Se computarmos todas as desonerações com contribuições para a previdência, o montante de recursos drenados chega a R\$ 136,5 bilhões, como mostra a Tabela 1. Somados ao desvio da DRU, a cifra chegou a, inacreditáveis, R\$ 200 bilhões em 2014. Os dados para 2015 e 2016 são estimados.

Tabela 1
Desonerações (renúncias) de receitas da Seguridade Social - exercícios diversos

Em R\$ milhões

Ano	Desoneração Total*	% do PIB* % PIB	Desonerações de Contribuições Sociais				Total das Desonerações de Receitas da Seguridade Social	% do PIB
			Contrib. p/ Previdência Social	COFINS	CSLL	PIS/PASEP		
2007	102.673	3,95	n.d.	13.351	2.958	2.377	18.686	0,81
2008	114.755	3,78	n.d.	20.058	4.525	3.732	28.315	1,03
2009	116.098	3,65	17.905	29.418	6.087	5.651	59.061	1,85
2010	113.861	3,60	18.183	33.883	8.333	6.955	67.354	2,02
2011	152.406	3,68	21.156	34.618	5.830	6.542	68.146	1,75
2012	182.410	4,15	24.412	41.376	6.976	8.145	80.909	1,78
2013	225.630	4,66	33.743	46.142	8.788	9.060	97.733	1,97
2014	253.902	4,92	57.012	58.510	9.301	11.639	136.462	2,60
2015	282.437	4,93	62.519	70.538	10.490	14.100	157.647	2,75
2016	271.006	4,33	54.349	64.558	11.171	12.887	142.965	2,29

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas.

Notas: (1) Dados de 2007 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2016, dados estimados, PLOA-projeções.

(2) Gastos com a contribuição para a previdência inclui: Copa do Mundo (isenção à FIFA e entidades organizadoras); desoneração da folha de salários; donas de casa; entidades filantrópicas; exportação da produção rural; MEI (microempreendedor individual); Olimpíadas 2016 (isenção patronal ao comitê organizador); Simples Nacional; TI (tecnologia da informação) e TIC (tecnologia da informação e comunicação), indústrias de transformação e setor hoteleiro. Nem todas as rubricas estão contidas em todos os anos.

A desoneração da folha, sabidamente, não cumpriu seu papel. Não alavancou a economia, a indústria não se reergueu, e tampouco gerou empregos. Essa perda de receita não pode servir para justificar o argu-

mento de corte de gasto na previdência. O que definitivamente precisa ser entendido é que penalizá-la, alegando altos custos, não é o caminho. A falta de investimentos das empresas que se consolide em aumento da produtividade, a falta de uma política industrial robusta e o câmbio respondem pelas imensas dificuldades de competitividade da economia nacional.

Ainda sobre a desoneração, chama a atenção a imunidade concedida ao agronegócio exportador (Tabela 2). Ao longo dos últimos oito anos, se as projeções para 2015 e 2016 estiverem corretas, serão quase R\$ 32 bilhões que deixarão de ser arrecadados nesse setor. Somente em 2016, pelas estimativas, o governo deixará de recolher mais de R\$ 6,5 bilhões em contribuições previdenciárias de empresas agrícolas exportadoras. Se é válida uma obrigação de taxar 2,5% do produto vendido para um pequeno produtor agrícola, que pouco produz para além da própria subsistência, que instrumento de justiça há em não taxar um agronegócio exportador?

Tabela 2

Desonerações de exportação da produção rural - agroindústria e produtor rural PJ- exercícios diversos

em R\$ milhões correntes

Anos	Contrib. p/ Previdência Social (a)	Renúncia exportação rural (b)	Participação %		
			b/a	PIB	Arrecadação Previdenciária
2009	17.905	2.432	13,58	0,08	1,17
2010	18.183	3.215	17,68	0,10	1,48
2011	21.156	2.641	12,48	0,07	1,04
2012	24.412	2.749	11,26	0,06	0,93
2013	33.743	4.306	12,76	0,09	1,26
2014	57.012	4.629	8,12	0,09	0,38
2015	62.519	5.332	8,53	0,09	0,40
2016	54.349	6.566	12,08	0,10	0,50

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas.
(*) Dados de 2009 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2016, dados estimados, PLOA-projeções.

Embora se saiba que a intenção do legislador constitucional fosse desonerar as exportações, fazendo com que o preço do produto brasileiro se mantivesse competitivo no mercado internacional, não é justo culpar o pequeno produtor (beneficiário da previdência) pelos problemas financeiros de todo o sistema. O agronegócio é beneficiado com renúncias, é superavitário e pode contribuir de maneira mais contundente para a aposentadoria do homem e da mulher do campo. Relembrando o que reza a *CF, art. 195 § 8º* sobre a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização, mostrando o caráter contributivo do(a) trabalhador(a) rural.

³ Desvinculações de Recursos da União, um dispositivo que permite o Executivo usar livremente 20% de todos os impostos e contribuições federais, percentual que pode ser elevado a 30% por meio de Emenda Constitucional (PEC) para fechar Orçamento e manter o equilíbrio fiscal.

⁴ Copa do Mundo (isenção à FIFA e entidade organizadoras), desoneração da folha de salários; donas de casa; entidades filantrópicas; exportação da produção rural; MEI (Microempreendedor Individual); Olimpíadas 2016 (isenção patronal ao comitê organizador); Simples Nacional; TI (Tecnologia da Informação) e TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), indústrias de transformação e setor hoteleiro.

No tocante ao outro instrumento de retirada de recursos da Seguridade, a DRU⁵, que inclusive financia o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, entre 2008 e 2014, foram desvinculados quase R\$ 270 bilhões, como mostra a Tabela 3. Segundo a Anfip (2015), essa subtração de recursos não aparece nos relatórios governamentais como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal.

Tabela 3
Desvinculações de receitas da Seguridade Social promovidas pela DRU - exercícios diversos

R\$ milhões correntes						
Contribuições	2008	2010	2012	2013	2014	Total
Cofins	24.019	28.005	36.311	39.882	39.183	167.400
CSLL	8.500	9.151	11.463	12.509	12.639	54.262
PIS/Pasep	6.166	8.074	9.548	10.213	10.384	44.385
Outras contribuições	410	630	753	811	955	3.559
Receitas desvinculadas pela DRU	39.095	45.860	58.075	63.415	63.161	269.606

Fonte: STN. Elaboração Anfip e Fundação Anfip

A constante prorrogação da DRU é uma ameaça, principalmente às áreas sociais. Sem a vinculação, constitucionalmente prevista, esse recurso vai para o caixa único do tesouro, a ser gasto de maneira espúria. Essa é mais uma das provas da existência de sobra de recursos da Seguridade, afinal, não se pode desvincular recursos de um orçamento deficitário.

Um ponto importante a prejudicar o financiamento do sistema é a sonegação e a inadimplência que podem ultrapassar os R\$ 35 bilhões em 2016. Se somados aos quase R\$ 375 bilhões inscritos na dívida ativa da União, o agravante é inimaginável.

Apesar do alto valor, superior a quatro vezes o suposto “déficit” registrado pelo RGPS em 2015, a recuperação desse crédito para os cofres públicos não é tarefa simples, pois são poucos devedores pertencentes a setores economicamente fortes. Não por outro motivo é que propostas em tramitação na Câmara dos Deputados para agilizar a recuperação dos créditos estão paradas.

Outro problema, que à primeira vista parece ser uma solução, é o chamado “Refis da Crise” (Lei nº 11.941, de 2009), que concede condições generosas de refinanciamento do débito tributário. Esse instrumento acaba por incentivar a sonegação devido às condições muito facilitadas: parcelamentos em até 15 anos, redução de 100% sobre o valor do encargo legal e de 80% a 100% das multas de mora e de ofício; com a repactuação dos diversos parcelamentos anteriores, com redução integral dos valores de encargo legal e de 40% a 80%, para as multas. E, durante a tramitação, um dispositivo foi incluído dando um prêmio extra para as grandes empresas: os ganhos decorrentes da reversão de provisionamentos feitos em razão desses débitos (principal, juros e multas) ficaram isentos de tributos. Ou seja, ao fazer a provisão, essas empresas diminuíram os lucros e os tributos a serem pagos.

É interessante como essas notícias ocupam pouco espaço dentro do debate previdenciário. Uma explicação razoável para a cumplicidade de certos formadores de opinião, especialistas ou imprensa pode estar no fato de na lista de devedores da previdência ter, de algum modo, empresas e setores aos quais os formadores de opinião estejam ligados. Bancos, por exemplo, têm dívidas bilionárias. Veículos de comunicação devem milhões. Mas o que é a previdência diante de grandiosos interesses corporativos, políticos e financeiros?

⁵ A DRU acaba de ser prorrogada até 2023 (primeiro turno na Câmara dos Deputados) e provavelmente aumentará sua alíquota para 30%.

2. PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL: REGULAMENTAÇÃO

Antes de pontuarmos algumas questões envolvendo o rural é bom que se diga que nenhuma aposentadoria do RGPS é um benefício assistencial, como muitos afirmam ser as do subsistema rural. É um erro achar que esse contingente deva ser custeado por verbas orçamentárias, integradas às despesas relativas à assistência social da União.

As diferenças entre o modelo de seguro social aplicado à Previdência Social e o modelo assistencial são conhecidas. Corrobora com esse raciocínio as ideias de Fleury (1991), onde no modelo assistencial as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos mais vulneráveis, inspiradas em uma perspectiva caritativa, corretiva e reeducadora, organizada com base na associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturada de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. A autora, em outro trabalho, (Fleury, 1997), denomina tal relação como cidadania invertida, na qual o indivíduo tem de provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social. Ainda segundo Fleury (1991), no modelo de seguro social, a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à afiliação dos indivíduos a certas categorias ocupacionais autorizadas a operar um seguro.

Compreender, portanto, o arcabouço legislativo do segurado rural é de suma importância para discorrer, em uma segunda etapa, sobre a questão do financiamento.

Lançado em 1971, o Prorural, ligado ao Funrural, foi um marco. Instituído pela Lei Complementar nº 11, previu a concessão de aposentadorias por idade, invalidez para trabalhadores maiores de 70 anos de idade no valor de 1/2 salário mínimo, pensão, equivalente a 70% da aposentadoria, auxílio-funeral para dependentes do beneficiário, serviço de saúde e serviço social aos trabalhadores rurais. As mulheres seriam beneficiadas diretamente caso fossem chefes de família ou assalariadas rurais, situação difícil à época. A efetividade do programa estava garantida, uma vez que a legislação que o criou também previu a forma de obtenção de recursos para a sua implementação. Vários autores destacam a importância desse mecanismo, a dar musculatura para o que viria a ser a maior conquista social desse contingente.

De acordo com Santos (1979), o Prorural distinguia-se do sistema previdenciário urbano em pelo menos três aspectos: i) seu financiamento era feito através de um imposto sobre a comercialização dos produtos rurais e, em parte, por tributação incidente sobre as empresas urbanas, em lugar de uma concepção contratual; ii) os trabalhadores rurais não faziam nenhuma contribuição direta para o fundo e; iii) não existia uma estratificação ocupacional entre os trabalhadores rurais.

Galiza e Valadares (2016), citando Schwarzer (2000), afirmam que o Prorural foi uma inovação institucional importante, na medida em que significou uma ruptura com o modelo bismarckiano de seguro social, segundo o qual o benefício concedido deve corresponder a uma contribuição prévia do segurado e equivaler ao padrão de seus rendimentos. A lógica que atrela a concessão de benefício à capacidade contributiva, cuja concepção presume o assalariamento formal e a estabilidade do emprego para os segurados, não se ajusta efetivamente à realidade do trabalho rural caracterizada pela sazonalidade dos rendimentos, pelo trabalho a prazo determinado e pelo predomínio de modalidades não-assalariadas de ocupação, sobretudo no âmbito da agricultura familiar.

Como se percebe, houve grande avanço com a instituição do Prorural, mas foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a proteção social no Brasil tomou forma mais robusta, de amplo espectro, especial-

mente por meio da Seguridade Social, sistema criado numa estrutura de financiamento tripartite apoiada em sólidas e diversificadas bases de arrecadação.

Para Musse (2008), a Seguridade Social no Brasil, abraçada pela nossa atual Constituição e regulamentada pelas Leis 8.212/91 (Plano de Custeio) e 8.213/91 (Planos de Benefícios), passou a prever o acesso universal de idosos e inválidos do meio rural, de ambos os sexos, à previdência social, em regime especial, com acesso a benefícios no valor de um salário mínimo nacional, desde que comprovem o exercício da atividade rural na condição de produtor, parceiro, meeiro e arrendatários rurais, garimpeiro e pescador artesanal, bem como seus respectivos cônjuges que exercessem atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes. Como bem observa Berwanger (2013), a Lei Maior garantiu inserção e proteção do trabalhador rural em regime de economia familiar detalhando, inclusive, a forma de contribuição, diferenciada com relação aos demais segurados.

Art. 195, § 8º (modificado pela EC 20/98). “O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.”

Houve também um destaque dos mais importantes no art. 201 da CF/88, que no seu parágrafo 2º afirmou:

“Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (...)

Além disso, incluiu as mulheres trabalhadoras rurais, assegurou assistência integral à saúde e ampliou a cobertura. A idade mínima para o acesso à aposentadoria foi fixada em 60 anos para o homem e 55 anos para as mulheres, em decorrência do ingresso precoce no trabalho do campo, à dureza da jornada e à menor expectativa de sobrevida dos pequenos agricultores familiares - o maior contingente da previdência rural.

Assim, o princípio da equidade, conceituado no dever de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida em que eles se desigalam, se concretiza no inciso II, do § 7º do artigo 201 do texto constitucional, que reduz em cinco anos a idade do(a) trabalhador(a) rural para fazer jus à aposentadoria por idade e pela concessão de aposentadoria especial para quem trabalha em condições prejudiciais à saúde.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

§ 7º - É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

(...)

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Para comprovar a condição de empregado rural, bem como de segurado especial, fatos distintos deverão ser comprovados.

O empregado rural deverá comprovar que exerceu atividade de forma subordinada e habitual (e não eventual), percebendo salários do empregador rural que explora atividade econômica. Para ter acesso aos benefícios previdenciários como trabalhador(a) rural, deverá comprovar o vínculo empregatício, que, uma vez reconhecido, ensejará a anotação na Carteira do Trabalho e exigirá, do empregador, a retenção e o recolhimento das contribuições sociais devidas. Com isso, verifica-se que o empregado rural foi tratado pela legislação previdenciária, bem como pela própria Constituição, de forma idêntica ao empregado urbano, salvo em relação à idade de aposentadoria cujo redutor da idade em cinco anos é mais que justificável para essa categoria de segurado.

Em relação ao segurado especial, deverá comprovar que é agricultor(a) e que exerce atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, sem o auxílio de empregados, e que depende desse trabalho para sobreviver.

De modo coerente, o legislador percebeu que o modelo de previdência social adotado no Brasil para o setor urbano, cujos trabalhadores de um modo geral têm empregos assalariados formais e rendimentos regulares, não pode ser aplicado ao setor rural, no qual os trabalhadores e trabalhadoras não contam com rendimentos regulares (muitos vivem da produção para o autoconsumo, não auferindo nenhuma renda financeira), nem se classificam de modo geral como assalariados(as). Além disso, dentro da dinâmica de desenvolvimento econômico do País, nas últimas décadas, o setor rural é subordinado ao urbano, cabendo-lhe financiar investimentos, com transferência de recursos e matéria-prima do setor agrário ao industrial, o que faz com que deixe uma vasta extensão de agricultores familiares excluídos (Schwarzer, 2000).

Resulta disso que a capacidade contributiva do setor rural para a previdência social é muito baixa, tornando praticamente impossível o equilíbrio entre contribuições e benefícios. Ainda segundo Schwarzer (2000), pelo que se percebe na experiência internacional, há necessidade das estruturas proverem financiamento alternativo ou complementar à contribuição baseada na renda, de modo a criar uma cobertura universal.

Um meio importante para facilitar o acesso dos segurados especiais aos benefícios previdenciários e aprimorar a gestão do sistema é o CNIS-Rural (Cadastro Nacional de Informações Sociais – Rural), que possibilita o mapeamento dos trabalhadores e trabalhadoras rurais. O cadastro é muito importante, pois permite que todas as informações estejam no INSS no momento da solicitação de um benefício. Feito o cadastro, quando for requerer qualquer benefício, o(a) trabalhador(a) rural não precisará apresentar documentos, pois haverá um reconhecimento automático, via sistema, agilizando o reconhecimento de direitos e a concessão do benefício.

3. IGUALDADE NA IDADE MÍNIMA DE APOSENTADORIA: É NECESSÁRIA E JUSTA?

Existem no Brasil quatro tipos de aposentadoria para os seus segurados (EC. 20/1998): (i) aposentadoria por idade concedida aos homens com 65 anos de idade e às mulheres com 60 anos, com critérios diferentes para a aposentadoria do subsistema rural, onde homens se aposentam aos 60 anos e mulheres aos 55. O tempo mínimo de contribuição é de 15 anos (regra válida para os inscritos após 25 de julho de 1991). Se começou a contribuir antes desta data, são necessárias 144 contribuições; (ii) na aposentadoria por tempo de contribuição são necessários 35 anos de contribuição para o trabalhador do sexo masculino e 30 anos para as mulheres (professores têm um tempo de contribuição diferenciado, sendo 30 anos para os homens e 25 para as mulheres); (iii) a aposentadoria por invalidez é concedida quando a perícia médica do INSS considera a pessoa totalmente incapaz para o trabalho, seja por motivo de doença ou acidente; e (iv) por fim, um quarto tipo de aposentadoria se refere à especial, destinada aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde, sejam físicos, químicos ou biológicos.

Assim, desde 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional 20, há de se considerar uma aposentadoria por idade, diferenciando o subsistema urbano do rural. Segundo Fagnani (2016), no caso da “aposentadoria por idade”, transpuseram-se para o Brasil padrões semelhantes e até superiores aos existentes em países desenvolvidos. Em 1998, a idade mínima de 65 anos não era adotada sequer em países como a Bélgica, Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal (60 anos) e os EUA (62 anos), por exemplo; e equivale ao parâmetro seguido na Suécia, Alemanha e Áustria (65 anos).

Ainda segundo o autor, no caso da “aposentadoria por tempo de contribuição”, além do injusto Fator Previdenciário, passou-se a exigir a comprovação superior ao exigido, por exemplo, na Suécia (30 anos de contribuição); e se aproximava do nível vigente à época nos EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários.

A exigência de idade mínima é o tipo de requisito que não pode ser universal. Não pode valer indistintamente para todos. Há que se diferenciar aquele trabalhador que foi obrigado a entrar muito cedo no mercado de trabalho, com pouco estudo, se submetendo a menores rendimentos, geralmente em ocupações vinculadas a sua capacidade física; daquele que ingressa no mercado de trabalho após anos de estudo (com ensino superior completo), e que começa a trabalhar com idade acima dos 25 anos, com maiores rendimentos e em melhores condições de trabalho.

No mundo rural, a situação se complica. Além de não haver formalização e de se ter, em geral, um contingente com poucos anos de estudo, são pessoas que devido às atividades degradantes acabam por envelhecer precocemente, ansiando maiores cuidados na velhice. A Tabela 4, parte do trabalho de Galiza e Valadares (2016), nos mostra que, diferentemente do urbano, o(a) trabalhador(a) rural, em sua maioria (78% homem e 70% mulher para o ano de 2014), ingressa ao trabalho antes dos 14 anos de idade. No universo urbano há uma situação contrária, com cerca de 34% das mulheres e 46% dos homens ingressando na faixa até 14 anos de idade. Essa é uma informação importante que vai na contramão da ideia de uniformização de uma idade mínima de aposentadoria entre urbano e rural. Nem caberia aqui o aumento da idade de aposentadoria, nem equiparação entre clientelas urbana e rural, até porque, pelos dados apresentados e pelas regras atuais, a grande maioria dos trabalhadores e trabalhadoras rurais são obrigados a trabalhar mais de 40 (quarenta) anos para ter acesso a uma aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo.

A questão da expectativa de vida e a idade média de aposentadoria do homem do campo são fatores que não podem passar despercebidos. Galiza e Valadares (2016) justificam muito bem esses pontos ao afirmarem que “se a penosidade e o início precoce da atividade rural já são argumentos suficientes para

justificar a diferença de 5 anos na idade mínima para requerer a aposentadoria por idade, há ainda outras importantes considerações a fazer”.

Tabela 4

Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais ocupadas, por situação do domicílio, sexo e faixa etária com que começaram a trabalhar - 2001*, 2011 e 2014

em %

Faixa etária	urbano						rural					
	homem			mulher			homem			mulher		
	2001	2011	2014	2001	2011	2014	2001	2011	2014	2001	2011	2014
até 14 anos	60,8%	45,4%	45,3%	45,9%	33,6%	34,0%	89,9%	80,7%	78,2%	84,4%	73,7%	70,2%
15 a 17 anos	23,7%	31,2%	31,0%	25,7%	29,7%	30,1%	8,0%	14,1%	15,7%	9,8%	15,3%	17,3%
18 e 19 anos	10,0%	16,5%	16,3%	14,1%	20,4%	20,1%	1,4%	3,7%	4,4%	2,7%	5,4%	6,3%
20 anos ou mais	5,4%	7,0%	7,3%	14,3%	16,3%	15,9%	0,6%	1,5%	1,7%	3,0%	5,5%	6,1%

Fonte: IBGE/Pnad. Anos diversos.

(*) Em 2001, exclui-se a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

OBS: Os dados dessa Tabela se referem à idade em que os atuais ocupados começaram a trabalhar e não à idade em que as crianças hoje começam a trabalhar. Está se relatando um perfil do passado e não do presente.

Em primeiro lugar, cabe revelar que, a despeito da diferenciação prevista na Constituição, os dados administrativos da Previdência Social/Dataprev mostram que a idade média dos beneficiários que tiveram aposentadoria concedida ao longo de 2015 – considerada a totalidade das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição concedidas⁶ – é praticamente idêntica entre os segurados da cidade e do campo: a idade média de aposentadoria dos rurais é de 58,4, enquanto que, dos urbanos, é de 58,9. Isso ocorre porque cerca de metade dos benefícios concedidos aos trabalhadores urbanos em 2015 foram “por tempo de contribuição” e, dessa forma, anteriores à idade de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, que definem o acesso à aposentadoria por idade para trabalhadores urbanos. As aposentadorias rurais, por seu turno, foram em 99% dos casos “por idade” e, portanto, concedidas em conformidade com as idades mínimas estabelecidas para homens e mulheres rurais.

Em outros termos, mantido o instituto da aposentadoria por contribuição, ainda que com regras de transição, a uniformização da aposentadoria por idade ocasionaria uma injusta distorção: trabalhadores e trabalhadoras do campo – justamente aqueles que se iniciam no mundo do trabalho prematuramente – se aposentariam, em média, em idades mais avançadas que trabalhadores e trabalhadoras urbanos. Esta discrepância, aliás, já se observa em relação aos homens rurais, que se aposentam 1,3 anos mais velhos do que os homens urbanos”.

Portanto, a aparente ideia de fixação de uma idade mínima uniforme de 65 anos para o acesso à aposentadoria é um verdadeiro atentado aos direitos dos trabalhadores(as) rurais, contingente que começa a trabalhar muito cedo no campo e sob condições de vulnerabilidade física.

Com efeito, para um trabalhador rural e uma trabalhadora rural que começaram a trabalhar, em média, aos 12 anos, a tendência é a de terem que trabalhar, respectivamente, 48 e 43 anos contínuos para ter acesso à aposentadoria. Nas observações de Galiza e Valadares (2016), a forma de como a Constituição Federal vinculou os trabalhadores e trabalhadoras rurais ao Regime Geral de Previdência Social exprime o reconhecimento de que, de fato, eles começam a trabalhar mais jovens, em ocupações presumivelmente desgastantes, às quais eles permanecem ligados ao longo da maior parte de sua vida ativa e que se tornam cada vez mais penosas com o avançar da idade.

⁶ Excluiu-se a aposentadoria por invalidez do cálculo porque a idade de concessão desse benefício tem significado distinto: na verdade, a precocidade em seu acesso expressa, em algum grau, as condições de penosidade, periculosidade ou insalubridade de atividade laboral, o que foi destacado anteriormente.

Outra análise merecedora de cuidados e que guarda íntima relação com a implantação de uma idade mínima de aposentadoria é o fato de que, se ao longo dos anos a população vem tendo uma sobrevivência maior, fruto, por exemplo, de uma medicina mais avançada, melhores condições alimentares, isso não significa que as pessoas estão tendo capacidade de carga laboral, seja física e/ou mental, na mesma proporção do aumento da expectativa de vida. As especificidades do nosso mercado de trabalho, quase incomparável, é muito sacrificante, principalmente com a parcela mais pobre da população.

Segundo dados da última Pesquisa Nacional de Saúde (PNS)⁷, parceria entre Fiocruz, MS, MPOG e IBGE, cerca de 40% da população adulta brasileira, o equivalente a 57,4 milhões de pessoas, possuem pelo menos uma doença crônica não transmissível (DCNT). O levantamento revela que essas enfermidades atingem principalmente o sexo feminino (44,5%) – são 34,4 milhões de mulheres e 23 milhões de homens (33,4%) portadores de enfermidades crônicas. Hipertensão arterial, o diabetes, a doença crônica de coluna, o colesterol (principal fator de risco para as cardiovasculares) e a depressão são as que apresentam maior incidência no País.

Embora a longevidade tenha aumentado e, no sentido inverso, tenha diminuído as mortes precoces por desnutrição infantil e doenças infectocontagiosas consideradas fatais, como a Aids, o envelhecimento vem sendo acompanhado de inúmeras doenças crônicas, o que diminui, em muitos casos, a permanência ativa dos trabalhadores, seja na cidade ou no campo. São situações que afetam negativamente a renda do trabalho, além de redução do período contributivo para a aposentadoria.

Essa evidência atrelada ao aumento de doenças crônicas, afetando mais o universo feminino, deve ser ponderada para qualquer modificação do sistema previdenciário, ainda mais quando se manifesta o intento de se equiparar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres.

Constantemente a grande mídia brasileira coloca em pauta a discussão sobre o impacto do envelhecimento da população nas contas da previdência social. No Brasil, isso tem acontecido desde o início dos anos 1990, quando se começou a discutir as propostas de reforma do Estado, privatização, desregulamentação do mercado de trabalho e abertura ao capital externo. Propostas estas que foram alinhavadas com o *Consenso de Washington*, que deu sustentação ao pensamento e às políticas neoliberais desenvolvidas na América Latina e em outras regiões do mundo. Quase sem nenhuma exceção, o tom das matérias é de que a previdência apresenta um “déficit”, crescente e sem controle, devido a rapidez do processo de envelhecimento da população brasileira.

Os argumentos são de que o Brasil caminha a passos largos para se tornar um país envelhecido, alcançando esse estágio por volta de 2050, 2060. No final da década de 1970 a população jovem era quase 10 vezes superior à população acima dos 65 anos, enquanto projeções indicam que a população idosa será o dobro da jovem em 2060. Enquanto a relação população ativa/inativa era de quase 15 no final dos anos 1970, será de pouco mais de 2 em 2060. Assim, governo e mídia afirmam ser, no futuro, impossível sustentar com contribuições dos trabalhadores(as) ativos o pagamento das aposentadorias.

Essas análises que são colocadas à sociedade carecem de maiores fundamentos, o que leva a uma situação irreal dos fatos. Ao menos três pontos aqui merecem ponderações. Primeiro, é um erro achar que a previdência social é financiada exclusivamente por contribuições sobre os salários. Isso não é verdade para os dias de hoje, haja vista a base diversificada de financiamento do sistema, e, provavelmente, não será no futuro. Veja, por exemplo, segmentos como o rural, o microempreendedor individual e as micros e pequenas

⁷ <ftp://ftp.ibge.gov.br/PNS/2013/pns2013.pdf>

empresas que pagam a previdência com um percentual sobre a comercialização da produção ou sobre o faturamento. Para esses segmentos, a contribuição independe do quantitativo de trabalhadores empregados.

Um segundo ponto, não menos importante, se refere ao percentual da População em Idade Ativa (PIA) presente nesse hiato temporal. Estes aumentarão sua presença na sociedade brasileira até 2020, para nas décadas seguintes começar a reduzir em percentual do total da população. Contudo, como mostra a Tabela 5, esse percentual, em 2060, não se destoa muito daquele do final da década de 1970 (para melhor visualizar, ver as pirâmides etárias da tabela abaixo).

Tabela 5

Distribuição percentual e projeção da população brasileira - 1978 a 2060, por faixa etária

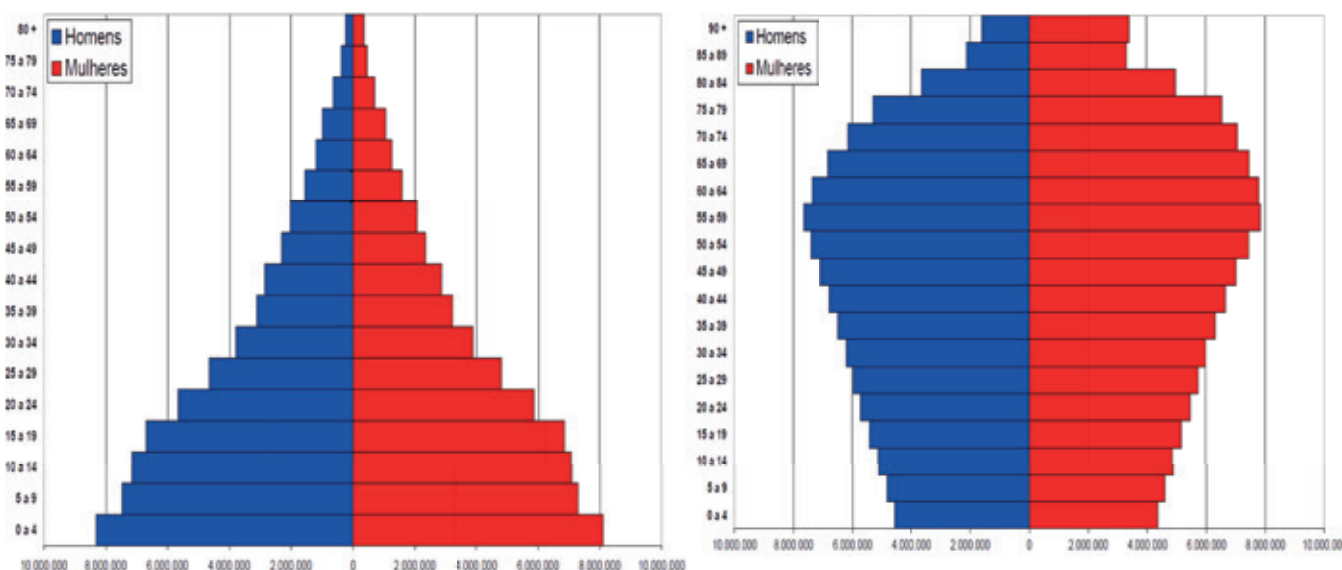
Percentual histórico e projeção da pop. por faixa etária	1978	2000	2020	2040	2060
	%	%	%	%	%
população até 14 anos	39,1	30,0	20,9	15,5	13,0
população de 15 a 64 anos	57,0	64,4	69,7	66,9	60,2
população acima de 65 anos	3,9	5,6	9,4	17,6	26,8
Total da população	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
população em idade não ativa	43,0	35,2	32,8	34,6	39,8
população em idade ativa	57,0	64,8	67,2	65,4	60,2

Fonte: IBGE - 1980 (Anuário Estatístico do Brasil 1980. Rio de Janeiro: IBGE, v. 41, 1981); 2000, 2020, 2040 e 2060 (Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm)

Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000-2060. Elaboração do autor

IBGE, Diretoria técnica, Departamento de Estatísticas da população e Sociais. Tabela extraída de: Anuário Estatístico do Brasil 1980. Rio de Janeiro: IBGE, v. 41, 1981.

Pirâmides etárias: 1980 e 2060



Fonte: IBGE Censo 1980 e projeções

A ampliação do número de idosos não é o único parâmetro para avaliação das contas públicas. A despesa com esse segmento populacional irá aumentar, mas em parte haverá apenas uma realocação de

gastos públicos, visto a mudança de uma densa base da população jovem, no passado, para uma avolumada população idosa, no futuro. Além disso, pelo fato de o aporte à previdência ser feito em parte por esse contingente ativo (juntamente com a base plural de financiamento já mencionada), as políticas que abrangem a Seguridade Social deveriam ser direcionadas para este segmento, quais sejam: política inclusiva (formalização em massa, redução da informalidade), melhoria da renda oriunda do trabalho (em que pese mais estudo da população jovem), redução da rotatividade do mercado formal de trabalho, melhores condições de trabalho (melhoria da saúde do trabalhador), maior fiscalização (a evitar sonegações), são alguns dos possíveis direcionamentos mais eficazes. De imediato, assegurar o retorno de um crescimento com valorização do trabalho e resgate do emprego.

Um terceiro ponto, nunca presente no debate, se refere à inclusão do fator produtividade na análise. Isso porque os trabalhadores(as) ativos serão em menor número no futuro, mas em compensação serão muito mais produtivos e gerarão mais bens e serviços que os de hoje. Em tese, precisaremos de menos trabalhadores para produzir a mesma quantidade que se produz nos dias atuais. Esse elemento não pode ser dissociado, para efeitos de cálculo, da aposentadoria e do financiamento do sistema.

A dinâmica futura do mercado de trabalho permite o questionamento de uma lógica mais importante que o fim do bônus demográfico ou o boom da terceira idade, que é saber como o governo empregará nossa maior força de trabalho entre o final dos anos de 2020 até meado da década de 2030. Gerar empregos acima de 2 salários mínimos, que possibilite uma contribuição mais incisiva para a previdência, é um desafio maior que resolver o problema do financiamento da previdência atrelado ao aumento da longevidade.

4. IDADE DIFERENCIADA DE APOSENTADORIA: QUESTÕES DE GÊNERO

Sobre esse tema, ao menos dois elementos merecem ser levados ao debate. Embora se saiba que, de modo geral, mulheres têm uma sobrevivência maior que a dos homens, essa distinção, para um tempo menor de contribuição da parcela feminina, tem uma origem histórica e cultural. A doutrina previdenciária leva em conta as atividades domésticas e o tempo que mulheres ficam em casa cuidando dos filhos e da família. É uma fundamentação cultural, haja vista a dupla jornada que a mulher desempenha em grande parte dos lares brasileiros e que não prioriza a expectativa de vida.

A divisão sexual do trabalho, que impõe às mulheres a responsabilidade sobre os cuidados com a casa e os filhos, exprime-se de duas maneiras: segundo a PNAD, em 2014, cerca de 90% das mulheres brasileiras declaravam ocupar-se dos afazeres domésticos, ao passo que, entre os homens, esse índice era de apenas 50%; mas, mais importante que isso, o tempo médio que as mulheres dedicavam aos afazeres domésticos era de 25,3 horas por semana, enquanto os homens, que diziam ocupar-se de tais tarefas, não dedicavam a elas mais que 10,9 horas semanais.

Um argumento contrário a essa ideia diz que a família tradicional, formada pelo homem provedor do sustento familiar e da mulher que exclusivamente cuida dos filhos e da casa, já não é tão presente no nosso País e vem mudando ao longo dos anos. Isso não é verdade para a maioria das famílias brasileiras, principalmente as mais pobres e as do campo.

Será que a igualdade já atingiu os afazeres domésticos em todas as classes sociais desse imenso Brasil? Se ainda não chegou em boa parte dos países desenvolvidos e que diferenciam a idade de aposentadoria de homens e mulheres, quem dirá no Brasil.

Segundo, que a trajetória profissional das mulheres dificilmente será igual a dos homens, e isso reflete em condições de trabalho e diferenças salariais muito díspares, impactando diretamente sobre a forma como entram e permanecem no mercado de trabalho.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que importantes diferenças salariais persistem no Brasil. Na média, as mulheres ganham 22,1% a menos que os homens no País. Em certas categorias de profissões intelectuais e científicas, a diferença no pagamento pode chegar a 40% a favor dos homens.

As conhecidas desigualdades de acesso ao emprego e as assimetrias de renda entre homens e mulheres no mundo do trabalho são fatores que ajudam a diferenciar a idade de aposentadoria relativa a gênero. Nas áreas rurais, o quadro é agravado por uma circunstância merecedora de análise. Além de se verificar, entre as mulheres rurais, a entrada precoce no mundo do trabalho – *70,2% das ocupadas começaram a trabalhar antes dos 14 anos de idade, índice que, entre as ocupadas urbanas, é de 34,0%* –, o trabalho feminino transita frequentemente, de um lado a outro, pela tênue fronteira entre espaço “doméstico” e espaço “de produção”, que caracteriza o regime de trabalho nas unidades produtivas familiares.

O trabalho produtivo das mulheres, para Galiza e Valadares (2016), acaba por ser em parte subestimado (ou mesmo invisível), tal como ocorre com os afazeres domésticos, na medida em que se alterna e se confunde com estes no espaço ampliado do estabelecimento agrícola familiar. Embora o trabalho feminino, tão engajado nas tarefas produtivas quanto o masculino, seja um vetor igualmente importante de geração de renda do domicílio rural, a dinâmica de trabalho na agricultura familiar marcada por uma desigual divisão de poder entre homens e mulheres e pela inexistência de relação de assalariamento, tende a dificultar o reconhecimento das mulheres como “trabalhadoras rurais”. O fato de cerca de 80% das mulheres trabalhadoras ocupadas no meio rural exercerem atividades não-remuneradas no âmbito da agricultura familiar oferece uma dimensão dessa dificuldade⁸.

Outro aspecto a ser considerado, e que merece reflexão, é a pertinência da uniformização dos critérios para se definir o aumento da idade de aposentadoria das mulheres em face do aumento da expectativa de vida. Aliás, o envelhecimento da população tem sido o principal argumento utilizado na defesa de amplas reformas no sistema previdenciário brasileiro nas últimas duas décadas.

Não obstante a questão demográfica deva ser observada, é certo que o Brasil não dispõe de informações oficiais sobre a expectativa de vida de subgrupos populacionais, não havendo, por exemplo, tábuas de mortalidade ou esperança de vida ao nascer para as populações rurais e urbanas. Observa-se que a expectativa de vida é uma variável muito sensível às diferenças regionais e às condições socioeconômicas da população. Basta verificar que enquanto no Nordeste a expectativa de vida de um homem e de uma mulher era, em 2010, 67,15 e 75,41 anos, no Sul esses valores eram 72,57 e 79,12, respectivamente.

Na área rural, achados de Galiza e Valadares (2016) apontam inquietações que vão nessa mesma direção. Resultados obtidos a partir das estatísticas publicadas no Anuário Estatístico da Previdência Social, pertinente à duração do benefício da “aposentadoria por idade”, cujo principal motivo para a cessação é a morte do beneficiário(a), sugerem que os trabalhadores rurais aposentados estão vivendo menos que os trabalhadores aposentados urbanos, mas, principalmente, que as mulheres rurais aposentadas estão vivendo 05 (cinco) anos a menos que os homens rurais aposentados, e 6,5 anos a menos que as mulheres aposentadas urbanas (Tabela 6).

⁸De acordo com a PNAD, cerca de 80% das mulheres ocupadas do grupamento agrícola são classificadas como “trabalhadoras não-remuneradas da unidade domiciliar” ou “trabalhadoras na produção para o próprio consumo”.

Tabela 6

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

Ano	Tempo médio de duração, em anos				Estimativa da idade média do beneficiário na cessação do benefício			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
2009	12,8	17,0	16,1	15,4	77,8	77,0	76,1	70,4
2010	12,9	17,3	16,1	15,5	77,9	77,3	76,1	70,5
2011	12,9	17,5	16,3	15,6	77,9	77,5	76,3	70,6
2012	12,9	17,8	16,6	16,2	77,9	77,8	76,6	71,2
2013	13,1	18,0	17,0	17,0	78,1	78,0	77,0	72,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS. In: GALIZA, M.; VALADARES, A. Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Nota Técnica no 25. Brasília: IPEA, 2016

Como bem reconhece os citados autores, as diferenças de gênero para o subgrupo populacional em análise – que compreende não a população como um todo, mas o universo específico dos aposentados por idade – podem ensejar, à primeira vista, dúvidas sobre a consistência das informações captadas nos registros administrativos da Previdência Social. Por outro lado, as informações da Previdência Social podem estar expressando singularidades dos subgrupos populacionais em análise que, se consistentes, os resultados podem sugerir que a jornada dupla das mulheres, sobretudo nos subgrupos populacionais mais pobres, pode ser tão intensa que o desgaste sofrido determine expectativas de vida inferiores à verificada na média nacional. Ademais, apontaria para um resultado que vai de encontro às estatísticas demográficas que reiteradamente evidenciam que as mulheres vivem mais do que os homens, conforme especificado na Tábua de Mortalidade de 2013 do IBGE, em que a expectativa de vida de uma mulher aos 60 anos era viver até 83,5 anos, enquanto um homem da mesma idade deveria viver até 79,9 anos.

Na ausência de informações definitivas sobre o tema, é necessário reconhecer que a unificação dos critérios de acesso à aposentadoria por idade não pode negligenciar tal discussão, sob o risco de se penalizar subgrupos populacionais já bastante desfavorecidos, como é o caso dos trabalhadores e trabalhadoras rurais.

Por fim, uma informação que não pode passar despercebida das análises de gênero. Cerca de 40% da população adulta brasileira, o equivalente a 57,4 milhões de pessoas, possui pelo menos uma doença crônica não transmissível (DCNT)⁹, segundo dados amostrais da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) coletados entre meado de 2013 e início de 2014.

As doenças crônicas não transmissíveis são responsáveis por mais de 72% das causas de mortes no Brasil. A existência dessas doenças está associada a fatores de risco como tabagismo, consumo abusivo de álcool, excesso de peso, níveis elevados de colesterol, baixo consumo de frutas e verduras e sedentarismo.

Os dados revelam também que as doenças estão mais presentes em trabalhos que exigem maior esforço físico, que têm menor exigência de escolaridade. Pela PNS, 31% das pessoas sem instrução ou com fundamental incompleto afirmaram ter uma ou mais doenças. A proporção se reduz no contingente com ensino fundamental (16,7%), e uma situação um pouco mais elevada nas pessoas com superior completo (18,2%). Aqui tem uma forte presença dos fatores estresse e sedentarismo como causa de aumento das doenças.

⁹ A hipertensão arterial, o diabetes, a doença crônica de coluna, o colesterol (principal fator de risco para as cardiovasculares) e a depressão são as que apresentam maior prevalência do País.

O levantamento, realizado pelo Ministério da Saúde em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela que essas enfermidades atingem principalmente o sexo feminino (44,5%) – são 34,4 milhões de mulheres e 23 milhões de homens (33,4%) portadores de enfermidades crônicas. Esses dados apenas legitimam a ideia de não equiparar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres, principalmente no caso dos trabalhadores(as) braçais.

5. IMPORTÂNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar brasileira responde por grande parte da produção de alimentos para o consumo interno. Para Dulci (2016), a tese da agricultura familiar como maior abastecedora do mercado interno se confirma. Ela fornece, por exemplo, 87% da produção da mandioca, 70% do feijão, 58% do leite, 59% da carne suína. Se é verdade que a produção da agricultura empresarial ou agronegócio chama a atenção por recordes de safra e exportação anuais, é também verdade que ela não abastece nosso mercado interno. A produção de alimentos que garante nossa segurança alimentar e nutricional e, por que não, nossa soberania alimentar, diante de eventual escassez externa e alta de preços, vem, majoritariamente, das pequenas propriedades rurais.

Por essa e outras questões, como a garantia de alimentos tradicionais da mesa dos(as) brasileiros(as), proteção da biodiversidade e uso sustentável dos recursos naturais, é urgente a preservação da agricultura familiar. Além disso, representa uma oportunidade para impulsionar as economias locais, especialmente quando combinada com políticas específicas destinadas a promover a proteção social e o bem-estar das comunidades, como é o caso da Previdência Rural.

Não obstante à importância da agricultura e da pecuária familiar, base na qual está alicerçada parte considerável da riqueza de alguns estados, o meio rural vem passando por um processo de envelhecimento, cujos indícios demonstram preocupação com a questão sucessória.

O processo sucessório deve, portanto, ser considerado como uma etapa importante e vital para a sobrevivência tanto nas empresas familiares, quanto na Agricultura Familiar, necessitando serem tomadas medidas preventivas para que a vida na propriedade rural seja passada para a geração seguinte.

Nesse sentido, destaca-se o papel que desempenham as rendas e atividades não-agrícolas, não só para a permanência da população no campo (GRAZIANO DA SILVA, 1997), mas, sobretudo, para a viabilização da agricultura familiar.

Nesse bojo, os chamados recursos previdenciários estariam assumindo o papel de uma espécie de “seguro-agrícola” ante a reiterada instabilidade dos mercados e a precariedade das políticas de apoio às atividades agrícolas. Delgado e Cardoso Jr. (1999 e 2000) afirmam que o importante, nesse caso, é a sua função viabilizadora da produção familiar, na qual os aposentados continuam vinculados a estabelecimentos rurais familiares na condição de responsáveis. Essa viabilização se dá de duas maneiras: utilizando-se o benefício previdenciário como meio de produção familiar; e conferindo ao seguro previdenciário a condição de seguro agrícola, dirigido a um público específico, agora desonerado dos altos riscos inerentes à produção e à renda agrícola. Aqui, o seguro previdenciário funciona não apenas como seguro de subsistência, mas também como seguro de produção familiar.

Quanto à permanência das famílias no campo, Galiza e Valadares (2016) mostram que a partir dos resultados dos últimos quatro censos demográficos que, a despeito dos critérios arbitrários de divisão entre rural e urbano, uma proporção maior da população rural tem, sobretudo no último decênio, continuado a

viver no campo. Pela Tabela 7 é possível extrair que a taxa de permanência no campo da faixa entre 15 e 19 anos, de 1980, é de cerca de 60,6%. Esmiuçando, significa que cerca de 60% das pessoas dessa faixa que viviam no campo, em 1980, continuavam a morar nele em 1991. Seguindo o mesmo raciocínio, nota-se que, em 2000, 75,7% dos que viviam no campo em 1991 permaneceram no meio rural. Em 2010, a permanência foi de 85% em relação aos membros da faixa entre 15 e 19 anos que ainda viviam no campo em 2000. Os dados indicam, pois, que a taxa de permanência no campo aumenta com o envelhecimento – os membros da faixa 15 a 19, que tinham entre 15 e 19 anos em 1980, chegavam em 2010 com idades entre 45 e 49 anos, confirmando a tese que as migrações concentram-se na juventude.

Tabela 7
Taxa de permanência* da juventude no campo - 1980-2010

Censo de origem		Taxa de Permanência		
	Faixa Etária	1980-1991	1991-2000	2000-2010
1980	15-19	60,6	75,7	85,0
	20-24	67,6	77,0	87,4
	25-29	74,8	75,9	88,6
1991	15-19	---	61,3	82,9
	20-24	---	69,5	86,5
	25-29	---	75,6	85,1
2000	15-19	---	---	65,7
	20-24	---	---	76,5
	25-29	---	---	84,3

Fonte: IBGE/Censo Demográfico (Universe). In: GALIZA e VALADARES (2016).

Nota: (*) A taxa de permanência deve ser interpretada como o percentual de pessoas de determinada coorte que permaneceu no campo em relação ao Censo Demográfico anterior.

Quanto à permanência das famílias no campo, é possível verificar a partir dos resultados dos últimos quatro censos demográficos que, a despeito dos critérios arbitrários de divisão entre rural e urbano, uma proporção maior da população rural têm, sobretudo no último decênio, continuado a viver no campo.

Para Galiza e Valadares (2016), o período de 2000 a 2010 compreende as maiores taxas de permanência de jovens no campo. Ainda que não sejam suficientes para afirmar a existência de uma relação de causalidade entre previdência rural e permanência no campo, os dados permitem ao menos sublinhar que o aumento das taxas de permanência dos jovens no campo parece estar correlacionado à melhoria das rendas e condições gerais de vida das famílias rurais, boa parte devido a ampliação do acesso aos benefícios previdenciários e à irradiação de seus efeitos no contexto domiciliar e produtivo.

Em linhas gerais, os benefícios previdenciários estão, indiretamente, financiando as atividades produtivas em lugar de servirem apenas de instrumento exclusivo de sobrevivência das pessoas.

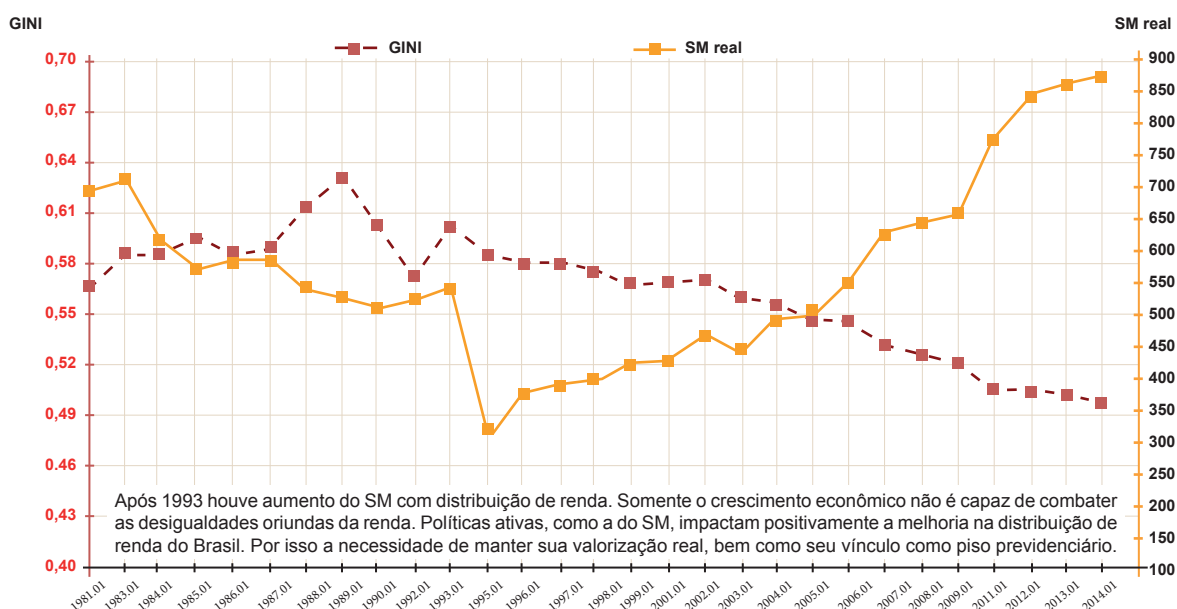
6. VINCULAÇÃO DO PISO PREVIDENCIÁRIO AO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO - REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE DE RENDA¹⁰

Nos anos após 2003, a política de valorização do Salário Mínimo (SM) vem ganhando espaço no debate político nacional, muito devido a uma política de reajustes com ganhos reais, elevando o seu poder de compra.

¹⁰ Capítulo parte do artigo de Cardoso Jr e Musse (2013).

Vinculado após 1988 a benefícios sociais como a previdência, assistência e seguro-desemprego, a importância do salário mínimo se acentua, representando parte importante no combate às desigualdades de renda, principalmente se combinado com o aumento do PIB *per capita*. O Gráfico 2 expõe os aumentos reais concedidos ao SM a partir de 1981, bem como a queda da desigualdade da renda do trabalho, apurada aqui pelo Índice de Gini, mostrando haver uma relação inversa entre ambos, sugerindo que o aumento do SM teria contribuído para a redução da desigualdade. Resultados similares sobre essa relação foram encontrados por Beltrão *et al.* (2005). O índice mostra que, a partir de 1993, mas com mais intensidade a partir de 2005, houve melhoria mais significativa na distribuição da renda do trabalho, em grande medida devida à virtuosidade que se estabeleceu entre crescimento da ocupação, formalização dos vínculos, elevação anual real do SM e ampliação do gasto social vinculado ao SM.

Gráfico 2
Índice de Gini da distribuição do rendimento médio real da população ocupada e
salário mínimo real - 1981 a 2014



Fonte: IBGE: Pnad harmonizada - Índice de Gini; Ipeadata: salário mínimo real (INPC) a preços de fev/2016

Obs.: 1) Em 1991, 1994, 2000 e 2010 a PNAD não foi a campo; 2) Índice de Gini para 1982 indisponível.

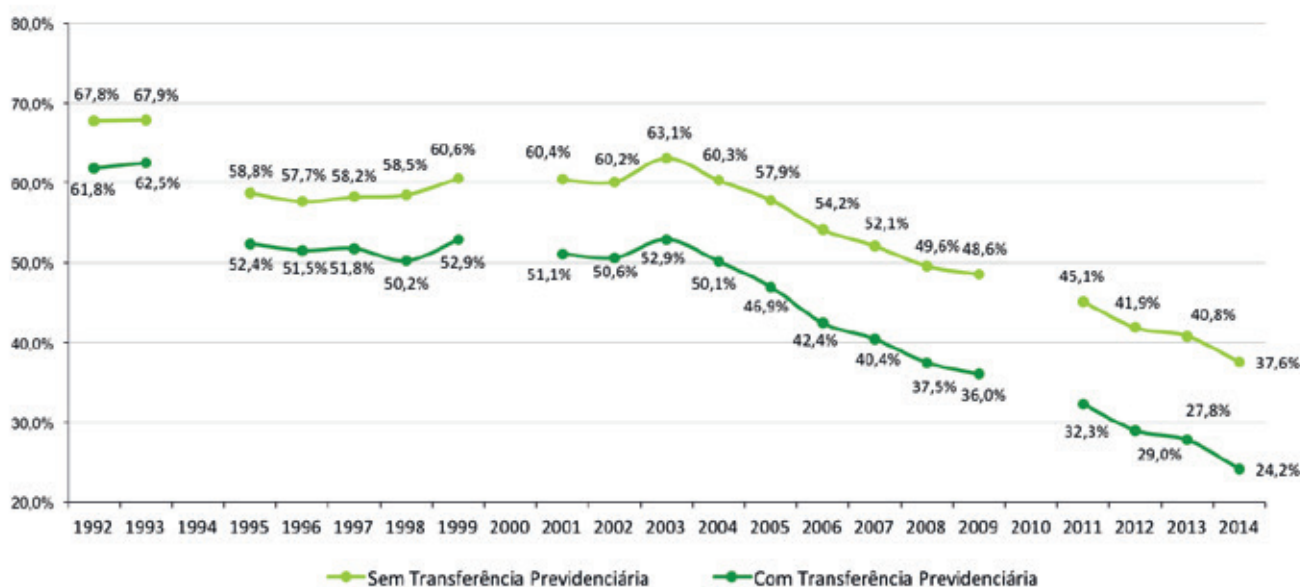
Elaboração: CARDOSO JR., J.C. MUSSE, J.S. Salário mínimo e desenvolvimento: desdobramento de uma política de valorização real no Brasil. In KREIN, J.D. *et al.* Regulação do trabalho e instituições públicas - São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. (ATUALIZADO).

Corroborando com esse raciocínio, se analisarmos o período do regime militar até meados de 1980, quando, concomitante à perda do poder aquisitivo do SM, ocorreu um aumento da desigualdade da renda (Gini elevado), ratificando a tese da relação inversa entre SM e desigualdade. Houve nesse período uma evidente política de arrocho salarial que impôs uma forte contenção do SM, influenciando a ampliação das desigualdades de renda.

Na área rural, a implantação do subsistema rural de previdência social foi fundamental na diminuição da pobreza e da desigualdade na distribuição da renda. Diversos autores, alguns já vistos, outros elencados à frente, entendem que os benefícios rurais, espalhados em todo o território nacional, afetam a composição dos arranjos familiares, sua estrutura produtiva e a economia familiar rural, além de movimentar a economia e o comércio local, tendo um efeito multiplicador principalmente nos pequenos municípios de base agrícola.

A manutenção das atuais regras de acesso para o contingente rural se faz presente, bem como a continuidade da melhoria do padrão de vida estabelecido após 2003. Os Gráficos 3 e 4, do MTPS, apresentam claramente a importância da previdência no combate à pobreza, majorada se considerarmos que a maioria dos benefícios emitidos pela previdência foi no valor do salário mínimo (69,2%, incluindo assistenciais e EPU; e 64,4%, se considerarmos somente o RGPS)¹¹ em dezembro de 2015. Na clientela urbana, em dezembro de 2015, representou 47,3% do total efetivamente pago, e, no meio rural, quase a totalidade dos benefícios. Essa representatividade denota a importância de se defender um crescimento permanente do salário mínimo, um verdadeiro instrumento de redistribuição de renda, não só como elemento de valorização do trabalho, mas como renda substituta do trabalho, elemento vital para a vida pós-laboral.

Gráfico 3
Percentual de pobres no Brasil, com e sem as transferências previdenciárias
- 1992 a 2014



Fonte: IBGE/PNADs harmonizada, excluindo área rural da Região Norte, salvo Tocantins. Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS.

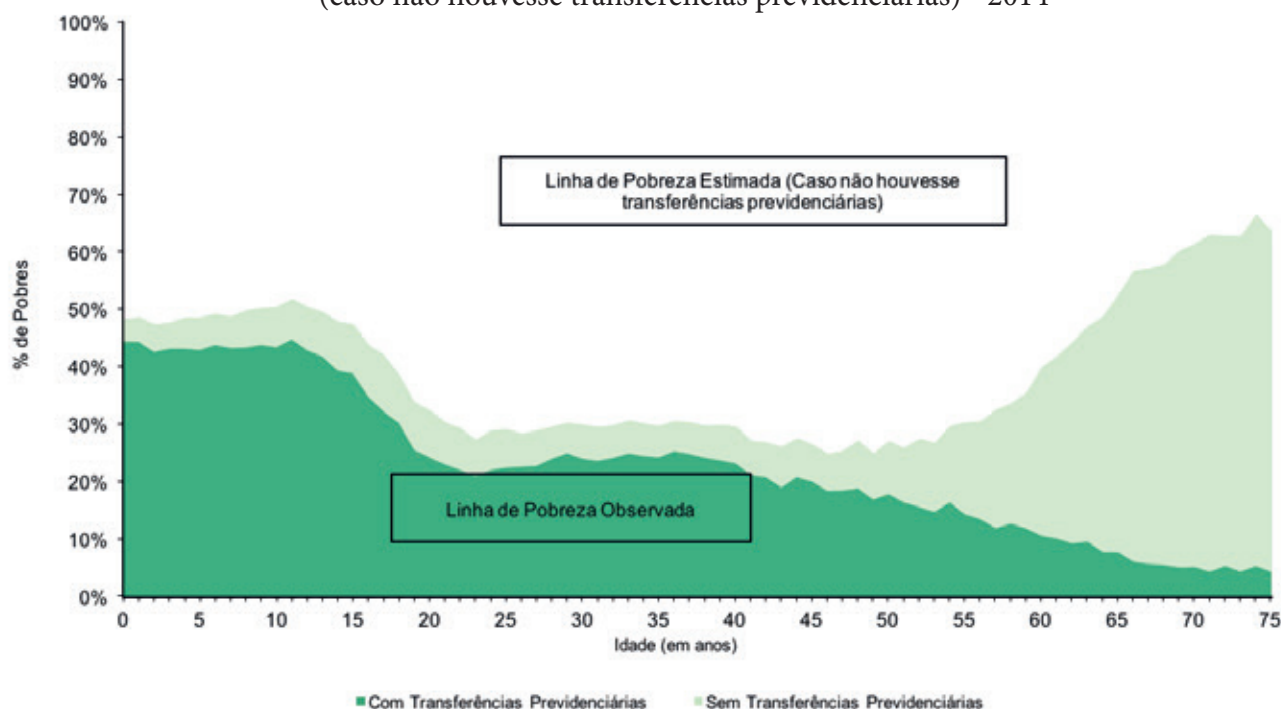
O Gráfico 4 mostra uma situação de caos sem a previdência social após os 50 anos de idade, chegando a cerca de 65% de pobres aos 75 anos, caso não houvesse pagamento de benefícios previdenciários. Embora esses dados devessem ser desagregados por subsistemas, muito provavelmente para a população camponesa a situação seria agravada, pois a grande maioria tem na previdência sua única fonte de renda após o período de atividade laboral.

Por certo, se houver a desvinculação do valor dos benefícios previdenciários em relação à valorização real do salário mínimo, o sistema previdenciário tornar-se-á muito menos eficiente na sua elevada função de combate à pobreza e à desigualdade de renda, alargando, em prazo relativamente curto, o contingente da população pobre na área rural.

¹¹ Fonte: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>

Gráfico 4

Linha da pobreza observada e estimada
(caso não houvesse transferências previdenciárias) - 2014



7. A IMPORTÂNCIA DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARA A ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Na ausência de políticas explícitas de desenvolvimento territorial-local, os benefícios previdenciários rurais transferidos diretamente a indivíduos residentes em municípios de renda *per capita* inferior à média nacional, têm cumprido papel extremamente relevante na sustentação dos níveis de renda e de consumo das famílias rurais e estimulado o desenvolvimento socioeconômico em milhares de municípios brasileiros.

Pela Tabela 8, percebe-se que os benefícios previdenciários pagos aos trabalhadores e trabalhadoras rurais estão distribuídos em praticamente todos os 5.564 municípios brasileiros. No entanto, mais de dois terços do valor total dos benefícios rurais foram destinados a municípios de até 50 mil habitantes, o que significou uma injeção de R\$ 5,6 bilhões na economia desses pequenos municípios em janeiro de 2016. Isso demonstra o papel e a importância da Previdência Social Rural na distribuição de renda, não apenas entre

Tabela 8

Valor (em R\$) dos Benefícios Emitidos para a Clientela Rural, segundo Sexo e Faixa de População - Jan/2016

Faixa de população	Número de Municípios	Homem	Mulher	Total
Até 20 mil	3.818	1.056.691.764,14	1.749.232.468,27	2.815.136.804,49
De 20 a 50 mil	1.090	1.030.037.688,14	1.771.328.083,96	2.812.833.206,24
De 50 a 100 mil	351	502.396.312,33	880.478.025,06	1.388.896.170,49
Mais de 100 mil	305	379.357.473,06	828.661.381,35	1.216.080.730,24
Total	5.564	2.968.483.237,67	5.229.699.958,64	8.232.946.911,46

Fonte: SUIBE/Dataprev (Extração realizada em 19/02/2016).
Elaboração: Galiza e Valadares. Ipea, 2016.

as pessoas, mas também entre os municípios brasileiros (Galiza e Valadares, 2016).

Para se ter uma ideia dessa dimensão, França (2011) mostra que, em 3.875 municípios, 69,6% do total de 5.566 existentes no Brasil, em 2010, o valor transferido monetariamente em nome da Previdência Social (benefícios emitidos pela previdência – maioria no valor de 1 SM, cerca de 70%) foi maior que o valor transferido em nome do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando o poder da Previdência Social, e do preceito constitucional que vincula seus benefícios ao SM, em transferir renda para regiões mais pobres (Tabela 9).

Tabela 9
Número de municípios em que os pagamentos da previdência superam o FPM - por região

Regiões	2003	Δ%	2010	Δ%
Norte	194	5,1	232	6,0
Nordeste	1.239	32,8	1.209	31,2
Sudeste	1.262	33,4	1.255	32,4
Centro-Oeste	237	6,3	275	7,1
Sul	841	22,3	904	23,3
Total Ben > FPM	3.773	100,0	3.875	100,0

Fonte: MPS (Benefícios) e Tesouro Nacional (FPM)

Um dado curioso do estudo citado anteriormente é a existência de uma relação positiva entre benefícios emitidos pela previdência social e desenvolvimento municipal. Mesmo baseado em uma pequena amostra, considerando os 100 melhores municípios no ranking de desenvolvimento municipal da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN),¹² em 98 deles os benefícios superam o FPM. Já o inverso, considerando os 100 piores índices, os benefícios superam o FPM em apenas 47. Embora careça de correlações mais fortes e outras considerações para um melhor diagnóstico da importância da previdência para a economia dos municípios, este é um indício relevante da grande capacidade redistributiva da previdência social e sua influência na redução das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento municipal.

Para termos um exemplo concreto, segundo França (2011), citemos o município de Formosa (GO), localizado na região do “entorno de Brasília”, onde a renda movimentada pelos benefícios emitidos pela previdência social supera em três vezes o repasse do Fundo. Em 2011, o FPM transferiu R\$ 21,7 milhões para Formosa, enquanto a previdência social emitiu R\$ 75,7 milhões em benefícios previdenciários. Além de serem majorados em termos de valor, os benefícios previdenciários são, na quase totalidade, convertidos em consumo, contribuindo para o desenvolvimento municipal por meio dos efeitos multiplicadores. Diferente do FPM, que para cumprir eficazmente seu papel, depende de uma boa gestão municipal e de um bom direcionamento dos recursos. Isso reforça o papel da previdência social e sua importância para o consumo das famílias e de estímulo à economia local.

Em outro trabalho, também ressaltando a importância da previdência social para os pequenos municípios, o Ipea (2009) afirma que, ao se comparar os valores do FPM e do pagamento de benefícios, entre

¹² A FIRJAN adota uma metodologia própria para o seu Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), diferente da metodologia adotada pela PNUD com o IDH. Utilizou-se essa metodologia devido ao fato de na ocasião do feito do trabalho ainda não estar disponível dados mais recentes de IDH.

2006 e 2008, é possível visualizar um crescimento percentual superior da transferência do FPM em relação ao pagamento de benefícios (Tabela 10). Todavia, embora careça de atualização, essa comparação deixa ainda mais clara a importância da previdência para os municípios. O FPM depende do crescimento da arrecadação federal, que foi positivamente influenciada pelo bom momento da economia em 2008, mas enfrentou em 2009 uma desaceleração em função da crise econômica mundial. Já o volume de recursos transferidos aos municípios pela previdência social apresenta uma estabilidade maior em função da sua própria natureza e ainda conta, para mais de 60% dos benefícios, com uma política de valorização do salário mínimo que lhe garante aumento real. Nesse sentido, o pagamento de benefícios previdenciários vinculado ao valor do salário mínimo teve um importante papel anticíclico para os municípios brasileiros em 2009.

Tabela 10
Transferência de FPM e pagamentos de benefícios em 2006 e 2008
em R\$ milhões nominais

item	2006	2008	Var. de 2006 para 2008 em %
FPM	29.503	42.302	43,4
Benefícios*	158.408	190.975	20,6

Fonte: Elaboração CGEP / DRGPS / SPS / MPS a partir de dados do MPS e do IBGE; * Inclui BPC/LOAS, valor dos benefícios emitidos e não totalmente similar ao fluxo de caixa do INSS.

Ainda sobre a importância da previdência social para os municípios de pequeno porte, os resultados obtidos por Reis *et al.* (2013) demonstraram que os municípios das regiões menos desenvolvidas tendem a apresentar os piores indicadores de eficiência na promoção do desenvolvimento socioeconômico, comparativamente aos municípios das regiões com melhores níveis de desenvolvimento econômico e social. No segundo estágio do trabalho, que consistiu na avaliação dos fatores determinantes da eficiência municipal, Reis *et al.* assegura que os benefícios da previdência social afetaram, positivamente, a eficiência na promoção do desenvolvimento socioeconômico entre os municípios de pequeno porte investigados, confirmando, assim, a hipótese de que a previdência social contribui para a melhoria do nível de bem-estar social nos níveis subnacionais. Nesse sentido, essa constatação pode ser considerada mais uma evidência da importância da previdência social para a população dos municípios de pequeno porte, principalmente para aqueles menos desenvolvidos economicamente.

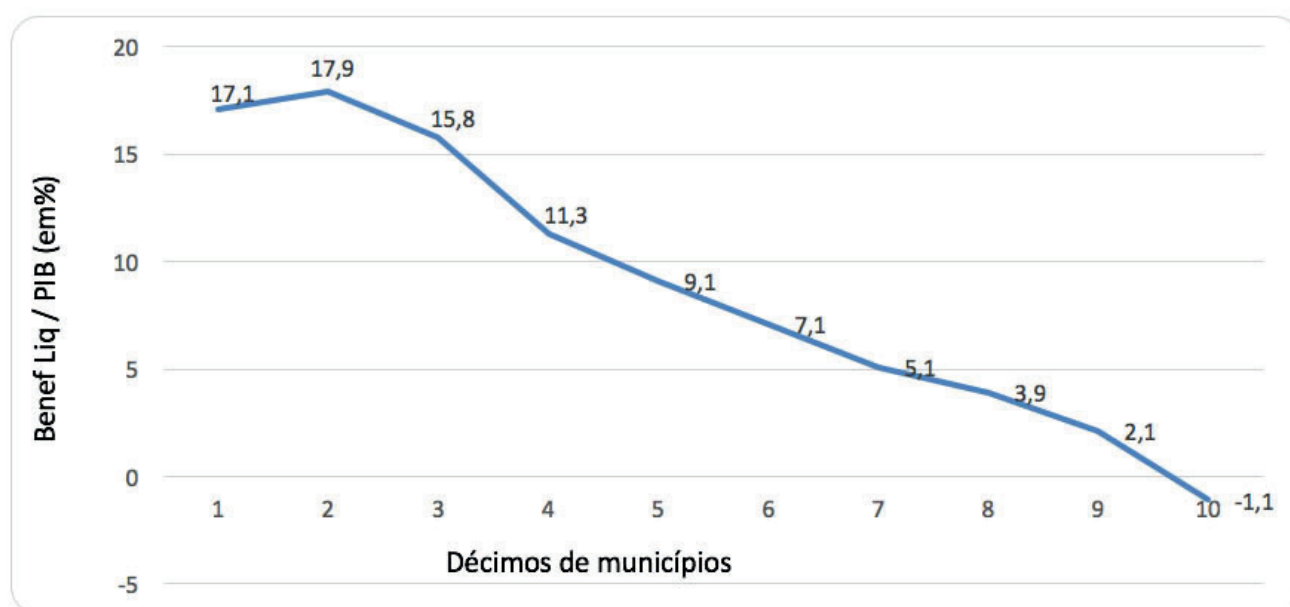
Uma explicação possível para este resultado, segundo os autores, seria o baixo dinamismo econômico desses municípios. A base econômica incipiente faz com que, nesses municípios, o mercado de trabalho seja pouco desenvolvido, sendo o setor público, em geral, uma das principais fontes de trabalho. Ainda em função de um mercado de trabalho pouco desenvolvido, muitos indivíduos em idade economicamente ativa são incentivados a migrar para outros municípios de maior porte em busca de emprego e renda, o que contribui para o aumento na proporção da população idosa. Diante dessa elevada proporção de idosos na população e do baixo nível de renda proveniente do mercado formal de trabalho, tende a ser maior a importância dos recursos provenientes dos benefícios pagos pela previdência social, que geralmente representam uma parcela relevante da renda familiar nesses municípios.

Em trabalho recente, Galiza e Valadares (2016), citando Barbosa e Costanzi *in* Ipea (2009), avaliam a arrecadação e a despesa da previdência social por décimo de municípios ordenados pelo PIB *per capita*, e concluem que “o caráter da Previdência Social como mecanismo de redistribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres fica claro quando se faz a comparação do valor líquido dos

benefícios (despesas subtraídas das receitas) com o valor do PIB desses municípios”. Segundo os autores, enquanto no décimo dos municípios mais ricos há um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 15,1 bilhões ou 1,1% do PIB dessas municipalidades, no décimo dos mais pobres há um excesso de benefícios em relação à arrecadação da ordem de R\$ 3,6 bilhões, que corresponde a 17,1% do PIB desses municípios. O Gráfico 5 apresenta esses resultados, decorrentes, em grande medida, da atuação da previdência rural. Conforme se nota, quanto menor o PIB *per capita* do município, mais significativa é a contribuição líquida da previdência social.

Gráfico 5

Relação Benefícios Líquidos / PIB municipal (em %) por décimos de municípios ordenados pelo PIB per capita - 2006



Fonte: SPS/MPS, em Barbosa e Costanzi in Ipea (2009).

Os resultados apresentados no Gráfico 5 sugerem, também, a importância dos benefícios previdenciários no dinamismo econômico local. Em 2006, em cerca de 40% dos municípios brasileiros, os benefícios líquidos transferidos pela previdência social representavam mais de 10% do PIB municipal. No atual cenário de baixo dinamismo econômico é bastante provável que o peso relativo dos benefícios previdenciários se situe em patamar ainda mais elevado, isso porque os PIBs municipais certamente não cresceram na mesma taxa que os benefícios previdenciários, cujo piso é vinculado ao valor do salário mínimo. Isso significa dizer que, em contexto de baixo dinamismo econômico, a política previdenciária ganha ainda mais relevância na dinâmica econômica local, funcionando como um colchão amortecedor da crise e, dessa forma, como um eficaz instrumento de política anticíclica.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns efeitos positivos da Previdência Rural, de pouco conhecimento da sociedade, são fundamentais para solidificar o processo civilizatório, seja por não permitir a instalação da miséria no campo, seja pela interiorização da renda ou pelo aumento da inclusão social. Essas afirmações se solidificam quando se verifica a diminuição do número de pessoas pobres mediante transferências previdenciárias; ou a con-

tinuidade do padrão de vida do rurícola e sua família com o salário mínimo ganho como benefício após as implantações dos planos de custeio e de benefícios.

O que se percebe é que todo esse imbróglgio envolvendo a reforma da previdência tem como pano de fundo o ajuste fiscal, para gerar 'superávit primário' no orçamento para pagamento de juros e encargos da dívida. É uma estratégia que se encaixa perfeitamente aos interesses do grande capital, pois sacrifica todos os gastos e investimentos públicos, principalmente da parcela mais frágil da população para manter e alimentar o sistema da dívida.

Talvez um verdadeiro ajuste devesse ser feito no pagamento dos juros mais elevados do mundo, calculados sobre uma dívida cheia de ilicitudes. Mas isso não se cogita e nem é questionado por aqueles que pregam a reforma do sistema. Como sempre, o alvo é a previdência social, sob a guarda de velhos e conservadores argumentos.

O sistema de Seguridade Social (*previdência, saúde e assistência*), que é uma das principais conquistas no plano social, político e econômico alcançado pela sociedade brasileira, tornar-se-á ainda mais vulnerável se forem realizadas reformas na previdência social que restrinja ou suprima direitos dos trabalhadores e trabalhadoras. Não bastam desonerações e DRU¹³ a suprimir os recursos que deveriam ser de propriedade da Seguridade?

O sistema de Seguridade Social sobreviveu a 20 anos de predomínio de políticas econômicas conservadoras, sofreu algumas reformas paramétricas, mas seus alicerces permanecem intactos na letra da Constituição. Não se pode renegar um patrimônio social, um direito conquistado a duras penas.

Por isso, antes de se tentar restringir qualquer direito dos trabalhadores e trabalhadoras por meio de reformas, é necessário aprimorar e garantir a sustentabilidade da Seguridade Social e da Previdência Social, investindo em tecnologia e no combate à sonegação das contribuições; efetuar de forma ágil a cobrança dos créditos constituídos; rever as renúncias previdenciárias; rediscutir as desonerações exigindo-se contrapartida das empresas; não se aplicar a DRU sobre as receitas da Seguridade; aprimorar a forma de arrecadação das contribuições provenientes do setor rural por meio de informações lançadas no CNIS-Rural, dentre outras medidas possíveis de serem adotadas.

Cumpramos enfatizar, que a previdência não pode ser resumida a um entendimento meramente financeiro, como quer a tecnocracia no poder. Previdência é mais que uma simples análise de muitos cifrões. Previdência é um dos alicerces do mundo do trabalho, é cidadania, é respeito com o idoso(a), com o homem e a mulher do campo, cansado da lida. Previdência é *Welfare State*, é um plano *Beveridge*, é parte de um modelo tripartite - *empregado, empregador e Estado*, também é redistribuir e interiorizar renda, é elevar a um patamar mais alto o real entendimento de justiça social.

¹³ Encontra-se em tramitação Proposta de Projeto de Lei para prorrogar a DRU - Desvinculação dos Recursos de União para até 2023 e aumentar alíquota, que hoje é de 20%, para 30%.

9. REFERÊNCIAS

ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2014*. Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil e Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social Brasília: Anfip, 2015

_____. *Análise da Seguridade Social 2014 – Tabelas*. Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil e Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social. Brasília: Anfip, 2016.

BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; LEITÃO e MELO, J. Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da Seguridade rural. *Texto para Discussão*, n. 1066. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

BERWANGER, J. *Segurado especial*. O conceito jurídico para além da sobrevivência individual. Curitiba: Juruá, 2013.

BEVERIDGE, W. *Las bases de la seguridad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1987. 271p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Diretoria de Estudos e Políticas Regionais Urbanas e Ambientais (Dirur). Previdência social e a distribuição de renda intermunicipal. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, julho de 2009.

_____. Ministério da Previdência Social. *Matriz teórico-metodológica do serviço social na Previdência social*. Brasília: MPS, 1995.

CARDOSO JR., J.C. MUSSE, J.S. Salário mínimo e desenvolvimento: desdobramento de uma política de valorização real no Brasil. In KREIN, J.D. et al. *Regulação do trabalho e instituições públicas* – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CASTRO, C.A.P.; LAZZARI, J.B. *Manual de Direito Previdenciário*. 7ª ed. São Paulo: LTR, 2006.

DELGADO, G. C. e CARDOSO JR., J. C. O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: *A Experiência recente da Universalização*. Rio de Janeiro: Ipea, 1999.

_____. Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região sul do Brasil. Rio de Janeiro, *Texto para Discussão*, n. 734. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

DELGADO, G.; SCHWARZER, H. *Evolução histórico-legal e as formas de financiamento da Previdência Rural no Brasil*. s.d.

DIAS. E.R., MACÊDO, J. L. M. *Curso de Direito Previdenciário*. São Paulo: Método, 2012.

DULCI, L. A juventude rural e o futuro da agricultura familiar no Brasil. *Teoria e Debate*. 2016. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/sociedade/juventude-rural-e-o-futuro-da-agricultura-familiar-no-brasil>>. Acesso em: 09 de mar. de 2016

FAGNANI, E. A previdência social já exige idade mínima. *Portal Vermelho*. 2016. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/276927-2>>. Acesso em: 14 de mar. de 2016.

FLEURY, S. Assistência na Previdência social – uma política marginal. *In*: SPOSATTI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia M. Teixeira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FLEURY, S. *Estados sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1997.

FRANÇA, A. S. *A Previdência social e a economia dos municípios*. 6ª ed. Brasília: ANFIP, 2011.

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

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. *Nova economia*, Belo Horizonte, v.7, no.1, p.43-81, 1997.

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

REIS, P. R. C.; SILVEIRA, S. F. R.; BRAGA, M. J. Previdência social e desenvolvimento socioeconômico: impactos nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, vol. 47, no 3. Rio de Janeiro, maio a junho de 2013.

SANTOS, W. Guilherme dos. *Cidadania e Justiça; a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHWARZER, H. Previdência rural e combate à pobreza no Brasil – Resultados de um estudo de caso no Pará. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.14, abril 2000.

_____. Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional. *Texto para Discussão 767*. Brasília: IPEA, 2000a

TÁCITO, C. *Constituições Brasileiras*: 1988. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 209-210.



Filiada à

