

# A QUESTÃO SOCIAL, A PREVIDÊNCIA RURAL E A CAPITALIZAÇÃO ECONÔMICA DA ESCALA MUNICIPAL<sup>1</sup>

THE SOCIAL QUESTION, THE RURAL WELFARE AND THE ECONOMIC CAPITALIZATION OF THE MUNICIPAL SCALE

LA CUESTIÓN SOCIAL, LA PREVISIÓN RURAL Y LA CAPITALIZACIÓN ECONÓMICA DE LA ESCALA MUNICIPAL

Tadeu Alencar Arrais – Universidade Federal de Goiás – Goiânia – Goiás – Brasil  
tadeuarraisufg@gmail.com

## Resumo

A Previdência Social, especialmente nos propalados momentos de crise fiscal, é colocada como vilã do déficit nas contas públicas brasileiras. Para além do discurso contábil, refutado pela literatura, é necessário compreender a natureza constitutiva da Previdência Rural. A política previdenciária rural localiza-se em um espaço político, resultado de uma espécie de pacto de solidariedade entre o Estado Fiscal e o Estado Social. Além de um seguro, a Previdência Rural constitui-se em um tipo eficiente de assistência social, com uma espacialidade específica. Ao inequívoco impacto na progressiva redução da pobreza no espaço rural, no primeiro momento de sua institucionalização, no início da década de 1970, a Previdência Rural, especialmente a partir do início da década de 1990, transformou-se em uma das principais políticas de capitalização das economias municipais, sobretudo nos municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, universo que compreendeu, em 2015, 68% dos municípios brasileiros (Brasil, 2015). Como uma variante da questão social, argumentamos que a Previdência Rural é parte constitutiva do Estado Social brasileiro, respondendo, de forma específica, pela questão social no campo brasileiro e, de forma geral, pela capitalização das economias municipais em parcela significativa do território nacional.

Palavras-chave: Previdência Rural, Estado Social, Questão Social, JEL: I38.

## Abstract

Social Security, especially in the times of fiscal crisis, is placed as the villain of the deficit in Brazilian public accounts. In addition to the accounting discourse, refuted by the literature, it is necessary to understand the constitutive nature of Rural Social Security. The Rural Social Security policy is located in a political space, the result of a kind of solidarity pact between the Fiscal State and the Social State. In addition to insurance, the Rural Pension Plan is an efficient type of social assistance, with a specific spatiality. With the unequivocal impact on the progressive reduction of poverty in the rural area, at the first moment of its institutionalization, in the early 1970s, Rural Social Security, especially from the beginning of the 1990s, has become one of the main capitalization policies of municipal economies, especially in municipalities with a population below 20 thousand inhabitants, a universe that comprised, in 2015, 68% of Brazilian municipalities (Brazil, 2015). As a variant of the social question, we argue that the Rural Social Security is a constituent part of the Brazilian Social State, responding, specifically, to the social question in the Brazilian field and, in general, the capitalization of the municipal economies in a significant part of the national territory.

Keywords: Rural Welfare, Social State, Social Issues, JEL: I38.

## Resumen

La Previsión Social, específicamente en los propalados momentos de crisis fiscal, y situada como la villana del déficit en las cuentas públicas brasileñas. Además del discurso contable, desmentido por la literatura, es necesario comprender la naturaleza constitutiva de la Previsión Rural. La política de previsión rural se sitúa

en un espacio político, resultado de una especie de pacto de solidaridad entre el Estado Fiscal y el Estado Social. Además de un seguro, la Previsión Rural es un tipo eficaz de asistencia social, con una espacialidad específica. Ante el inequívoco impacto en la progresiva reducción de la pobreza en el espacio rural, al inicio de su institucionalización, a principios de la década de 1970, la Previsión Rural, especialmente a partir del inicio de la década de 1990, se transformó en una de las principales políticas de capitalización de las economías municipales, sobre todo en los municipios con poblaciones abajo de 20 mil habitantes, un universo que abarcó, en 2015, 68% de los ayuntamientos brasileños (Brasil, 2015). Como una variante de la cuestión social, argumentamos que la Previsión Rural es parte constitutiva del Estado Social Brasileño, respondiendo, de forma específica, por la cuestión social en el campo brasileño y, de forma general, por la capitalización de las economías municipales en parte significativa del territorio nacional.

Palabras clave: Previsión Rural, Estado Social, Cuestión Social, JEL: I38.

## O Estado Fiscal e o Estado Social

Existem três formas tradicionais de compreensão da formação e evolução dos Estados Nacionais. A primeira refere-se à dimensão territorial, moldada pelo movimento de formação do Estado e da Nação, perspectiva explorada por Eric Hobsbawm (1990). O Estado é definido, nessa perspectiva, como uma entidade territorial, dotado de territorialidade e demarcado por fronteiras relativamente estáveis, a partir de onde exerce sua soberania. No interior das fronteiras, a coesão política é garantida por distintos pactos federativos e pelo conjunto de interesses negociados por grupos na arena política. Concomitante ao processo de formação territorial, em um movimento contínuo, o Estado Fiscal é aprimorado para atender às demandas do gerenciamento. A intervenção na economia, por intermédio da regulação das relações entre capital e trabalho, também se inscreve no conjunto mais amplo de atribuições do Estado Fiscal. O Estado Social nasce, por assim dizer, entre o Estado Nacional e o Estado Fiscal. A tributação é necessária não apenas para regular as atividades e gerenciar o território, mas também para promover, em distintos formatos, a coesão social. Pertencer a um Estado é, de certo modo, inscrever-se em uma ordem política de segurança, demarcada pela esfera fiscal, por um lado, e pela esfera da cidadania, por outro lado. É assim que o Estado Social ganha ossatura, em trajetória que se inicia no final do século XIX, alcançando seu auge no pós-guerra, no que ficou conhecido, na Europa, como Trinta Gloriosos.<sup>2</sup>

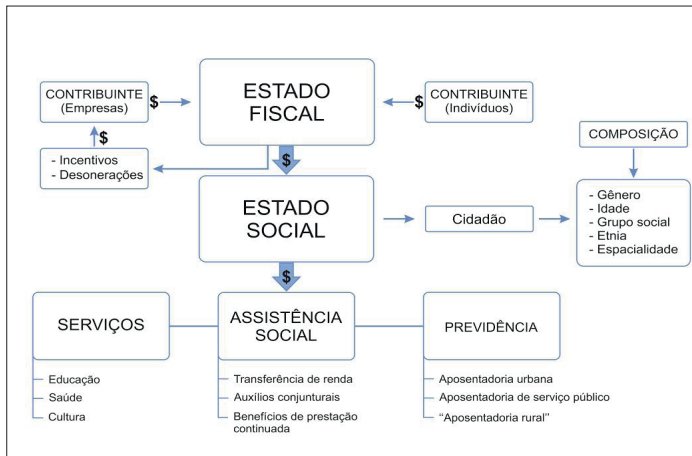


Figura 1 - Esquema simplificado sobre a relação entre o Estado Fiscal e o Estado Social

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A relação entre o Estado Fiscal e o Estado Social permite compreender que a luta pela coesão social dependeu tanto do apoderamento fiscal quanto da função política distributiva, no sentido atribuído por David Harvey (2008). A centralidade da questão social particulariza o Estado Social. É parte de sua natureza constitutiva, manifestada, seja pela preocupação focal com a pobreza, seja com a preocupação geral, com a garantia de serviços sociais, como a educação e a saúde. Robert Castel (2015, p. 30), em *As metamorfoses da questão social*, elabora uma genealogia da questão social que ilustra a importância do Estado Social:

A “questão social” é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependências.

A questão social é, ao mesmo tempo, abstrata, derivada do legítimo questionamento da sociedade sobre a participação dos diferentes grupos sociais na construção da nação, e concreta, resultado da forma como o Estado Nacional insere as demandas sociais em sua agenda de atuação no território. O Estado Social é o aparelho centralizador das redes de proteção

social e, portanto, instituição que assume, em detrimento do mercado, a responsabilidade pela coesão social. Estudo de Piketty (2014), sobre o regime de concentração da renda contemporâneo, demonstra como a participação do Estado, a partir da constante arrecadação, foi determinante para garantir suas “missões sociais”. O autor divide essas missões em duas categorias principais: as despesas com saúde e educação e as rendas de substituição e transferência. Nesse percurso, tanto Piketty (2014) quanto Atkinson (2015) atestam que os sistemas de aposentadoria pública foram, na Europa, essenciais na redução da pobreza na terceira idade. Refere Atkinson (2015, p. 95): “O amadurecimento das aposentadorias estatais reduziu o alcance da pobreza entre pessoas mais velhas e o alcance das transferências sociais para outros grupos, como pessoas com deficiência, ampliou a efetividade da rede de segurança social”.

O Estado Social, seguindo o argumento de Castel (2015), surge com a sociedade do trabalho. Seu percurso evolutivo durante o século XX respondeu por demandas políticas resultantes da evolução do capitalismo industrial e da necessidade de construção de sistemas de proteção social e políticas sociais que responderam às conjunturas da sociedade industrial.<sup>3</sup> Não é por acaso que o chamado Estado Social garanta, na letra da lei, uma variada gama de direitos sociais, que vão desde o salário mínimo até a seguridade social, tendo como característica a universalidade e a não distinção, no âmbito da garantia de direitos, entre homens e mulheres. É no contexto da paisagem política do Estado Social que devemos localizar o debate sobre a Previdência Social, de modo geral, e a Seguridade Social, de modo específico.<sup>4</sup>

### A Previdência Rural e a redução da pobreza no campo

A Previdência Social pode ser definida como um sistema de proteção social composto por um público-alvo populacional, com corte etário específico e com inserção diferencial no mercado de trabalho formal. A aposentadoria é uma das formas mais popularizadas desse sistema de proteção, ainda sendo incluídas as pensões no caso de morte ou invalidez, além de outros benefícios acidentários e assistência para os associados. Os *contextos políticos, econômicos e demográficos* são determinantes para a compreensão da evolução da Previdência Social. Por *contexto político*, nos referimos às opções do Estado, no âmbito da arena política de interesses, em assumir a função social de assistência ao trabalhador, seja no período de atividade laboral, seja na velhice. O Estado constitui-se, nesse sentido,

em regulador, gerenciador e financiador da Previdência Social. O *contexto econômico* justifica-se pela análise da expansão ou retração do mercado de trabalho e a consequente regulamentação do regime de participação entre empresas, o Estado e os segurados. O *contexto demográfico* manifesta-se no domínio da expectativa de vida, traduzida no envelhecimento da população, o que reverbera diretamente nas despesas previdenciárias. O debate sobre o déficit da previdência brasileira, que se repete em outros países, se enquadra nesses contextos.<sup>5</sup>

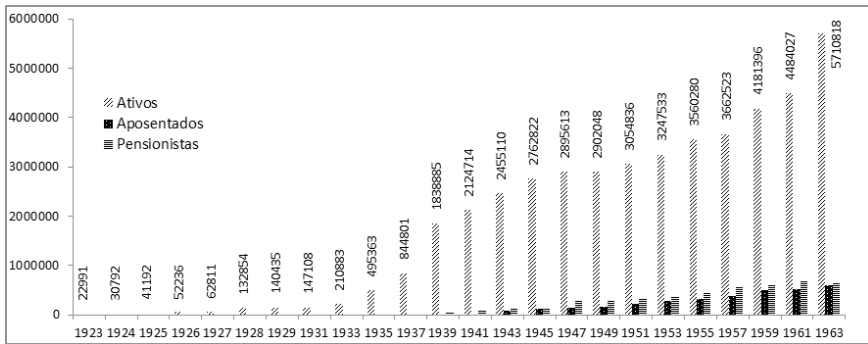


Figura 2 - Evolução do número de pessoas associadas às Caixas de Aposentadoria e Institutos

Fonte: Organizado a partir do anexo de Oliveira e Teixeira (1989).

A origem da Previdência Social brasileira pode ser resumida na Figura 2. Essa história é, ao mesmo tempo, corporativa, estatal, demográfica e econômica. Ainda no Império, o Decreto-Lei nº. 9.912, que versava sobre a reforma dos serviços de Correios do Império, concedia aos empregados “aposentadorias ordinárias”, para 60 anos de idade e trinta anos de serviços, e “aposentadorias extraordinárias”, para dez anos de serviços e impossibilidade de exercício das funções (Brasil, 1888). Apesar de aparecer em diferentes leis e formatos no século XIX, é com a Lei conhecida como Eloy Chaves, de 1923, que se inicia um sistema de previdência brasileiro (Brasil, 1923). Cria-se, a partir desse momento, a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das Empresas de Estradas de Ferro, prevendo a aposentadoria ordinária para empregados com trinta anos de serviço e 50 anos de idade, ou aposentadoria por invalidez para empregados que, após dez anos de serviço, estivessem impossibilitados de exercer suas funções, além de um regime de pensões. A centralidade das estradas de ferro em uma economia agroexportadora, característica da Primeira República, associada às pressões do movimento dos trabalhadores ferroviários, influenciou a implementação desse sistema de aposentadorias. A progressão

no número de aposentados e pensionistas até o ano de 1936 é acompanhada da evolução no número de Caixas de Aposentadoria e Institutos de Pensão. Segundo dados divulgados por Oliveira e Teixeira (1989), havia, em 1923, 24 Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, passando para 44 em 1928, 164 em 1933 e 183 em 1936. A partir desse ano o número decresce, até chegar, em 1949, ao total de 35. Interessante observar a relação entre o total de trabalhadores ativos e o total de aposentados e pensionistas. Em 1929, o segundo grupo representava 7,68% do total, passando para 16,24% em 1950 e 21,53% em 1963.

O progresso no número de beneficiados revela duas questões. A primeira é institucional, manifestada pela criação e ampliação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões que, a partir de 1933, com o Decreto nº. 22.872, de 29 de junho de 1933 (Brasil, 1933), cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos. No mesmo modelo são criados outros institutos com caráter corporativo, a exemplo dos bancários (Brasil, 1934) e dos Estivadores (Brasil, 1939). A incorporação de segmentos funcionais do mercado de trabalho revela o teor corporativo da Previdência Social nesse período. Em 1966, como indicado no Decreto nº. 72, já no regime militar, os Institutos de Aposentadorias são incorporados ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A centralização no Governo Federal é demonstrada no Artigo 4º, que diz que o presidente do INPS será nomeado pelo Presidente da República, indicado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.<sup>6</sup> A mudança é significativa, uma vez que a assistência médico-hospitalar, assim como os serviços derivados, é incorporada ao sistema, reforçando vínculo com a iniciativa privada. A Previdência Social passa, na medida em que amplia seus vínculos com a iniciativa privada, a constituir-se em um negócio lucrativo para os grupos privados vinculados ao setor médico-hospitalar.

Região	Urbana				Rural			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
<b>Norte</b>	405.792	580.867	972.331	16.26.600	1.056.628	1.263.768	1.607.111	1.977.260
<b>Nordeste</b>	3.381.173	4.744.808	7.552.781	11.752.977	11.052.907	13.228.605	14.604.109	16.358.950
<b>Sudeste</b>	7.231.905	10.720.734	17.581.228	28.964.601	11.113.926	11.827.760	13.142.689	10.888.897
<b>Sul</b>	1.590.475	2.312.985	4.411.606	73.03.427	4.144.830	55.27.885	7.370.026	9.193.066
<b>Centro-Oeste</b>	270.837	423.497	1.015.735	24.37.379	987.842	1.313.468	1.933.754	2.635.880
<b>BRASIL</b>	12.880.182	18.782.891	31.533.681	52.084.984	28.356.133	33.161.486	38.657.689	41.054.053

Figura 3 - População brasileira em área urbana e rural

Fonte: Brasil (1977).

A segunda questão é que os dados revelam um retrato da progressiva industrialização, com foco na previdência urbana e no trabalho formal, deixando sem expectativa de cobertura uma parcela significativa da população brasileira, fundamentalmente aquela que residia no campo. Um país que assiste, ao mesmo tempo, ao aumento da população urbana, mas também ao aumento da população rural, em função das altas taxas de natalidade. Em 1970, 44% da população ainda residia no campo. Excetuando o Sudeste, e no intervalo de 1960 para 1970, as demais macrorregiões, no intervalo de 1940 para 1970 a população rural aumentou. O espaço rural do Sudeste perdeu, de 1960 para 1970, 2.253.792 pessoas. A concentração da população urbana seguiu a concentração da indústria de transformação e, por conseguinte, do emprego formal, o que guardou relação direta com a ampliação da Previdência Social. Não é por acaso que o Estado de São Paulo tenha concentrado, em 1970, 31,3% das emissões de carteiras de trabalho pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (Brasil, 1971b). A Região Sudeste concentrou, no mesmo ano, 62,64% das emissões de carteira de trabalho. Essa diferença na formalização repercutiu na formação da renda domiciliar e na seguridade social, reforçando uma espacialidade específica da pobreza regional e da desigualdade de renda e consumo na escala nacional. Não é por acaso que o Nordeste apareça, na década de 1950, como core da questão regional brasileira. A questão regional não foi outra coisa senão a expressão espacial da questão social. As décadas de 1960 e 1970, especialmente, são marcadas pela ampliação das trocas regionais e pela concentração industrial no Sudeste brasileiro, notadamente em São Paulo, como destacado por Oliveira (1977). A própria modernização da agricultura revelou a interdependência dos demais espaços macrorregionais com o Sudeste, na medida em que as trocas regionais desiguais foram ampliadas. A modernização da agricultura não ocorreu sem a importação de insumos agrícolas, máquinas e equipamentos, além dos fertilizantes, majoritariamente produzidos e/ou processados no Sudeste brasileiro. O Estado, como podemos deduzir do conjunto de dados regionais organizados por Mainon, Geiger e Baer (1977), foi o grande fiador do processo de industrialização, assim como da modernização da agricultura.

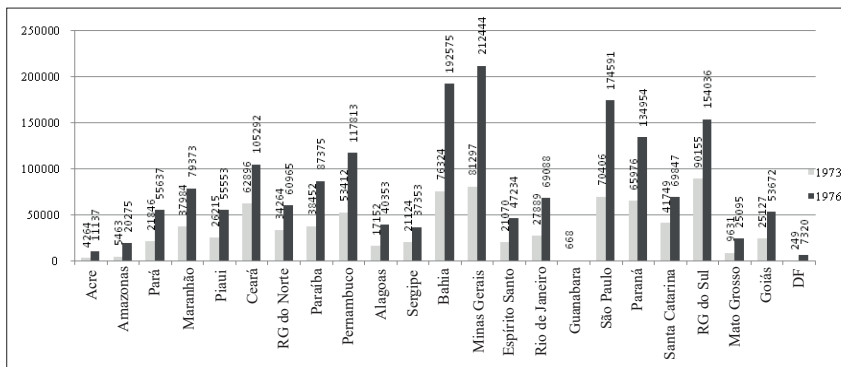


Figura 4 - Total de benefícios em manutenção do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

Fonte: Brasil (1974, 1977).

Uma das principais mudanças na Previdência Social brasileira ocorreu no ano de 1971, com a Lei Complementar nº. 11, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL. Tal mudança, de certa forma, estava inscrita no Estatuto da Terra, com o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Brasil, 1963). A partir do início da década de 1970 ocorre a incorporação progressiva de um universo de trabalhadores invisíveis, tanto espacialmente, porque localizados no campo, como economicamente, dada a ausência de formalização de contratos de trabalho. O campo brasileiro, especialmente no Nordeste, era reconhecido como espaço improdutivo, habitado por população homogênea, sofrendo com as intempéries e a esperar uma oportunidade para migrar, o que, inadvertidamente, reforçava os gradientes de concentração fundiária, cuja origem foi denunciada no clássico estudo de Caio Prado Júnior (1987). João Cabral de Melo Neto, em *Morte e vida severina*, descreve a sina do sertanejo que deixa o sertão para ir à Zona da Mata, para chegar à conclusão de que a migração não resolveu os problemas da pobreza. O poema, publicado na segunda metade de década de 1950, apresenta, de forma pouco sutil, um amargo retrato da expectativa de vida do sertanejo. Segundo Melo Neto (1994, p. 8):

Se somos muitos Severinos / iguais em tudo na vida, / morremos de morte igual, / a mesma morte severina: / que é a morte que se morre / de velhice antes dos trinta, / de emboscada antes dos vinte, / de



fome um pouco por dia / (de fraqueza e de doença / é que a morte severina / ataca em qualquer idade, / e até gente não nascida).

O pequeno camponês nordestino convive, a cada seca, com a ampliação do latifúndio, com a violência e com a pobreza, agravados pela desarticulação dos frágeis sistemas ecológicos regionais. É nesse ambiente, inscrito em uma cartografia de conflitos agrários, que surgem as Ligas Camponesas. É esse sujeito, adjetivado de camponês, sertanejo, trabalhador rural, posseiro, pequeno agricultor etc., que passa a ser reconhecido como detentor de direitos, mas não, ainda, com isonomia em relação ao trabalhador urbano. A Lei Complementar nº. 11 define o trabalhador rural como pessoa física que presta serviços remunerados a empregador rural, assim como:

b) o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mutua dependência e colaboração. (Brasil, 1971b).

O Artigo 2 da Lei Complementar nº. 11 determinava a prestação dos seguintes benefícios ao trabalhador rural: “I - aposentadoria por velhice; II - aposentadoria por invalidez; III - pensão; IV - auxílio-funeral; V - serviço de saúde; VI - serviço de social”. Não é difícil imaginar o impacto dessa lei no campo brasileiro. Distintamente do trabalhador urbano, o trabalhador rural tem, em sua propriedade, o meio de trabalho e o meio de reprodução da própria vida, subsistindo em sistemas de exploração agropecuários pouco capitalizados. Em 1970, havia 41.054.053 pessoas vivendo no campo, o que indica, de partida, uma demanda reprimida que não seria, em função das normas da lei, prontamente atendida, isso porque o benefício previsto era concedido a apenas “um componente da unidade” familiar, definido como chefe ou arrimo da família. A Previdência Rural nasce, portanto, reforçando a hierarquia de gênero. Em 1971, segundo informações do *Anuário Estatístico do Brasil* (Brasil, 1971a), 48,54% das pessoas residentes no campo eram mulheres, percentual superior no Nordeste, com 49,87%. Em estados como Paraíba, Pernambuco e Sergipe, o número de mulheres no campo ultrapassava o número de homens. Outra questão refere-se à idade e ao rendimento. A aposentadoria por velhice ocorria a partir dos 65 anos de idade, sem discriminação para

homens ou mulheres. Além da idade avançada, o vencimento era de 50% do valor do salário mínimo de maior valor vigente no país. Para o caso de pensão por morte, o valor correspondia a 30% do salário mínimo. É fácil entender as dificuldades para obtenção de benefícios quando observamos que, em 1960, a expectativa de vida no Brasil era de 48 anos, passando, em 1970, para 52,7 anos. Regionalmente, na região Nordeste, em 1960, era de 40 anos e, em 1970, de 43,3 anos (Brasil, 2000). Em 1973 havia 833.613 beneficiários, entre aposentadoria e pensões, total que passou para 1.811.982 em 1976, um aumento de 117% no intervalo de quatro anos. O maior incremento absoluto ocorreu nos estados de Minas Gerais, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. A ampliação, no entanto, foi significativa em todos os estados. Um dado interessante é que, em 1973, 93,2% dos benefícios foram destinados à aposentadoria por velhice, 3,2% por invalidez e 3,48% por pensão. Em 1976, a aposentadoria por velhice representou 69,07%, por invalidez 6,72% e as pensões 12,5%.<sup>7</sup> Nesse mesmo ano, o Nordeste registrou o maior percentual médio de aposentadoria rural por velhice, sendo que os maiores percentuais, por estado, foram registrados na Bahia (81,89%) e no Maranhão (81,44%), como indicado na Figura 5.

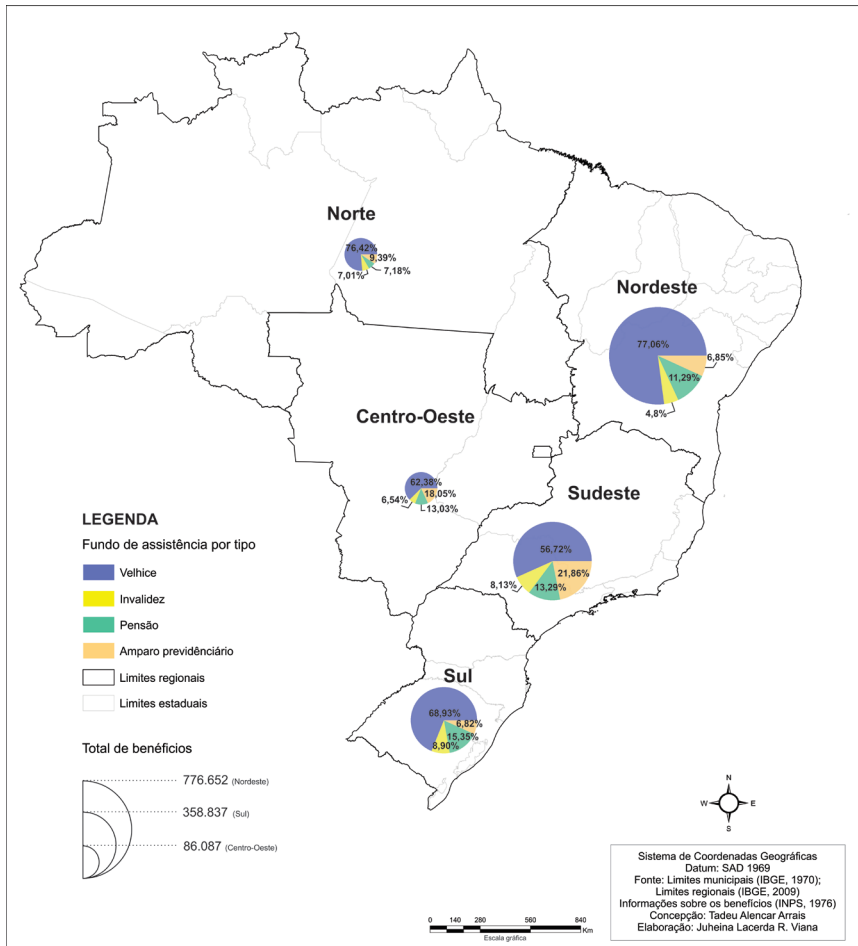


Figura 5 - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, benefícios em manutenção por região, 1976

Fonte: Brasil (1977).

O retrato comparativo, entre aposentadorias rurais e urbanas, na escala regional, expressa a predominância da aposentadoria urbana no Sudeste, com 61,41% do total, em detrimento de 28,03% de aposentadorias urbanas no Nordeste. Em relação à aposentadoria rural, o Nordeste atingiu 42,05% e o Sudeste 28,03%, o que comprova a força do trabalho assalariado

formal, predominantemente em estados como São Paulo e Rio de Janeiro, como indicado na Figura 6.

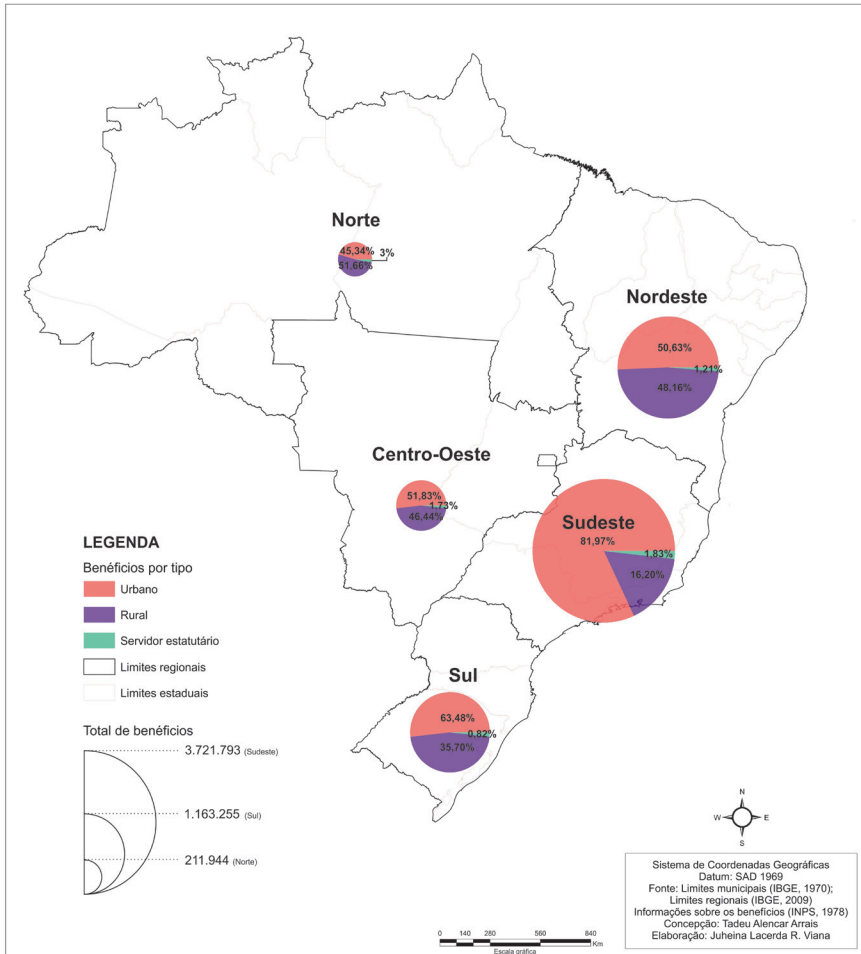


Figura 6 - Benefícios mantidos pelo INPS, por clientela, 1979

Fonte: Brasil (1979).

Há uma progressiva evolução no que tange ao número absoluto de beneficiados das aposentadorias e pensões rurais. Em 1979, a aposentadoria por velhice somou 1.430.750 benefícios, por invalidez 221.855 benefícios e

as pensões, 392.004 benefícios, totalizando 2.044.609 benefícios mantidos. O aumento mais significativo ocorre no início da década de 1990, resultado das mudanças na legislação promovidas pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988). A Previdência Social foi ajuntada no campo dos direitos sociais fundamentais. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), publicada em 7 de dezembro de 1993 (Brasil, 1993), confirma a assistência social no campo da Política de Seguridade Social não contributiva, cujo exemplo mais enfático se expressa no Artigo 2º, letra e: “a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. Trata-se do conhecido Benefício de Prestação Continuada. A mudança é significativa, envolvendo, do ponto de vista político, uma espécie de pacto de solidariedade e, do ponto de vista econômico, a afirmação da função redistributiva do estado, independente da contribuição pecuniária individual.

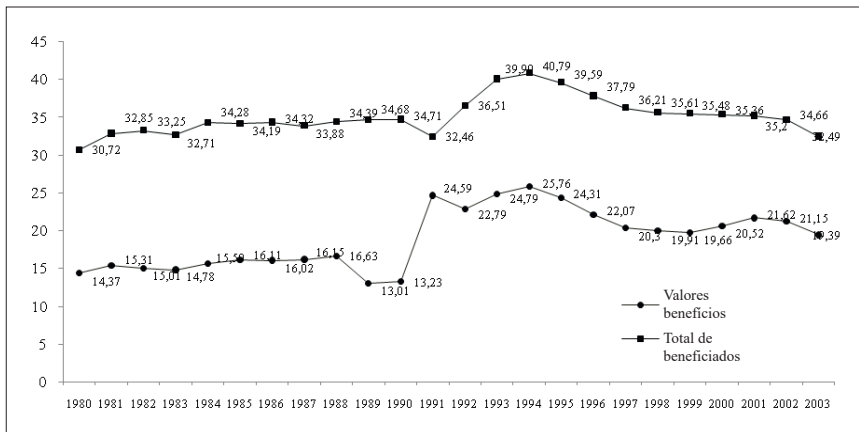


Figura 7 - Percentual de participação da Aposentadoria Rural no valor e no total de beneficiários mantidos, entre 1980 e 2003

\*Excluídos outros benefícios, como os auxílios-doença, reclusão, acidentes, salário-maternidade etc.

Fonte: Brasil (2011a).

Parâmetros	Lei Complementar nº. 11/1971	Constituição Federal, 1988
Idade	65 anos	60 anos para homens e 55 anos para mulheres
Valor	50% do salário mínimo	Um salário mínimo
Beneficiário	Chefe ou arrimo de família	Núcleo familiar, sem distinção de gênero

Figura 8 - Síntese das mudanças na Previdência Rural brasileira

Fonte: Brasil (1971b, 1988).

A redução da idade da Aposentadoria Rural, associada a sua extensão para os demais membros do núcleo familiar e o teto para um salário mínimo, explica a curva acentuada da participação a partir de 1991, tanto no que se refere ao número total de beneficiados quanto ao valor destinado a eles. De 1991 para 1992 foram incorporadas 904.361 pessoas como beneficiárias da Aposentadoria Rural, incluindo as pensões. Entre 1992 e 1993 esse número atingiu 1.040.921. Em 1980, a Aposentadoria Rural representou 30,72% do total de benefícios da Previdência Social, equivalente a 2.391.253 beneficiários, passando, no maior percentual da série analisada, para 40,79%, em 1994, com 6.426.147 beneficiados. A partir de então, em centenas de milhares de pequenas e médias propriedades rurais pelo país, tanto homens quanto mulheres passam a se aposentar com benefícios de um salário mínimo, o que teve impacto incontestável na redução da pobreza na terceira idade no campo e na capitalização das pequenas propriedades rurais. A redução na pobreza rural também foi acompanhada de políticas de crédito e financiamento, além da extensão da infraestrutura, como energia elétrica, o que favoreceu a ampliação do consumo de bens duráveis. Em 1996, 39% dos domicílios rurais eram servidos de energia elétrica, percentual que passou para 68,1% em 2006. Em 2009, em 85,1% dos domicílios rurais havia televisão, em 54,8% telefone e em 97,23% fogão. Ainda segundo dados do Censo Agropecuário 2006 (Brasil, 2006), 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros são pequenas propriedades, com área média de 18,37 hectares. A agricultura familiar ocupou 12,3 milhões de pessoas, sendo responsável, em 2006, por 87% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% da produção de milho, 38% da produção de café, 34% da produção de arroz e 16% da produção de soja. Difícil argumentar, diante dos dados, que a agricultura familiar não seja considerada um dos setores mais produtivos da economia brasileira contemporânea.

Em 2010, 15,6% da população brasileira, equivalente a 29.830.007 pessoas, ainda viviam no campo (Brasil, 2010). O campo brasileiro, mesmo considerando os distintos contextos regionais e ecológicos e a persistência do latifúndio, ainda é um espaço densamente povoado. Quando se consideram os arranjos municipais formados por pequenas cidades, vilas e núcleos populacionais considerados urbanos, começamos a pensar a capilaridade territorial dos benefícios da Aposentadoria Rural. Se, antes, a Aposentadoria Rural constitui-se em política eficaz no combate à pobreza, agora se tornou fundamental para a capitalização das economias municipais.

### A capitalização da escala municipal

O mapa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre a evolução das faixas de desenvolvimento, na escala municipal e nos intervalos de 1991, 2000 e 2010, revela mudanças significativas na pobreza e na desigualdade no Brasil. Em 1991, 85,8% dos municípios brasileiros encontravam-se no intervalo denominado “faixa de baixo de desenvolvimento municipal”, percentual reduzido para 41,8% em 2000 e 0,6% em 2010. A “faixa média de desenvolvimento municipal”, em 2010, abrangendo 40,1% dos municípios brasileiros, é bastante superior aos 0,8% registrados na mesma faixa de desenvolvimento em 1991. Estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012) corrobora com as mudanças expressas na cartografia do desenvolvimento municipal e aponta, dentre as razões para os avanços, o aumento do salário mínimo e o controle inflacionário. A pesquisa do IPEA assinala, como elementos fundamentais para a redução da pobreza, a contribuição da renda proveniente do trabalho (58%), da Previdência (19%), do Bolsa Família (13%) e do Benefício de Prestação Continuada (4%).

Para avaliar o impacto da Previdência Rural na economia municipal é necessário, em primeiro lugar, entender o funcionamento da economia municipal. Essa economia pode ser compreendida a partir da ação e da relação entre o Estado e o mercado na escala municipal. A dinâmica do mercado é responsável por parte da renda e geração de emprego, seja formal ou informal, inscrito em um conjunto de atividades econômicas que geram, por sua vez, impostos. O maior ou menor grau de influência proporcional do mercado na economia municipal depende de um conjunto

de fatores, especialmente o perfil produtivo municipal. Dessa forma, o estoque de empregos formais na indústria de transformação, por exemplo, é proporcionalmente maior nos municípios com parques industriais ou mesmo, no caso dos municípios pouco populosos, com grandes empresas ligadas ao setor mineral e/ou alimentação que centralizam os empregos formais. No que toca à ação do Estado na economia municipal, destacamos o papel do Executivo Municipal, seja na formação do emprego na administração pública, cada vez mais importante em municípios com perfil demográfico abaixo de 20 mil habitantes, seja na dispersão dos investimentos em infraestrutura e/ou serviços. O Executivo Municipal, cujas receitas dependem de transferências estaduais, federais e da arrecadação própria, é agente fundamental na geração da renda municipal. Ainda na órbita da ação do Estado, localizam-se as transferências diretas para os cidadãos, cada vez mais importantes para as economias municipais. Estudo de França (2011) destaca que, em 2010, em 3.875 municípios, total equivalente a 69,6% dos municípios brasileiros, os benefícios da Previdência Social foram maiores que as transferências do Fundo e Participação dos Municípios (FPM). Entre as transferências diretas ainda se enquadram as transferências de renda diretas para o cidadão, como o Bolsa Família, os Benefícios e Ação Continuada e, no caso de que nos ocupamos, as Aposentadorias Rurais.

A escolha da Aposentadoria Rural para um exercício de dimensionamento de impacto na economia municipal se justifica por quatro particularidades. A primeira particularidade é o corte etário, uma vez que tratamos, especificamente, da capitalização de famílias com presença e, muitas vezes, protagonismo financeiro de idosos no grupo familiar. Um número excepcional de idosos transformou-se, por assim dizer, em arrimos de família. A segunda particularidade é a espacialidade rural, uma vez que a atividade laboral no campo é requisito básico para obtenção do benefício. A terceira particularidade é o perfil demográfico dos municípios, com maior importância relativa, quanto ao número de benefícios e ao valor dos benefícios, na medida em que as classes da população municipal decrescem. A quarta particularidade é de ordem política, uma vez que a Aposentadoria Rural, dada a não contribuição pecuniária dos beneficiários no período laboral, é foco constante dos discursos que apregoam a existência de déficit previdenciário.



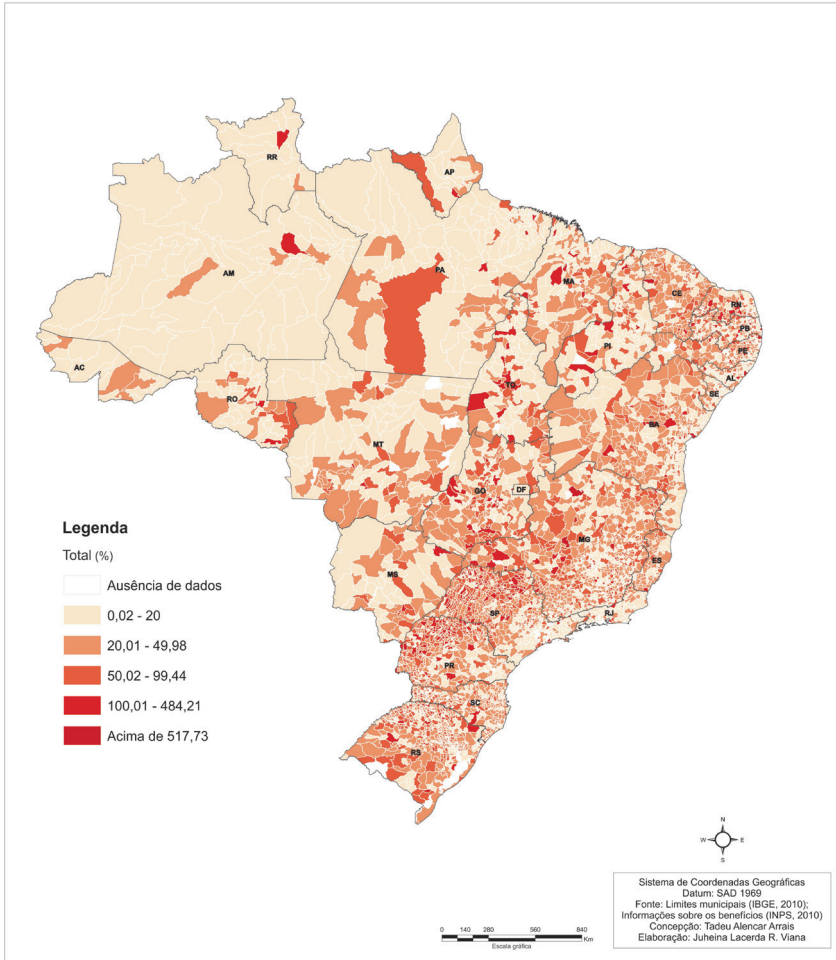


Figura 9 - Participação do total de benefícios rurais na população rural total, 2010

Fonte: Brasil (2010).

A Figura 9 relaciona o total de Aposentadorias Rurais com o total da população rural acima de 60 anos. O ano de 2010 justifica-se, como partida, em função da disponibilidade dos dados sobre a população rural (Brasil, 2010). Esse primeiro retrato na escala estadual impressiona. Em 2010, havia 4.809.976 pessoas acima de 60 anos de idade no campo

brasileiro e 8.651.599 benefícios rurais. O total de benefícios rurais foi 179,86% superior ao número da população rural acima de 60 anos – com a ressalva de que as mulheres rurais aposentam com idade de 55 anos, fato não contabilizado nesse percentual. Os dados expressam um movimento conhecido como migração dos aposentados rurais para domicílios urbanos, o que ocorre, especialmente, por três razões: 1) a reduzida capacidade laboral com as atividades rurais; 2) a busca de serviços essenciais nos núcleos urbanos próximos; e 3) a ampliação do campo de sociabilidade nas cidades ou pequenas vilas e povoados, associada à necessidade de cuidar dos demais membros da família.

No Distrito Federal, o percentual de benefícios rurais em relação ao total da população rural atingiu 545,23%, o que é justificado pela migração dos aposentados rurais, seja originária do próprio município, seja de municípios de outra unidade da federação. Valadares e Galiza (2016) apontam que, em 2013, o tempo médio de duração da aposentadoria por idade, no meio urbano, atingiu 13,1 anos para homens e 18 anos para mulheres. No meio rural atingiu 17 anos para ambos os sexos. Essa expectativa de gozo do benefício influencia a diferença entre os benefícios rurais em comparação aos urbanos. No segundo gradiente encontramos uma composição, excetuando o estado do Paraná, entre as macrorregiões Norte e Nordeste. Em todos os estados registra-se participação acima de 55,53% do total de benefícios rurais acima das referidas populações idosas do espaço rural. Considerando o total absoluto de Aposentadorias Rurais, os estados com maior concentração foram a Bahia, Minas Gerais, Ceará, Rio Grande do Sul e Maranhão, que somaram, em 2010, 2.819.695 benefícios rurais, totalizando 32,59% das Aposentadorias Rurais do país. É preciso não perder de vista que 89% dos 5.565 municípios brasileiros, em 2010, tinham população abaixo de 50 mil habitantes. No Nordeste, esse percentual chegou a 90,46%. Em 2010, havia 4.510 vilas, onde residiam 15.834.261 pessoas. Esse Brasil da Aposentadoria Rural é, de maneira geral, extenso do ponto de vista da área geográfica e capilar quando se considera a rede de pequenas cidades, articuladas com espaços rurais e regionais. Esse entendimento é essencial para pensar a dimensão do consumo inscrito na paisagem social da Aposentadoria Rural.

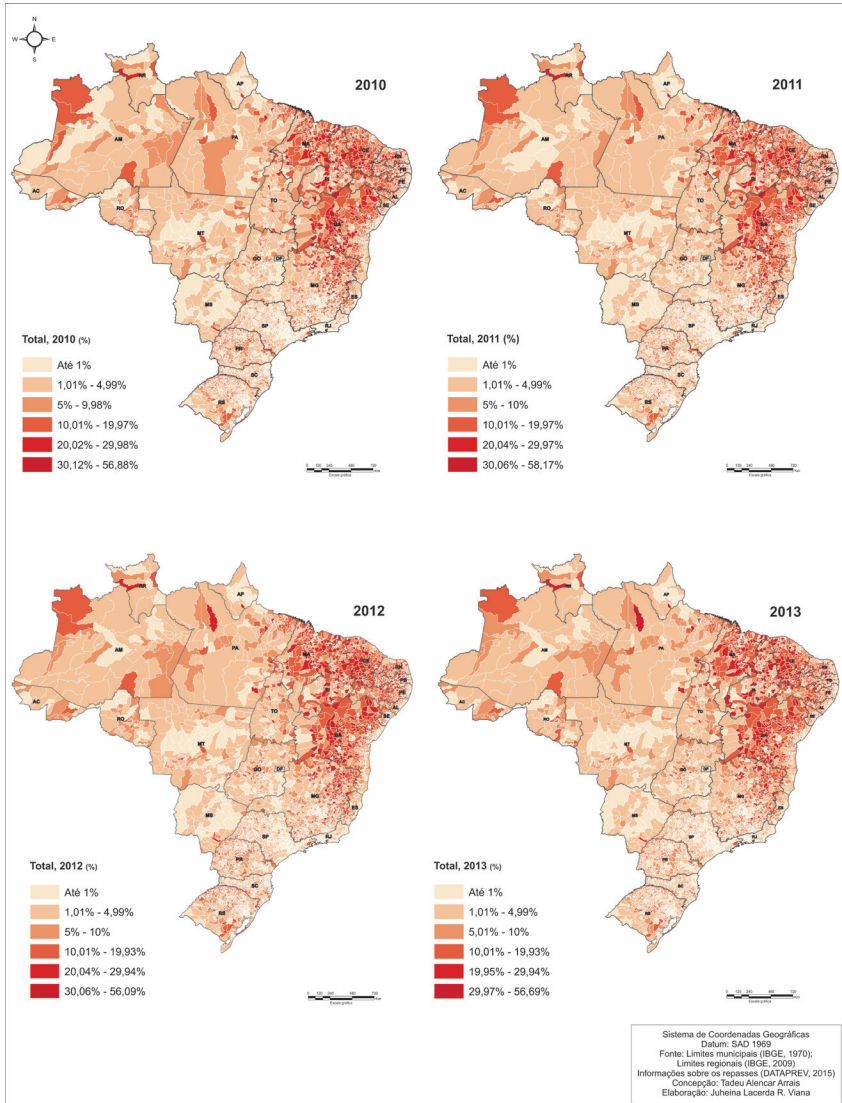


Figura 10 - Participação do valor da Aposentadoria Rural no Produto Interno Bruto Municipal

Fonte: Brasil (2011b).

A Figura 10 demonstra a participação da Aposentadoria Rural em relação ao Produto Interno Bruto municipal.<sup>8</sup> É possível, no curto intervalo de tempo, observar a permanência de padrões regionais em relação à participação relativa da Aposentadoria Rural no PIB municipal com municípios da região Nordeste com maior participação relativa. Em 2010, a Aposentadoria Rural representou 1,29% do PIB nacional, passando para 1,24% em 2011, 1,32% em 2012 e 1,33% em 2013. O interessante, entretanto, é a mudança da participação relativa quando focamos na escala municipal, espaços em que as assimetrias se expressam com maior clareza. Em 2010, a participação dos municípios com menos de 1% de representatividade da Aposentadoria Rural em relação ao PIB municipal foi de 18,39% e em 2013 16,96%. Esse percentual de municípios representou 1.015 municípios em 2010 e 936 municípios em 2013. Os contextos econômicos regionais e demográficos dessa participação podem ser divididos, *grosso modo*, em dois grupos. O primeiro grupo é representado pelas capitais estaduais e pelos municípios inscritos em ambientes metropolitanos. A associação entre PIB elevado e baixo percentual de Aposentados Rurais explica a baixa participação dessa classe. Em 2013, a participação da Aposentadoria Rural em relação ao PIB, no município de São Paulo, foi de 0,04%, no município do Rio de Janeiro 0,02% e no município de Recife 0,07%. Teresina, com 1,46%, foi a única capital estadual com participação superior a 1%. O segundo grupo guarda padrão demográfico distinto, com uma economia assentada em um setor econômico específico e mais vertical, como a agricultura, os serviços ou mesmo a mineração determinando a renda municipal. Nesse exemplo se enquadram Chapadão do Céu, no Sudoeste Goiano, com 0,10%, ou mesmo Bertoga, no litoral paulistano, com 0,06%. Outros municípios, como Santos (SP), Niterói (RJ), Volta Redonda (RJ), Campinas (SP), São Caetano do Sul (SP), apresentaram participação, em 2013, inferior a 0,07% da Aposentadoria Rural no PIB municipal. A força do PIB municipal, produto de atividades industriais ou mesmo do setor de serviços, torna o valor das Aposentadorias Rurais proporcionalmente menos significante. A classe com maior participação, em termos percentuais, foi a de 1,01% até 4,99%. Em 2010 correspondeu a 36,28% dos municípios brasileiros e em 2013 a 36,55%, percentual equivalente a 2.002 municípios e 2.017 municípios, nos respectivos anos.

As classes com maior participação, correspondentes àquelas com maior influência das Aposentadorias Rurais na economia municipal, são aquelas que registraram acima de 20% de representatividade. Em 2010, essa classe representou 7,59% dos municípios brasileiros, equivalente a

424 municípios. Em 2013, o percentual atingiu 7,72%, correspondente a 430 municípios. Os maiores percentuais de participação, entre 30,08% e 56,09%, foram registrados em municípios dos estados do Piauí, Bahia e Ceará. Em Paulistana (PI), Condeúba (BA), Amarante (PI), Barra dos Mendes (BA), Valência do Piauí (PI) e Itaqueira (PI), a participação da Aposentadoria Rural no PIB municipal foi superior a 46,42%. Em comum, além da caracterização da economia ligada à pecuária e à agricultura pouco capitalizadas, o perfil demográfico de municípios com população que não ultrapassa os 25 mil habitantes. Entre os 90 municípios com maior participação da Aposentadoria Rural no PIB municipal, apenas quatro não estão assentados no Nordeste. Na Bahia, 29 municípios, no Piauí, 18 municípios e no Ceará, 14 municípios, o que demonstra o inequívoco perfil regional dos benefícios rurais.

O PIB municipal pode ser compreendido como uma síntese do momento econômico municipal, uma vez que engloba elementos da produção (bens e serviços), incluindo as despesas com consumo e a renda. Nesse sentido, podemos argumentar que a participação da Aposentadoria Rural é relevante em parte significativa dos municípios brasileiros. Em 2013, em 1.328 municípios brasileiros, a participação da Aposentadoria Rural foi maior que 10%. Esse dado parece excepcional, especialmente quando observamos que esses recursos são destinados ao consumo local, o que denota uma dependência estratégica na distribuição de renda por esse viés.

Classe Populacional	Total de municípios	População 2015	Benefícios Emitidos*			Valor dos Benefícios**		
			Total	Rural	%	Total	Rural	%
Até 3.000	456	1.060.826	206.764	123.459	59,7	2.224.515.949	1.178.922.506	52,99
3.007 a 5.000	786	3.132.369	592.228	351.192	59,3	6.198.588.302	3.299.843.957	53,23
5.003 a 9.995	1.214	8.603.321	1.466.344	855.993	58,4	15.437.567.554	8.048.223.626	52,13
10.011 a 19.997	1.375	19.621.141	3.652.249	2.080.150	57	38.676.897.043	19.273.132.309	49,83
20.012 a 49.991	1.093	33.111.981	6.069.388	3.094.612	51	64.924.913.836	28.309.184.179	43,6
50.105 a 99.863	353	24.327.441	4.154.882	1.506.446	36,3	47.811.837.481	13.713.679.712	28,68
100.243 a 496.696	265	53.423.237	7.671.492	1.022.885	13,3	105.101.006.324	9.421.398.824	8,96

502.748 a 882.729	26	16.295.055	2.309.529	143.095	6,19	33.350.745.690	1.323.886.817	3,96
1.013.773 a 11.967.828	19	44.890.118	6.578.686	168.532	2,56	108.159.554.376	1.587.599.961	1,46
Total	5.587	204.465.489	32.701.562	9.346.364	28,6	421.885.626.555	86.155.871.891	20,42

Figura 11 - Total e valor dos benefícios rurais emitidos, por classe de população municipal, em 2015

\* O total de benefícios refere-se ao mês de dezembro de 2015.

\*\* Valor acumulado referente ao ano de 2015.

Fonte: Previdência Social (2015), Brasil (2015).

A Figura 11 demonstra a capilaridade dos benefícios rurais, considerando as classes populacionais, o total de aposentados e o valor dos benefícios rurais e urbanos, no ano de 2015. Na classe populacional de até 49.991 habitantes, o percentual de benefícios rurais é, na média, acima de 50% em relação ao total de benefícios urbanos. Esse agrupamento de municípios concentrou 65.529.368 de habitantes, o que indica a intensa pulverização da renda nessa classe de municípios. No que concerne ao valor, na classe de municípios até 9.995 habitantes, o valor total dos benefícios rurais foi superior ao valor dos benefícios urbanos. Esse agrupamento corresponde a 12.796.516 habitantes. A diferença na participação proporcional no número de beneficiário e no valor guarda relação com o piso da Aposentadoria Rural, limitado a um salário mínimo e, na média, menor que o valor da Aposentadoria Urbana. Sem considerar as classes de população municipal, em 2015, em 3.558 municípios o total de benefícios rurais foi maior que o total dos benefícios urbanos. Na outra ponta demográfica, nas classes de 100.243 a 496.696 habitantes, 502.748 a 882.729 habitantes e 1.013.773 a 11.967.828 habitantes, o percentual dos benefícios rurais em relação aos urbanos reduziu para 8,9%, 3,9% e 1,4%, respectivamente. Isso não significa que os benefícios rurais não sejam relevantes, mas a proeminência do trabalho urbano formal, especialmente em economias de aglomeração, aumenta a participação dos benefícios urbanos, seja no valor, seja no número absoluto. Os estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Rondônia apresentaram médias acima de 50% no valor dos benefícios rurais em relação aos benefícios urbanos. Nos estados do Ceará, Paraíba, Pará, Bahia, Rio Grande do Norte e Roraima, médias acima de 40%. Para esse conjunto de dez estados foram transferidos R\$ 48.916.197.656,00 no ano de 2015. Para São Paulo e Rio de Janeiro,

estados com menor participação proporcional, foram transferidos R\$ 5.289.924.017,00 e R\$ 702.040.055,00, respectivamente.

Em 2015, nos municípios com até 9.995 habitantes e aos núcleos urbanos predominantemente rurais, foram destinados R\$ 12.526.990.089,00, valor responsável pelo aquecimento do setor de varejo municipal. Em linhas gerais, a renda mensal proveniente da Aposentadoria Rural é utilizada para duas finalidades. A primeira é o custeio das pequenas propriedades rurais. Em muitas propriedades essa é a única renda monetária regular e que não depende, por exemplo, da comercialização de gado ou mesmo da lavoura. Em muitas propriedades rurais e domicílios existe mais de um beneficiário, o que implica dois salários mínimos por mês, em pequenas propriedades pouco capitalizadas. Portanto, despesas com mão de obra para formação de pastos, combustível para força motriz, sal para o gado, pagamentos de energia, ferramentas, maquinário leve, além de utensílios domésticos, compõem a cesta de possibilidade do gasto dos assim chamados, popularmente, “aposentados rurais”. A outra finalidade é o consumo domiciliar urbano, o que inclui a aquisição de medicamentos e de bens de consumo duráveis e não duráveis para os idosos e suas respectivas famílias que vivem nas cidades, vilas e povoados. Uma parcela das despesas regulares com alimentação até a aquisição de bens de consumo duráveis da linha branca, tudo tem as mãos calejadas de aposentados. Não é por acaso que as redes de varejo tenham descoberto, por intermédio dos idosos, a solvência dos pequenos municípios, como é o caso da conhecida rede de varejo Armazéns Paraíba, com presença majoritária nas cidades do interior nordestino. Ainda em relação à dinâmica dos gastos, como apontado por Schwarzer (2000, p. 147), a partir de inquérito no município de Igararé-Alçu, no Pará: “Quase 2/3 dos entrevistados (21 casos) afirmaram que medicamentos, alimentos especiais e tratamentos médicos específicos, não acessíveis na (modesta) rede local de saúde, consomem parcela significativa do seu orçamento doméstico”.

Albuquerque, Lobo e Raymundo (1999, p. 8) avaliaram aspectos psicossociais dos beneficiários da aposentadoria rural, assinalando temas como integração social e autonomia resultante da renda regular.

Os benefícios da aposentadoria deram à família rural que possui um idoso uma estabilidade e credibilidade econômica mínima que modificou todo o quadro de relações estabelecidas, tanto a nível



interno à própria família, como também do ponto de vista social, pois as relações comerciais sofreram modificações. No que se refere às relações familiares, como o aposentado aporta um dinheiro regular, sua família, filhos, noras e netos tendem a aceitá-lo com mais facilidade, pois ao invés de ser um peso, uma despesa, agora ele é muitas vezes a única garantia de um ingresso regular para a compra dos gêneros alimentícios. É comum escutar de famílias que é boa a presença de um idoso para garantia da feira básica.

O valor total, associado à dispersão dos recursos da Aposentadoria Rural, demonstra a funcionalidade dessa política previdenciária para as economias municipais. Não é por acaso que a movimentação na rua, denominação genérica de cidade em parte significativa do interior do Brasil, seja superior nos dias de pagamento da Aposentadoria Rural. Por essa ótica, o Brasil, país de dimensões continentais, deixa de ser visto, apenas, como um país de arranjos metropolitanos. Mesmo quando tratamos do universo urbano, devemos ter em mente que a forma de mensuração do fenômeno urbano deixa escapar as intensas relações entre o campo e os espaços urbanos mediados, agora, pelo consumo, resultante da renda proveniente da Aposentadoria Rural, assim como do Bolsa Família e dos Benefícios de Ação Continuada. A inserção da renda, sob a prerrogativa da assistência social, mudou significativamente o campo brasileiro e, dessa forma, o território brasileiro. É necessário entender que a integração dos espaços rurais com os espaços urbanos e regionais, a partir do consumo, corresponde, de igual modo, à integração da economia nacional. O campo brasileiro, considerando a clássica divisão do trabalho, deixou de ser considerado apenas um espaço produtor de excedente primário e, também, de acumulação da pobreza. Isso se deve, em grande medida, à progressiva incorporação da população idosa ao regime de Aposentadoria Rural.

## Conclusão

Castel (2015) argumenta que a nova questão social deve ser pensada a partir de dois fenômenos. O primeiro fenômeno está ligado à desregulamentação do mundo do trabalho e o segundo fenômeno ao processo de desintegração das redes de proteção social. As preocupações de Castel (2015) são pertinentes, especialmente no Brasil contemporâneo, quando o chamado Estado Social é desidratado por medidas fiscais. A Aposentadoria Rural, observada pela ótica da assistência social, respondeu



pela sensível redução da pobreza no campo. Trata-se da política de maior capilaridade no território nacional e com impacto econômico demonstrado por diversas pesquisas, a exemplo de Delgado (1997) e Schwarzer (2000). Em dezembro de 2015 foram emitidos 32.701.562 benefícios da Previdência Social, sendo 9.346.364 destinados aos rurais, o que representou 28% do total de benefícios. Em valores, destinaram-se para os benefícios urbanos R\$ 335.735.754.665,00 e R\$ 86.149.871.890,00 para os benefícios rurais. Os cem municípios com maior participação no valor dos benefícios urbanos concentraram 56% do valor total nacional. Os cem municípios com maior participação dos benefícios rurais, por outro lado, concentraram apenas 13% do valor total nacional, o que revela a maior pulverização dos benefícios dessa categoria, denotando sua maior relevância nos municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, com menor participação do trabalho formal e com pequena agricultura, apesar de produtiva, pouco capitalizada. A solvência dos idosos reverberou nas economias municipais, tanto nos espaços rurais como nas pequenas cidades, vilas e povoados. Esse é o dado econômico que não devemos esquecer.

Quando localizamos o debate sobre a Aposentadoria Rural apenas na questão fiscal, a partir de um balanço entre contribuição pecuniária no período laboral e acesso de benefícios, deixamos de observar que estamos tratando da histórica questão social, como argumentaram Valadares e Galiza (2016). Em 2013, o gasto total com a Previdência Social representou 6,49% do PIB brasileiro. Isoladamente, a Aposentadoria Rural representou apenas 1,33%. Considerando o Orçamento Geral da União de 2015, a Aposentadoria Rural só não foi mais capilar e menos dispendiosa que o Programa Bolsa Família, o equivalente a 0,92% do Orçamento Geral da União, beneficiando 19.936.791 famílias e 47.146.438 pessoas, ao custo de R\$ 27.650.301.339,00 (Data-Social, 2016). A Aposentadoria Rural, em 2015, custou R\$ 86.149.871.890,00, atendendo 9.346.364 famílias, o que corresponde a 2,8% do Orçamento Geral da União. O interessante é que os dois programas, vistos na sua inequívoca relação com a questão social, têm espacialidade distinta, bastando para isso dizer que o Bolsa Família configura-se, como indicado por Arrais (2016), em um programa majoritariamente urbano. Os dois programas são, portanto, complementares, constituindo-se, juntamente com os Benefícios de Prestação Continuada, o tripé da assistência social brasileira.

Existiram motivos políticos quando, a partir da Constituição de 1988, a Aposentadoria Rural foi alçada ao campo dos direitos sociais

fundamentais. Há uma história densa em conflitos, seja no âmbito político institucional, seja no solo das pequenas propriedades, para a inserção da população rural idosa no sistema de proteção social estatal. Ao assumir essa função, o Estado Social colocou no cerne de sua ação política a questão da coesão social, indiferente se no campo ou na cidade. A política de redistribuição de renda via política social, por seu turno, reverberou positivamente na economia municipal. A integração da economia rural e urbana, por intermédio da ampliação da renda e do consumo da parcela da população idosa, demonstra que qualquer mudança na política previdenciária rural deve ser avaliada com prudência, pois estamos tratando da política social de maior capilaridade no campo brasileiro. O velho vocábulo fiscal, traduzido na Proposta de Emenda Constitucional nº. 287, penaliza a Previdência Social brasileira de forma geral e, especificamente, a Previdência Rural e os Benefícios de Prestação Continuada (Arrais, 2017). O gasto social é visto como despesa conspícua e as desonerações e pagamentos de juros como estratégia de crescimento. A simples ampliação dos benefícios da Aposentadoria Rural na década de 1990 não seria suficiente para reduzir a pobreza da terceira idade no campo. Pouco adiantaria a ampliação dos benefícios não fosse sua vinculação ao salário mínimo que registrou, por sua vez, excepcional aumento no poder de compra na última década. O reajuste acumulado do salário mínimo, entre 2004 e 2015, atingiu 125,45%, diante de 72,34% de inflação acumulada (MTPS, 2015; BCB, 2016). A Previdência Social Rural transformou-se, ao mesmo tempo, em uma política de combate à pobreza, especialmente dos idosos, e em um canal de distribuição de renda determinante para as economias municipais. É isso que não podemos perder de vista, e todo esforço para garantir a visibilidade desse debate coincidirá com o esforço para a afirmação do Estado Social.

## Notas

1 Artigo vinculado ao projeto Transferência de Renda Direta e Economia Urbana: análise dos impactos da Aposentadoria Rural e do Bolsa Família nos municípios goianos, financiado pelo CNPq.

2 Esse debate envolve diferentes concepções de Estado. O maior ou menor grau de intervenção estatal, seja em infraestrutura, seja em serviços e/ou assistência social, guarda relação direta com as concepções gerais de Estado. Sobre esse debate consultar Friedman (1977), Polanyi (2000), Harvey (2008), Silva (2013) e Piketty (2014).

3 Em *O Estado do Bem Estar-Social na idade da razão*, de Celia Lessa Kerstenetzky (2012), encontramos uma excelente discussão sobre o percurso político do Estado do Bem-Estar Social.

4 A Previdência Social brasileira é organizada a partir de três regimes. O regime geral, foco de nossa análise por incluir a Aposentadoria Rural, tem as políticas centralizadas pelo Ministério da Previdência Social, tal qual determinado pelo Artigo 201 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Os demais regimes são aqueles vinculados aos Servidores Públicos e à Previdência Complementar.

5 A leitura da tese de doutoramento de Denise Lobato Gentil (2006), intitulada *A política fiscal a falsa crise da seguridade social brasileira*, é um bom antídoto para contrapor o discurso do déficit.

6 Artigo 2º: “O INPS constitui órgão de administração indireta da União, tem personalidade jurídica de natureza autárquica e goza, em toda sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, serviços e ações, das regalias, privilégios e imunidades da União” (Brasil, 1966).

7 A Previdência Social é considerada, para o trabalhador urbano, um seguro contributivo pecuniário, resultado de equações que associam tempo de contribuição e tempo de serviço. No caso do trabalhador rural, as dificuldades de formalização do trabalho, assim como a natureza do trabalho rural, resultaram em pouca cessão de benefícios por tempo de contribuição. Sobre o regime de contribuição, a Lei Complementar de 1971, Art. 15, assim expressa: “Os recursos para o custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural provirão das seguintes fontes: I - da contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida: a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados, para esse fim, em todas as obrigações do produtor; b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos [ou] vendê-los, no varejo, diretamente ao consumidor, ou a adquirente domiciliado no exterior; II - da contribuição de que trata o art. 3º do Decreto-lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970, a qual fica elevada para 2,6% (dois e seis décimos por cento), cabendo 2,4% (dois e quatro décimos por cento) ao FUNRURAL” (Brasil, 1971b).

8 “Total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras residentes destinados ao consumo final, sendo, portanto, equivalente à soma dos valores adicionados pelas diversas atividades econômicas acrescida dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos. O produto interno bruto também é equivalente à soma dos consumos finais de bens e serviços valorados a preço de mercado, sendo, também, equivalente à soma das rendas primárias. Pode, portanto, ser expresso por três óticas: a) da produção – o produto interno bruto é igual ao valor bruto da produção, a preços básicos, menos o consumo intermediário, a preços de consumidor, mais os impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos; b) da despesa – o produto interno bruto é igual à despesa de consumo das famílias, mais o consumo do governo, mais o consumo das instituições sem fins de lucro a serviço das famílias (consumo final), mais a formação bruta de capital fixo, mais a variação de estoques, mais as exportações de bens e serviços, menos as importações de bens e serviços; c) da renda – o produto interno bruto é igual à remuneração dos empregados, mais o total dos impostos, líquidos de subsídios, sobre a produção e a importação, mais o rendimento misto bruto, mais o excedente operacional bruto” (Brasil, 2011).

## Referências

ALBUQUERQUE, F. J. B.; LOBO, A. L.; RAYMUNDO, J. da S. Análise das repercussões psicossociais decorrentes da concessão de benefícios rurais. *Psicologia: Reflexão & Crítica*, Porto Alegre, v. 12, n. 2, 1999.

ARRAIS, T. A. O Bolsa Família e a tradução regional da questão social. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros* [online], São Paulo, n. 65, p. 200-226, 2016. ISSN 0020-3874. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901x.v0i65p200-226>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ARRAIS, T. A. *O retorno do risco social no espaço rural – a reforma da previdência e o fim da aposentadoria rural*. Goiânia: Editora UFG, 2017. Disponível em: <[https://www.cegraf.ufg.br/up/688/o/book\\_risco\\_social.pdf](https://www.cegraf.ufg.br/up/688/o/book_risco_social.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ATKINSON, A. *Desigualdade: o que pode ser feito?* Tradução Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BRASIL. *Decreto nº. 9.912, de 26 de março de 1888*. Reforma os Correios do Império. 1888. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. *Decreto do Poder Legislativo nº. 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. Crea, em cada uma das empresas de Estradas de Ferro Existentes no paiz, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2016

BRASIL. *Decreto nº. 22.872, de 29 de junho de 1933*. Crêa, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22872-29-junho-1933-503513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. *Decreto nº. 24.615, de 7 de julho de 1934*. Cria o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24615-7-julho-1934-526837-republicacao-79544-pe.html>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

BRASIL. *Decreto-Lei nº. 1.355, de 19 de junho de 1939*. Reorganiza o Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1355-19-junho-1939-348671-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. *Decreto-Lei nº. 72, de 21 de novembro de 1966*. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, 1971a. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1971.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1971.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar nº. 11, de 25 de maio de 1971*. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. 1971b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, 1974. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1974.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1974.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil – 1975*. Rio de Janeiro, 1975. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1975.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1975.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil – 1977*. Rio de Janeiro, 1977. In: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1977.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1977.pdf)>. Acesso em: 20/11/2016.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil – 1979*. Rio de Janeiro, 1979. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1979.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1979.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. *Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 2 nov. 2016.

BRASIL. Tendências demográficas. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias\\_demograficas/comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias_demograficas/comentarios.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Lei 4214 de março de 1963. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214.htm). Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

BRASIL. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

BRASIL. *Anuário Estatístico da Previdência Social*: suplemento histórico (1980 a 2011). Ministério da Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. v. 1 (1980/1996). Brasília: MPS/DATA-PREV, 2011.

BRASIL. IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios*: Contas Nacionais. n. 41. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv67269.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. IBGE. *Estimativa da população 2015*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. IBGE. Benefícios mantidos pelo INPS, por tipo de clientela, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação, 1979. Rio de Janeiro: IBGE – Anuário Estatístico do Brasil, 1979. Disponível em: <[http://concla.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos\\_download/previdencia\\_social/1979/prev\\_social1979aeb\\_04.pdf](http://concla.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/previdencia_social/1979/prev_social1979aeb_04.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 241/2016*: Proposta de Emenda à Constituição. 2016. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Estatísticas municipais de 2013. Brasília: DATAPREV, 2013. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-municipais-2000-a-2016/>. Acesso em: 20 dez. 2016.

CASTEL, Robert. *La inseguridad social*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

DELGADO, G. C. Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica. Texto para Discussão, 477. Brasília: IPEA, 1997. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3691](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3691)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

DELGADO, G. C.; CARDOSO Jr., J. C. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. In: CASTRO, A. (Org.). *Novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004. p. 293-319.

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

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

GALBRAITH, J. K. *A economia e o objetivo público*. São Paulo: Martins, 1975.

GENTIL, D. L. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005*. 2006. 358f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

HARVEY, D. *O neoliberalismo*. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBSBAWM, Eric. *Nações e nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

IPEA. A década inclusiva. *Comunicados do IPEA*, Brasília, n. 155, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MAINON, D.; GEIGER, P. P.; BAER, W. O impacto regional das políticas econômicas no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, ano 39, n. 3, 1977.

MELO NETO, J. C. de. *Poemas*. 4. ed. São Paulo: Global, 1994.

MTPS. *Arrecadação e benefícios emitidos pela Previdência Social nos municípios brasileiros, 2015*. Brasília: MTPS, 2015. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/previdencia-estatistica-por-municipio/estatisticas-municipais-2014>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MTPS. *Evolução do Salário Mínimo*. 2016. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/salario-minimo/evolucao-salario-minimo>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma religião*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, J. A. de A.; TEIXEIRA, S. M. F. (IM) *Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1989. (Coleção Saúde e Realidade Brasileira).
- PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Municipal*. 2010. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_AtlasMunicipios](http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios)>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PRADO JÚNIOR, C. *A questão agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- SCHWARZER, H. Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará. Texto para discussão n. 729. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0729.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0729.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- SILVA, F. C. da. *O futuro do Estado Social*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.
- VALADARES, A. A.; GALIZA, M. *Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso*. Nota técnica. 2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27812](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27812)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

---

Tadeu Alencar Arrais – Graduado e mestre em Geografia pela Universidade Federal de Goiás e doutor em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é professor Associado da Universidade Federal de Goiás e bolsista de Produtividade em Pesquisa 1D do CNPq.

---

Recebido para publicação em 17 de maio de 2017

Aceito para publicação em 05 de junho de 2017